

Lecciones del estructuralismo

1. Origen y evolución del pensamiento estructuralista

Los efectos de la gran depresión de los años treinta y las dos guerras mundiales tuvieron un impacto considerable sobre América Latina. Por un lado, la teoría económica vigente no fue capaz de explicar ni de resolver la problemática existente; por otro lado, en la región se derrumbó el modelo de desarrollo hacia afuera que se venía impulsando.

La nueva dinámica de funcionamiento económico a escala mundial, como las novedosas formulaciones teóricas orientadas a hacerle frente a la situación, generaron un estilo de desarrollo muy particular; al mismo tiempo no hubo interés por articular una propuesta teórica propia, sino que asumimos concepciones aplicables a otras latitudes del mundo¹.

En el marco de las preocupaciones por la reactivación económica y con el propósito de superar las limitaciones, dramáticamente manifiestas después de la depresión, es que surgen las primeras formulaciones de Raúl Prebisch² en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

A partir de esas ideas se va configurando un pensamiento económico conocido como escuela *estructuralista*. Es difícil distinguir escisiones importantes entre el pensamiento de Prebisch y CEPAL, se puede afirmar que al menos en la década de los cincuenta y sesenta eran lo mismo³. No obstante, a partir de los años setenta se advierten algunas diferencias.

En el pensamiento de la CEPAL se aprecian distintas épocas en la forma de analizar los problemas de América Latina. En ellas se fue modificando la presentación analítica de sus ideas y el énfasis de los problemas considerados fundamentales. Desde la perspectiva teórica, es posible descubrir un conjunto de fundamentos originales presentes a lo largo de sus distintas facetas, los cuales interesan desde el punto de vista de la teoría del desarrollo.

El pensamiento estructuralista tuvo una influencia innegable en la región, ya sea porque proporcionó un marco de análisis precursor, o porque brindó un asidero a partir del cual se ejecutaron medidas de política económica.

En las siguientes páginas encontrará lo que considero son los aspectos más sobresalientes de la teoría estructuralista.

1.1. Crítica al fundamento ortodoxo del comercio internacional

El discurso analítico de la CEPAL se basa en la caracterización del mundo en dos polos. Por un lado están los países con estructuras heterogéneas y especializadas, éstos son los países *periféricos*; y por el otro, los países con estructuras homogéneas y diversificadas, es decir, los países del *centro*. A partir de ello, la CEPAL fue la primera en señalar que la teoría ortodoxa, basada en las ventajas comparativas de la División Internacional del Trabajo de D. Ricardo, no habían operado adecuadamente para América Latina en cuanto a que “el fruto del progreso técnico debiera repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios (provocado por el incremento de la productividad) o por el alza de los ingresos”⁴. No obstante, los hechos y los datos mostraron lo contrario. De ello se deduce que si bien la teoría tiene validez inobjetable, se le atribuye un carácter general que no opera bajo las condiciones especiales de desarrollo latinoamericano. La CEPAL explica, entonces, los problemas del subdesarrollo sobre la base de las rigideces de las estructuras económicas y las formas de superarlo apuntan justamente en ese sentido.

En términos generales, los problemas que se identifican como los determinantes en la situación del subdesarrollo son: el lento crecimiento de la demanda de bienes primarios en los centros; la aparición de desajustes en el crecimiento de las importaciones respecto a los ingresos por exportación; la existencia de diferencias centro-periferia en cuanto a la organización de los asalariados⁵. Finalmente, estos movimientos deben analizarse en el marco del ciclo económico como condicionante de ciertas fluctuaciones en los precios⁶.

1.2. La industrialización, ¿una respuesta?

El proceso que podría plantear un cambio importante en la situación de subdesarrollo latinoamericano lo constituyó la industrialización. Ella brindaría los caminos propicios para alcanzar el desarrollo económico. Conceptualmente la CEPAL concibió el desarrollo como un aumento del bienestar material que normalmente se reflejaría por un alza del ingreso real por habitante. La CEPAL establece que la industrialización, en América Latina, como eje fundamental en la perspectiva del desarrollo, va a nacer en función de un condicionamiento estructural resultado del movimiento de la economía mundial.

Se sostiene que luego de la segunda guerra mundial, Estados Unidos emergió como nuevo centro cíclico económico principal; en su afán por acelerar su desa-

rrollo impuso medidas proteccionistas a su economía interna; esas medidas contribuyeron a la disminución de su coeficiente de importaciones. En la medida que logró acaparar cerca del 50 por ciento de las reservas internacionales de oro, generó un problema de *escasez de divisas*. Si el resto del mundo necesitaba dólares para satisfacer sus exigencias de importación, debieron adoptar una gama de medidas para suplir las dificultades, esto es, control de cambios, cuotas de importación, depreciación de moneda, etc. En definitiva, quedó al descubierto la enorme vulnerabilidad de las economías respecto a la inestabilidad del mercado externo⁷. Se impone pues, la necesidad de impulsar un proceso de desarrollo sostenido y autosustentado capaz de sortear las dificultades mostradas por la crisis.

De modo que se argumenta que la industrialización por sustitución de importaciones es el proceso idóneo para evitar, o al menos disminuir, el deterioro de los términos del intercambio. Ello implica variar la composición de las importaciones, es decir, ya no se importarían productos de consumo final sino la maquinaria y equipo para su fabricación interna. El argumento fue más allá, en tanto que se establece la necesidad impostergable de incrementar la productividad por la vía de la mejora tecnológica; de esa manera bajan los costos y, dado cierto nivel de desarrollo industrial, sería posible mejorar nuestra situación de competitividad en el exterior. Si los precios no bajan ostensiblemente como resultado de la mayor competitividad, se tendería a eliminar el deterioro de los términos del intercambio.

Sin embargo, la industrialización se tropezaría con una serie de obstáculos que le imprimirían un dinamismo limitado, éstos son: débil nivel de ahorro interno, el cual se presenta como indispensable para la base de acumulación; sobreabundancia de mano de obra, agravada por el crecimiento vegetativo de la población y el virtual desplazamiento que la tecnología puede provocar; inadecuación tecnológica, es decir, la tecnología existente no necesariamente resolvería las dificultades propias de las economías latinoamericanas; estrangulamientos sectoriales acentuados por la inadaptación de la infraestructura; pautas de consumo suntuario elevadas de parte de los sectores propietarios de capital; tendencia a la fuga de capitales y, finalmente, un amplio sector de la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

Dichos obstáculos podrían ser sorteados a partir de la industrialización, pero simultáneamente deberían establecerse algunos requisitos. Así, la inversión extranjera, preferentemente de origen público, complementaría el ahorro interno. Esta se planteó en términos de transitoriedad, pues no se obvió el riesgo del pago futuro; además, deberían establecerse bajo una rigurosa política de protección que contribuyera a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico. No debería descuidarse el sector agrícola puesto que, por un lado, proveería las divisas para importación y, por el otro, no es incompatible

con la industrialización; de modo que ambos sectores deberían absorber la mano de obra existente y la que fuese apareciendo. Se le concedió al Estado un papel protagonista en cuanto a la necesidad de establecer una legislación social coherente con los objetivos de mejoramiento de los niveles de vida. Se hicieron llamados a la cooperación internacional y se le dio prioridad a la integración como mecanismo de ampliación del mercado interno. En esta época es que cobra gran importancia la idea de la planificación económica, no sólo para ordenar los objetivos sociales, sino para responder a los desequilibrios internos.

1.3. Política económica

Un campo de influencia especial hacia América Latina, que deriva de los fundamentos teóricos de la CEPAL, lo constituyen sus postulaciones sobre política económica; la más general, en ese sentido, es la que se contrapone a la teoría ortodoxa de *laissez faire* a cambio de una *política integral y deliberada* de desarrollo. Ya se dijo que el eje lo constituiría la industrialización asegurada por la planificación.

Dentro de las medidas concretas que postuló se señalan: el proteccionismo arancelario, para defender los precios de los bienes internos; la exhortación a la cooperación internacional en los campos financieros y tecnológicos; las bases para una política de integración regional, especialmente a lo que se refiere al área agrícola e industrial; el pronunciamiento por la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra, y la necesidad de redistribuir el ingreso, etc.

1.4. Avances y modificaciones en los énfasis

La generación de este pensamiento provocó, por un lado, un asidero a partir del cual en América Latina se realizaron importantes esfuerzos por el mejoramiento económico y social y, por el otro, reacciones críticas. En el primer sentido se puede hablar de un considerable avance en materia de industrialización⁸, de una notable inversión en infraestructura y de progresos en la planificación y modernización de la administración pública, tanto en el sector empresarial como en ciertas áreas rurales. En materia social también se puede decir que hubo fuertes inversiones para la expansión de los servicios de educación, salud, recreación y vivienda. No obstante, también hubo errores notorios.

Las líneas anteriores y más importantes aportes del pensamiento estructuralista coinciden con lo que Raúl Prebisch denominó "la I y II etapa de mi pensamiento"; en ellas se intentó "dar una justificación teórica para la política de industrialización que ya se estaba siguiendo (sobre todo en los países más grandes de América Latina), de alentar a los otros países a seguirla también y de proporcionar a todos ellos una estrategia ordenada para su ejecución"⁹.

Por otro lado, como resultado de diversas críticas, la CEPAL y autores cercanos a esta teoría, en su visión ideológica como metodológica (Celso Furtado,

Pedro Paz, Osvaldo Sunkel), hicieron intentos para hacer avanzar el pensamiento estructuralista en varias direcciones. Así, cabe señalar la caracterización del proceso de industrialización, los intentos por tipologizar el subdesarrollo latinoamericano, la identificación de las fases de desarrollo desde una perspectiva histórica y, finalmente, los grandes esfuerzos de formalización de diferentes aspectos, como la teoría del deterioro de los términos del intercambio, la apropiación y defensa del excedente económico, etc.

Asimismo, dadas las particulares características que el proceso de industrialización fue adquiriendo en la región, lo mismo que del avance experimentado por la CEPAL, se gestó un proceso autocrítico a partir del cual se fueron modificando los énfasis. Se hace hincapié sobre los aspectos estructurales de las economías; se constató que la industrialización no había producido los efectos esperados; se evidenciaron las condiciones de concentración de la riqueza; que el sistema tributario no había contribuido al mejoramiento sustancial del ingreso y que la estructura educativa no estaba orientada a la formación de la mano de obra calificada y necesaria para el proceso productivo. En tal sentido, se insiste reiteradamente en la necesidad de promover cambios profundos en las estructuras económicas y sociales de nuestras sociedades. En esa fase es donde se le adjudica al Estado un papel más dinámico como orientador, promotor y planificador, como eje garante de la redistribución del ingreso. Se aboga por el establecimiento de un nuevo esquema de cooperación internacional multilateral¹⁰.

Históricamente, el anterior período comprende los últimos años de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. El mismo Prebisch resume las múltiples dificultades del proceso de industrialización, esto es, la limitación de América Latina de pasar a nuevas y más complejas formas industrialización, y las crecientes y flagrantes disparidades en los niveles de ingreso que habían dejado fuera a un importante contingente de población. Dicha población sólo gozó de beneficios marginales (un incremento de 20 dólares per cápita para un período de 20 años para más del 40 por ciento de la población). Y, finalmente, los estragos que causó la inflación en el poder adquisitivo y la exorbitante deuda externa.

Frente a esta compleja situación, la CEPAL estableció un "paquete económico" de cooperación internacional que bosquejaba la necesidad de un nuevo orden económico internacional en materia de comercio exterior, financiamiento y tecnología, enmarcada en una estrategia global basada en responsabilidades comunes centro-periferia y medidas congruentes para tal efecto.

Sin embargo, ni el norte estaba dispuesto a actuar ni el sur inclinado a realizar grandes esfuerzos para promover transformaciones estructurales. En síntesis, esto es lo que Prebisch denominó "la III y IV etapa de mi pensamiento"¹¹.

1.5. La fase crítica

Los nuevos énfasis de la CEPAL provocaron reacciones candentes por parte de los grupos económicos que ostentaban el poder en los diferentes países latinoamericanos. Las adhesiones explícitas de los gobiernos a esta línea de pensamiento y a sus políticas concretas entraron en franco deterioro. No sólo los fracasos a nivel práctico, sino que los embates de la izquierda hicieron declinar el pensamiento cepalino. Su influencia en la adopción de la política económica cesó con la irrupción de nuevas propuestas a las tareas del desarrollo. Históricamente este período se ubica a finales de los años sesenta y principios de los setenta.

En esta etapa es donde se advierten diferencias entre la CEPAL y el pensamiento de Prebisch. Una vez que se retiró éste último de sus actividades públicas, se dedicó a sintetizar su pensamiento en la obra *Capitalismo Periférico, Crisis y Transformación*. En ella se aborda la dinámica del sistema capitalista en los años setenta. Se destaca la inflación como resultado de la lucha entre trabajadores y capitalistas por apropiarse de los frutos del progreso tecnológico y se desarrolla el concepto de excedente económico y la influencia que sobre él tiene el mecanismo monetario¹². Pero sobre esa concepción, la CEPAL no se ha pronunciado abiertamente.

La década de los setenta marca el agotamiento del modelo cepalino, la agudización de los desequilibrios de la balanza de pagos, la persistente heterogeneidad estructural y la presencia de graves problemas de pobreza, que van imponiendo la necesidad de modificar el modelo económico adoptado por América Latina para darle respuesta a los desafíos de la década de los ochenta. En el período también se evidencian las posiciones ambivalentes de la CEPAL, en torno al tratamiento de la inflación, al impulso de reformas estructurales, en cuanto a los efectos de la inversión extranjera y sobre el manejo de la deuda. Las medidas recomendadas en esa época no se podían impulsar sin riesgos metodológicos, teóricos y prácticos. La época comenzó a desarrollarse con el impulso de un nuevo modelo económico y los buenos tiempos del estructuralismo habían terminado.

2. Esbozo de una crítica general

2.1. Aspectos teóricos y metodológicos

Se señala que la CEPAL, en su abierta y frontal confrontación con el pensamiento ortodoxo, no logra romper con los esquemas teóricos y metodológicos que critica. Más bien asume críticamente los postulados neoclásicos, keynesianos y postkeynesianos para plantear una estrategia de desarrollo global incapaz de responder a las reales exigencias latinoamericanas de desarrollo autónomo y sostenido. Dicha situación tiene su explicación desde dos puntos de vista: por un

lado, no se comprendieron las relaciones esenciales que originaron el subdesarrollo y lo multiplicaron día a día; por el otro, es un pensamiento que se liga conceptualmente con el proceso de expansión de grupos industriales latinoamericanos emergentes, cuya visión pretendió hacer del capitalismo un sistema económico y social más humano.

Desde la perspectiva anterior se pueden lanzar críticas en el plano teórico: se acusa como causa fundamental del subdesarrollo al constante deterioro de los términos del intercambio, y se somete como prueba una multitud de variables empíricas; se presentan los datos como variables explicativas de lo que en verdad es la parte exterior de un fenómeno de raíces más profundas, llámese la forma particular de propiedad de los medios de producción y la consecuente apropiación del valor excedente. En ese sentido, las medidas propuestas no pueden traspasar el plano del eclecticismo y del pragmatismo que asumen, en última instancia, los instrumentos y las bases teóricas muchas veces criticadas¹³.

Tratando de penetrar en el plano de los resultados del modelo de desarrollo sugerido por la CEPAL, me permito esbozar lo que considero son las críticas más importantes.

2.2. Crisis en el sector externo

En función del modelo —descrito antes— y dado su virtual fracaso, el sector externo es muestra palmaria que permite justipreciar la real dimensión de las consecuencias del modelo. Así, se precisan dos fuentes de ulterior deterioro: la dependencia tecnológica y la penetración del capital extranjero.

Si bien es cierto que América Latina creció económicamente como resultado del proceso de industrialización, tanto más cierto es que el proceso de sustitución de importaciones no fue capaz de modificar la estructura agroexportadora (levemente diversificada) ni generó las divisas suficientes para enfrentar con tranquilidad dicho proceso, más bien se constituyó en un mecanismo de dependencia tecnológica. La modificación en la composición de las importaciones ubicó a América Latina en una posición de ingentes necesidades tecnológicas difíciles de pagar, dada la rigidez de nuestras exportaciones, mismas que no lograron diversificarse y continuaron dependiendo de un número reducido de productos primarios.

Así mismo, el proceso industrializador de América Latina, después de la segunda guerra mundial, adquiere un nuevo carácter, donde se privilegia el movimiento de capitales que el de mercancías. Lo que la CEPAL planteaba en torno a la necesidad de inversiones extranjeras transitorias y complementarias adquiere una relación intrínseca, permanente y estructural, que permea y marca con mayor rigor la dependencia centro-periferia. De esa manera, América Latina va a tener un comportamiento creciente en la cuenta de servicios, es decir, salida

de divisas en concepto de pagos por importaciones, remuneración al capital extranjero y amortización e intereses al pago de la deuda externa. El resultado definitivo es la importante participación de las transacciones de capital que hacen secularmente deficitaria la consabida "escasa capacidad de acumulación". Al mismo tiempo, el propulsor del desarrollo va requiriendo de una mayor cantidad de capitales para financiar la industrialización; dada la capacidad interna es indispensable financiarlo con inversión y deuda externa.

2.3. Consecuencias sociales del modelo

Definitivamente, el modelo estructuralista elaboró su epílogo a principios de los años setenta, el elemento detonante fue la crisis petrolera de los años 1973-1974. Vale la pena hacer un breve recuento de lo que produjo el vertiginoso crecimiento económico, sin precedentes hasta la época, sobre las grandes mayorías.

No cabe duda que el proceso de desarrollo (¿o "burbuja" de desarrollo?) económico que vivió América Latina demostró una notoria incapacidad para distribuir en forma equitativa los frutos del acelerado avance material provocado por la industrialización. Pese a ello, en 1970 la región contaba con 110 millones de pobres, 54 de los cuales eran considerados indigentes¹⁴. El crecimiento demográfico exigía la constante apertura de fuentes de empleo; sin embargo, el 30 por ciento de la población económicamente activa se encontraba en calidad de subempleada, el promedio de estudio alcanzado por dicha población era de tres años, etc.

Aunque no se pueden negar importantes avances, es una realidad evidente que la pobreza existe, que las desigualdades persisten y que los desafíos que impone el desarrollo superan el mero y exclusivo manejo económico.

2.4. Papel conferido al Estado

Una de las críticas más importantes que se le imputan a la CEPAL es su concepción acerca del papel del Estado. Es decir, se le concibe como un ente hipostaseado, omnipotente, por encima de los intereses de clase y capaz de imponer su voluntad al margen de los conflictos de clase que una política redistributiva puede generar. En tal sentido, postuló una serie de políticas, desde el punto de vista técnico-económico, incapaces de situar a los grupos sociales que podrían eventualmente apoyar o rechazar los programas planteados. De la misma manera, sus formulaciones carecieron de una estrategia política coherente que enfrentase precisamente a los sectores menos convencidos.

2.5. Críticas "técnicas"

(a) Algunos representantes de la escuela ortodoxa plantearon críticas a nivel de la edición del deterioro de los términos del intercambio. Establecieron que el

deterioro o la relación desfavorable a los productos primarios había sido sobrevaluada; además, no podía preverse una tendencia constante a su declinación. Los argumentos esgrimidos giran en torno a la consideración inadecuada de años base, países de referencia, confiabilidad de los datos, etc. Por otro lado, se aduce que la relación de precios de mercancías no es un indicador adecuado para medir la relación de los precios del intercambio, por el contrario, se deben introducir los términos del intercambio factorial simple aislando los efectos de las alteraciones de productividad en una mercancía de exportación sobre el precio internacional del producto¹⁵.

Otros, como I. Little y A. Krugar¹⁶, sostienen que el deterioro habría provocado una industrialización espontánea de América Latina y para fomentarlo no se habría necesitado de medidas proteccionistas, por lo tanto concluyen que no ha habido deterioro, y si lo hubo (hay) se ha debido a las prácticas proteccionistas, ya que las restricciones comerciales han significado pérdidas innecesarias de bienestar en relación con la industrialización, ningún avance que no se hubiera producido mediante el libre juego de las fuerzas del mercado¹⁷.

(b) En torno a la inflación, la CEPAL adoptó una posición ambigua; en ocasiones la consideró como un subproducto del crecimiento; en otras, como resultado del estancamiento económico y de las presiones estructurales sobre el nivel de precios. En ambos casos se le solía imputar el problema a la pugna distributiva. Sin embargo, lo que no puede dejar de mencionarse es que el estructuralismo desestimó las posibilidades de las políticas monetarias, fiscales y financieras para combatir la inflación¹⁸.

(c) Excesiva protección. La protección de la industria condujo al predominio de aranceles altos y diferenciados, que fomentaron la ineficiencia al garantizar a la industria rentas económicas a costa de desestimular la agricultura de exportación.

Los controles diversos al comercio exterior y al mercado de divisas obligó a mantener el tipo de cambio real a un nivel artificialmente bajo, fruto de la compresión administrativa de las importaciones y, en otros casos, de la necesidad fiscal de absorber parte del excedente de los exportadores, difícil de captar por las vías tributarias corrientes¹⁹.

(d) La discriminación contra la agricultura erosionaba el excedente susceptible de ser transferido a la industria. Ello obligó al Estado a subsidiar las inversiones industriales a través de exenciones tributarias diversas.

La insuficiencia dinámica del modelo, para absorber la fuerza de trabajo existente, presionó al Estado para convertirse en empleador en aras de la estabilidad política. La forma de financiar los déficit fiscales podía asumirse con monetización, la cual induciría inflación y devaluación²⁰.

3. Influencia del pensamiento estructuralista en Centroamérica

3.1. Propósitos

El pensamiento estructuralista tuvo su mayor influencia en América Latina durante la década de los cincuenta y sesenta. Centroamérica se vio envuelta en esta corriente en el mismo período; la culminación de esa influencia aparece reflejada en la conformación del Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), que forma parte de las sugerencias de integración regional enmarcadas en la estrategia global de industrialización que allanaría los caminos del desarrollo económico.

La integración económica en Centroamérica buscaba los siguientes propósitos: El grupo compacto de países tendría mayores posibilidades de negociación en los foros internacionales, más del que se tendría por separado; el comercio intra-centroamericano disminuiría, por un lado, la importancia relativa del comercio con otros países y, por el otro, aumentaría el mercado interno; el desarrollo de la mayor competencia obligaría a las empresas a la mejora constante de los procesos productivos e incrementaría consecuentemente la productividad, base para la acumulación y el desarrollo. Por lo demás, evitaría el deterioro en los términos del intercambio en cuanto a que los precios se regularían sobre la base de las productividades; la mayor especialización eliminaría el fraccionamiento de los mercados; se disminuirían los costos de producción y, finalmente, se plantearían mayores posibilidades de inversión.

Las líneas anteriores son muestra de las intencionalidades de la integración económica y de la influencia que el pensamiento cepalino tuvo en la región, especialmente en la adopción de medidas de política económica y en la concepción sobre el desarrollo económico, derivado de la industrialización por sustitución de importaciones y sustentado regionalmente a partir de la integración económica regional.

Paralelamente a estos propósitos de carácter general, se llevó a la mesa de discusiones la necesidad de modernizar a las empresas (de agrícola a agroindustrial y preferentemente industrial), al Estado en franco servicio a los propósitos industrializantes, a la necesidad de ampliar el mercado interno vía el mejoramiento y mayor cobertura de las capas medias. Nuevamente se postula, lo que en otra parte se ha discutido como "el talón de Aquiles", la urgencia de incrementar la inversión por la ruta de la inversión externa.

Cabe señalar que la integración centroamericana se estableció, en esencia, sobre la base de la inversión extranjera; ella promovería la industrialización y, por lo tanto, el desarrollo. En un principio se pensó que el proceso económico traería en sí mismo el progreso social, pero pronto se descubrió que el ajuste automático no cae del cielo. De tal manera que esa incoherencia obliga a intro-

ducir reformas que facultan al Estado a crear programas de salud, educación, vivienda, etc. En una palabra, programas de "Ajuste Social".

3.2. Resultados de la integración

En este apartado se hará un recuento más o menos general de lo que considero fueron los principales resultados del proceso de integración centroamericana.

En la región se realizaron enormes sacrificios para estimular la inversión extranjera. Se crearon las llamadas "zonas francas", que necesitaron grandes esfuerzos en la creación de infraestructura; se eximieron de impuestos tanto las ganancias como los capitales de origen externo; se les proveyó de mano de obra abundante y mal pagada, con el ingrediente de la represión sistemática en respuesta a las virtuales inconformidades.

Si bien es cierto que el proceso de industrialización, y especialmente el logrado a través de inversión extranjera, generó mayores fuentes de empleo, igualmente cierto es que esta última tasa creció a un ritmo menor respecto al incremento del capital invertido²¹. Se dio un proceso de modernización y ampliación del aparato de Estado con el propósito de que fuese capaz de impulsar reformas sociales de distribución del ingreso, solidificación y viabilización de la seguridad social. En el ámbito económico se trataba de que cumplierse la tarea de proteger a la empresa, particularmente la de origen externo, y el impulso de programas, no siempre exitosos, de protección a los medianos agricultores tendientes a asegurar mercados y precios a sus productos.

Se hicieron intentos por impulsar una serie de reformas estructurales que incluyeron reforma agraria, legislación laboral, vivienda popular, protección a la madre y al niño, etc. Sin embargo, a pesar de que se puede hablar de avances en este orden, son mucho más fuertes los desafíos y lo que queda por hacer que lo conseguido²². En el mismo sentido se realizaron esfuerzos por diversificar la producción agrícola, aunque finalmente el café y el banano siguieron siendo los productos predominantes.

Se ha perdido independencia económica y el área se ha tomado mucho más vulnerable que en épocas pasadas. Se ha comprobado el flujo cada vez más creciente de materias primas importadas para la industrialización y, por otro lado, el incremento sustantivo en la cuenta de servicios para pagar la deuda externa. En conjunto, dichos fenómenos contribuyen al secular deterioro de la balanza de pagos, agravado porque la ampliación del Estado corre por cuenta del capital extranjero.

En resumen, se puede decir que aunque de las buenas intenciones cada quien se sirve a voluntad, en Centroamérica el proceso de industrialización y crecimiento económico generó una ampliación y profundización de la pobreza, y una mayor acumulación y concentración de la riqueza. Se ha profundizado la depen-

dencia del sector externo, puesto que se requiere de un mayor flujo de importaciones de materia prima como de tecnologías. La estructura de las exportaciones, al no modificarse y mantener su inelasticidad, es incapaz de enfrentar las ingentes necesidades de divisas.

Los trastornos provocados por el modelo de desarrollo hacia adentro y el nuevo perfil de las relaciones internacionales que se impuso finalmente, hicieron más débil el sistema monetario vigente. En ese sentido, la escasez de divisas, cuyo origen es estructural, se ha enfrentado con medidas de depreciación de la moneda, controles de cambio y cuotas de importación; en resumen, medidas temporales para problemas permanentes.

4. Desafíos y ¿respuestas?

4.1. Algunos desafíos importantes

La década de los ochenta ha sido particularmente llamada por la CEPAL como la "década perdida". Algunos indicadores del apelativo se comprenden por los desafíos siguientes.

(a) La deuda externa de América Latina superaba, en 1986, los 350 mil millones de dólares. Entre 1982 y 1986, la región transfirió a los países deudores alrededor de 110 mil millones de dólares. En este contexto, Centroamérica adeuda alrededor de 17 mil millones de dólares, con una tasa de interés media del 5 y 6 por ciento, respectivamente, es decir, la deuda aumenta anualmente unos 1.5 mil millones de dólares²³.

(b) La inflación, ligada intrínsecamente al problema anterior. Sencillamente, la inflación experimentada en Argentina, Brasil, Bolivia y Perú se vuelve intolerable, por lo tanto, debe dársele una respuesta para evitar que siga drenando la capacidad adquisitiva de la moneda.

(c) La dimensión del mercado. Su ampliación es una condición favorable al crecimiento puesto que se aprovechan las economías de escala. De esta parte debe surgir un imperativo integracionista que permita establecer un contrapeso frente a las fluctuaciones internacionales y logre disminuir la vulnerabilidad externa.

(d) Débil ritmo de crecimiento económico. Una tesis ampliamente defendida y en general aceptada es que el crecimiento económico no es suficiente para conseguir el desarrollo, pero es necesario, es condición indispensable. La década perdida nos muestra una reducción: "en el ritmo de crecimiento, para 1986 el Producto Interno Bruto por habitante fue más bajo en un 7 por ciento que en 1980 y superó apenas al que se había alcanzado en 1977"²⁴. Las consecuencias obvias son la desocupación abierta, el subempleo, el deterioro de las condiciones de vida de la población, etc.

(e) La pobreza. Los datos dan cuenta de la existencia de más de 140 millones de personas en América Latina en condiciones de pobreza. Este problema está íntimamente vinculado a los ritmos de distribución del ingreso, pero al mismo tiempo al efecto de la crisis (devaluaciones, inflación, desempleo, etc.) sobre un gran contingente de masas de la región. Se ha tendido, en general, a la disminución de los salarios reales, mientras que las ganancias de empresarios privados han crecido. Pero los salarios reales ya no pueden disminuir más sin riesgo de desembocar en inestabilidades sociales serias²⁵.

(f) El papel del Estado. Es innegable la facultad del mercado para distribuir eficientemente los recursos y los factores, pero en un mercado caracterizado por la presencia de monopolios y oligopolios es indispensable el papel del Estado para proteger, dirigir y orientar la actividad económica sin caer en el dirigismo centralizado. Debe también asumir las preocupaciones distributivas, sin sucumbir ante ellas.

4.2. El neoestructuralismo, ¿una respuesta?

El somero enunciado de los desafíos anteriores ha sido, entre otros, la preocupación de la CEPAL²⁶, después de reaccionar de su letargo de finales de los setenta y principios de los ochenta. En 1985 emerge un nuevo pensamiento: *el neoestructuralismo*.

(a) *Conceptualización*. "El neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá, porque su desarrollo analítico está acentuadamente orientado al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas. Es indiscutible que siguen vigentes muchos de los aportes heredados del pensamiento estructuralista que se desarrolló a partir de los años cincuenta: entre otros, la existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la mundial; la presencia de desequilibrios múltiples y profundos; el papel fundamental que desempeñan las variables institucionales; la inestabilidad y el deterioro de los términos del intercambio, y la distribución asimétrica de los beneficios del cambio tecnológico...

Después del retroceso analítico experimentado bajo el globalismo del enfoque monetarista, corresponde, a nuestro juicio, reanudar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Aspectos de mucha importancia son los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto plazo con el largo plazo, la concentración entre sectores públicos y privados, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una mayor igualdad, la consideración de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional. Esto es lo que se puede llamar «neoestructuralismo». Su rasgo más destacado es el de ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo²⁷.

El pensamiento emergente pretende articular una serie de estrategias capaces de superar los vacíos planteados en páginas pasadas, pero al mismo tiempo retomar lo valioso del pensamiento de Prebisch y la CEPAL.

(b) *Aspectos teóricos.* El neoestructuralismo parte del reconocimiento de que la tarea del economista “es buscar caminos que movilicen la asignación de recursos, existentes y nuevos, hacia su óptimo. Muy distinto, sin embargo, es diseñar cada política económica bajo el supuesto de que operará en un marco óptimo”²⁸. Por lo tanto, se reconoce la existencia de desequilibrios múltiples y de rezagos en el tiempo. Se busca la eficiencia en un mundo real donde se pueda alcanzar el subóptimo; la economía debe dar respuestas variadas según los momentos históricos y las instituciones vigentes, incluso según las estructuras; debe haber regulación económica a la irrestricta liberalización; finalmente, el Estado se concibe como la unidad de análisis que debe evitar la espontaneidad (la anarquía de la producción) y buscar el bienestar *social*.

(c) *Recomendaciones de política económica*²⁹. Se promulga un gobierno activo y políticas selectivas. Es decir, que el Estado puede intervenir selectivamente en la actividad económica para generar mayor equidad (especialmente en aquellas actividades que requieran del uso intensivo de mano de obra), pero respetando el pluralismo en las formas de propiedad y gestión (empresas privadas y públicas consideradas como complementarias, sindicatos, cooperativas, juntas vecinales, etc.). Se establece la necesidad de regular el sistema financiero al servicio del desarrollo productivo y que la banca central esté subordinada al poder ejecutivo.

La inserción selectiva establece una graduación condicionada al funcionamiento de la economía internacional, tratamiento preferencial a países asociados en procesos de integración e intercambio negociado; arancel efectivo diferenciado y subsidios diferenciados compensadores. Debe, finalmente, regularse el tipo de cambio real de acuerdo con el balance del intercambio de bienes y servicios y de movimientos de capitales. También este último debe regularse para evitar impactos macroeconómicos desequilibrantes³⁰.

(d) *Integración económica.* Dados los últimos y vertiginosos cambios operados en el mundo en torno a la conformación de bloques económicos (Comunidad Económica Europea, Unificación de las dos Alemanias para 1992, los “dragones”, libre comercio Estados Unidos-Canadá y posiblemente México) se imponen nuevas modalidades en el tinglado económico. Pareciera que la integración económica se nos viene encima, por necesidad o por imposición. De modo que si la alternativa es la integración y no podemos escapar de ella, ¿es indispensable evaluar los términos de la integración, con quién y para qué? En este sentido, América Latina, y particularmente Centroamérica, debe hacer un enorme esfuerzo por concertar y definir una estrategia capaz de integrarnos aprovechando las ventajas de la actual situación y no permitir posiciones dañinas al

desarrollo regional. Este es uno de los desafíos más importantes por vencer, su configuración es tarea de todos. No exclusivamente, aunque sí especialmente, del economista.

5. Consideraciones finales

(a) Es innegable que el estructuralismo brindó enormes aportes para la configuración de un modelo económico que fuese capaz de allanar los caminos del desarrollo. En este sentido, el modelo de sustitución de importaciones, sin duda, logró el cometido del crecimiento. Los avances en la región son claros e indiscutibles. La CEPAL dio una respuesta al imperativo de la postguerra. Sus aportes, especialmente en términos de formulaciones de política económica como de intencionalidad social, deben formar parte de la agenda de discusión para cualquier respuesta alternativa al desarrollo.

(b) En la CEPAL existe una aceptación general de que sus errores fundamentales giraron en torno a soslayar el corto y mediano plazo y, por lo tanto, a negar la eficacia de la política fiscal, monetaria y financiera por privilegiar el cometido redistributivo de largo plazo. Sin embargo, existen críticas más profundas que deben ser tomadas en cuenta para lograr un desarrollo con crecimiento y elaborar un planteamiento económico que establezca lo deseable y permita realizar lo posible, privilegiando el desarrollo y asumiendo el crecimiento, ambos al servicio de la sociedad.

(c) El caso centroamericano debe ser objeto de un profundo debate, a la luz de la experiencia integracionista y de las nuevas perspectivas. Los destinos de la región son el desafío de los noventa; por ello, las posibilidades de desarrollo deben repensarse y reflexionarse ampliamente.

(d) El neoestructuralismo es un intento por articular una nueva estrategia de desarrollo económico para la región que, más que crear, recombina nuevas perspectivas teóricas, es flexible y pragmático. Su elaboración final debe ser el resultado de la concertación entre los sectores involucrados en el desarrollo, de manera que se logre una definición clara de los objetivos.

(e) En el presente artículo se hacen afirmaciones que, más que ser taxativas, han pretendido generar discusión para plantear nuevas hipótesis de trabajo que nos permitan hacer una contribución, aunque fuere modesta, al discernimiento de estrategias orientadas a alcanzar el desarrollo económico regional.

Notas

1. Uno de los principales avances teóricos que serviría como marco global para la sustentación y adopción de políticas de estabilización económica, especialmente después de la depresión de 1929, la proporcionó el economista inglés J. Mynard Keynes. Sus ideas fundamentales fueron publicadas en 1936 en su obra *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*.

2. Raúl Prebisch, economista argentino (1900-1986). Su pensamiento sobre el desarrollo económico en América Latina ha sido uno de los más influyentes a nivel de concepciones teóricas, pero fundamentalmente determinante en las orientaciones para la adopción de políticas económicas. Funcionario de la CEPAL hacia los años de 1949; en 1963 fue funcionario de la UNCTAD. A finales de la década de los setenta se retiró de sus ocupaciones públicas.
3. En el texto se citará indistintamente pensamiento de la CEPAL, cepalino o estructuralista.
4. Prebisch, R., "Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas", Trimestre Económico, p. 349. El paréntesis es nuestro.
5. Estos elementos han sido redactados con base en el capítulo II del libro *Dependencia y Relaciones Internacionales*, de Orlando Caputo y Roberto Pizarro, p. 34.
6. Este elemento es ampliamente desarrollado por Octavio Rodríguez en *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*.
7. Un informe ilustrativo que refleja en detalle el impacto de la Depresión de 1929 sobre América Latina, se encuentra en Lynn Ground, Richard, "La Génesis de la Sustitución de Importaciones", *Revista de la CEPAL*, No. 36, diciembre, 1988.
8. En este sentido es vasta la información que contiene la CEPAL, sólo para mencionar dos trabajos que sintetizan el proceso, ver Pinto, Aníbal, "La Internacionalización de la Economía Mundial y la Periferia"; Iglesias, Enrique, "América Latina en el Umbral de los Años Ochenta", ambos en *Revista de la CEPAL*, No. 9, diciembre, 1979.
9. Prebisch, Raúl, "Cinco Etapas de mi Pensamiento", ensayo presentado en un seminario al Banco Mundial, 1982. El ensayo forma parte del libro de Prebisch, Raúl, *Un Aporte al Estudio de su Pensamiento*, CEPAL, 1987.
10. Esta concepción tuvo su momento más álgido a nivel político en la reunión de Punta del Este en 1961. Ahí se produjo un acuerdo entre los gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos para impulsar un conjunto de políticas que promoviesen el desarrollo económico.
11. Prebisch, *op. cit.*, pp. 19-22. Cabe señalar que Prebisch hizo estos llamados y exhortaciones cuando era miembro de la UNCTAD y no de la CEPAL. Aunque ésta última se mostró proclive a dicha posición.
12. Prebisch, *op. cit.* El punto también aparece desarrollado sintéticamente por Hugo Noé Pino en el artículo "De Prebisch a Prebisch", en *Revista Centroamericana de Economía*, No. 18. Una crítica a Prebisch a su última etapa de pensamiento es desarrollada, tanto a nivel de la metodología empleada como a nivel de omisiones y errores conceptuales alrededor del tema del excedente económico en el artículo de Octavio Rodríguez, "Sobre el Capitalismo Periférico y su Transformación", *Revista de la CEPAL*, No. 13, abril, 1981.
13. Un excelente trabajo de crítica en este sentido, pero sobre todo a nivel del sector externo aparece en O. Caputo, *op. cit.*
14. Altimir, Oscar, "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, No. 27, 1979, p. 81.
15. Esta es una de las críticas más consistentes de los ortodoxos sobre la tendencia al deterioro de los términos del intercambio. Uno de los más importantes críticos es Gotfried Haberler, en "Los Términos de intercambio y el Desarrollo Económico". El punto fue trabajado con base en el documento de Fernando Cardoso, "La originalidad de la Copia" (fotocopiado), p. 17.

16. IMD. Little, *Economic Development, Theory, Polity and International Relation*, 1982. Krugar, A., *Alternative Trade Strategies and Development*, 1983. Tomado de Lynn Ground, Richard, "La Génesis de la Sustitución de Importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 36, diciembre, 1988, pp. 188-189.
17. Esta polémica está sin resolver, no obstante, es un hecho irrefutable el descendente, sostenido y radical deterioro en la relación de precios de los productos primarios desde los últimos años del decenio de 1920 hasta la Guerra de Corea.
18. Fishlow, Albert, "El Estado de la Ciencia Económica en América Latina" (Fotocopiado), p. 160.
19. Rosales, Osvaldo, "Balance y Renovación en el Paradigma Estructuralista del Desarrollo Latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, No. 34, abril, 1988, p. 27.
20. Fishlow, *op. cit.*, p. 162.
21. Esta tesis es ampliamente comprobada en el estudio de CEDAL, de Camacho, Daniel, "El Fracaso Social de la Integración Centroamericana. Capital, Tecnología, Empleo", *et. al.*, EDUCA, 1979.
22. Sólo para mencionar dos casos se citan las constantes discusiones de los gobiernos salvadoreños, en el período 1963-1976, por impulsar la llamada "Transformación Agraria", que se diera tardíamente hasta la década de los ochenta. Costa Rica fue uno de los países más preocupados por el impulso de reformas de carácter social, incluso se habló de institucionalizar la ayuda a los indigentes, pero los esfuerzos no fueron coherentes con la envergadura de las necesidades.
23. Hinkelammert, Franz, *La Deuda Externa de América Latina*, Colección Análisis, Segunda Edición, pp. 17-21.
24. Maldonado Lince, Guillermo, "Los desafíos de América Latina en el Mundo de Hoy", *Revista de la CEPAL*, No. 34, abril, 1988, p. 72.
25. Fishlow, *op. cit.*, p. 161.
26. Un resumen de la discusión, respecto a cómo reinterpretar los problemas del desarrollo, aparece en el libro coordinado por Faletto, Enzo y Gonzalo Martner, *Repensar el Futuro*, Editorial Nueva Sociedad, 1986.
27. French-Davis, Ricardo, "Esbozo de un Planteamiento Neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, No. 34, abril, 1988, pp. 38-39.
28. French-Davis, Ricardo, *Economía Internacional. Teoría y Políticas de Desarrollo*, México: FCE, p. 19.
29. Una primera aproximación más sistemática sobre el neoestructuralismo aparece en "Transformación productiva con equidad", la CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 490-491. Una versión mas acabada sobre el pensamiento moderno de la CEPAL aparece en "Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado", CEPAL, Santiago de Chile, 1992.
30. Este apartado ha sido tratado con base en el artículo de French-Davis, "Esbozo...", *op. cit.*, pp. 37-42.