

Antecedentes históricos y bases teóricas del modelo de desarrollo en América Latina

María Liliana Quintero Rizzuto¹
Willian Eduardo Silguero Castillo²

Recibido: 14/09/2019

Aceptado: 07/11/2019

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar los modelos de desarrollo en América Latina, desde el modelo primario exportador en el periodo colonial hasta inicios del siglo XXI, haciendo énfasis en las ideas presentadas por la CEPAL. Ello explica históricamente la problemática del subdesarrollo en la región, así como sus características estructurales sobre la base de la producción y exportación de productos básicos. La metodología utilizada comprende la revisión e interpretación de materiales bibliográficos sobre el objeto de estudio. Se concluye que en el análisis del desarrollo se deben incluir dimensiones que trasciendan el ámbito económico, para alcanzar una mejor inserción de estos países en el mercado internacional y disminuir los niveles de pobreza con una mayor equidad, sin dejar de lado los aspectos políticos, culturales y ambientales.

Palabras clave: desarrollo, América Latina, CEPAL.

¹ Economista (Universidad Central de Venezuela). Profesora Titular e investigadora adscrita al Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo» y al Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID), de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES), Universidad de Los Andes (ULA), Mérida, Venezuela. M.Sc. en Economía, mención Políticas Económicas (Universidad de Los Andes). Doctora por la Universidad de La Laguna (Tenerife, España) en el programa doctoral Formación, Empleo y Desarrollo Regional. e-mail: marliqr@ula.ve; lilyquinterorizzuto@ula.ve.

² Licenciado en Contaduría Pública (FACES-ULA, Mérida, Venezuela). Auxiliar de Investigación (2017-2019), FACES-ULA. email: wKastillo19@gmail.com.

Historical background and theoretical basis of the development model in Latin America

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the development models in Latin America, from the primary export model in the colonial period to the beginning of the 21st century, emphasizing the ideas presented by ECLAC. This historically explains the problem of under development in the region, as well as its structural characteristics based on the production and export of basic products. The methodology used includes there view and interpretation of bibliographic materials on the object of study. It is concluded that the analysis of development must include dimensions that transcend the economics phere, to achieve a better insertion of these countries in the international market and reduce poverty levels with greater equity, without neglecting political, cultural aspects and environmental.

Keywords: development, LatinAmerica, ECLAC

Introducción

Frente a los grandes desafíos que supone el proceso de globalización y la preeminencia de los problemas del desarrollo en las últimas décadas, especialmente en los países no desarrollados en los que se han acentuado la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, el desempleo y el incremento de la economía informal, entre otros, ha cobrado fuerza el debate en torno al desarrollo entendido como un proceso multidimensional no lineal y complejo en el tiempo, que por ende, trasciende el ámbito económico. De tal manera:

...es necesario poner al centro del debate el hecho que no existe un camino universal para alcanzar el progreso. Los procesos de desarrollo no son lineales en el tiempo. No se trata de una sucesión de etapas con miras a lograr incrementos sobre un factor específico o con el objetivo de sobrepasar un determinado umbral³.

³ Comisión Económica para América Latina. *Diálogo del alto nivel Desarrollo en Transición: los desafíos del desarrollo en un mundo cambiante. Palabras de Alicia Bárcenas, Secretaría ejecutiva de la CEPAL* (4 de octubre de 2018), disponible en: <http://www.cepal.org> (consulta: 17 de febrero de 2019).

Así pues, mayores niveles de ingreso per cápita en algunos países de América Latina y otras regiones del mundo, no necesariamente se traducen en menores niveles de desigualdad y pobreza, o mayores niveles de desarrollo y bienestar⁴. El crecimiento económico como es sabido es una condición necesaria pero no suficiente del desarrollo; por tanto se deben impulsar los cambios estructurales necesarios para revertir la evolución histórica de la inserción de las «economías periféricas» —en palabras de Prebisch— al mercado internacional y sus implicaciones, con vocación monoprodutora y monoexportadora sustentada en productos básicos agrícolas y no agrícolas.

La permanencia de viejas brechas estructurales históricas en las economías latinoamericanas, así como diversos problemas como la falta de diversificación de la estructura productiva y la coexistencia de un sector económico moderno exportador con un sector tradicional, la debilidad institucional, la baja productividad y la persistencia de las desigualdades territoriales, los efectos del cambio climático y problemas ambientales en general, entre otros, configuran el escenario para impulsar «...una nueva narrativa del desarrollo»⁵.

En este contexto, el objetivo general de este trabajo es analizar los modelos de desarrollo en América Latina a lo largo de la historia, desde la agroexportación hasta el modelo de desarrollo «desde dentro», con énfasis en las ideas cepalistas. Este análisis y otras perspectivas recientes, conllevan repensar tanto la conceptualización del desarrollo como sus estrategias para alcanzar sus objetivos, considerando las diferencias estructurales, las condiciones históricas y culturales propias; por tanto se configura así «el desarrollo en transición» que implica redefinir al mismo tiempo las interrelaciones entre el mercado, el Estado y la sociedad en su conjunto, sin dejar de lado las libertades económicas y políticas así como la igualdad de oportunidades y derechos o equidad.

1. El modelo primario exportador (MPE) en América Latina (1810-1930)

El modelo primario-exportador en América Latina, abarca el periodo histórico que comienza con los movimientos de independencia política a inicios del siglo XIX y que culmina en el periodo de entre guerras, cuando declina el orden liberal encabezado por Gran Bretaña desde la Revolución Industrial.

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

Según Guillén: «...Cada modelo de desarrollo involucra una inserción específica de cada país en la división internacional del trabajo..., lo que determina la configuración de su sistema productivo...». En el marco del MPE, el proceso de acumulación de capital se centró en los sectores agropecuario y minero, siendo el mercado externo el motor de la economía⁶.

Al nivel interno se configuró un sistema productivo caracterizado por una heterogeneidad estructural⁷, identificando un sector moderno exportador con predominio del capital extranjero y desarticulado del resto de la economía, que coexiste con otro tradicional o de subsistencia, orientado a satisfacer las necesidades de autoconsumo y de los mercados locales⁸.

Sunkel y Paz⁹, explican que se conforma así un sistema económico caracterizado por:

a) El nivel y la expansión del ingreso; en el corto plazo dependen fundamentalmente de las variaciones del precio del producto de exportación en el mercado internacional; y a largo plazo depende de la naturaleza y tendencias de este mercado así como de la tasa de crecimiento de la capacidad productiva en el sector exportador.

b) Esto último, a su vez depende de las características de los recursos naturales, de las innovaciones tecnológicas introducidas y de la posición relativa con respecto a las fuentes de abastecimiento alternativas que tengan los países industrializados.

c) La ocupación y el ritmo de acumulación del sistema productivo están condicionados por el dinamismo de la actividad exportadora.

Según Gelman¹⁰, resulta complejo resumir la situación de las economías latinoamericanas en el periodo colonial, dada la diversidad de sus realidades. Sin embargo, en el caso de los dominios de la corona de Castilla, hasta la segunda mitad del S. XVII, presenta una lógica de funcionamiento similar centrada en la búsqueda de metales precio-

⁶ Guillén, Arturo. «Modelos de desarrollo y estrategias alternativas», en: E. Correa, J. Déniz y A. Palazuelos (Eds.). *América Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad*, Madrid, España, ediciones Akal, 2008, p. 16.

⁷ Pinto, Aníbal. *Heterogeneidad y modelo de desarrollo reciente en América Latina. Inflación: raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

⁸ Guillén, A., *op. cit.*

⁹ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI editores, 1970.

¹⁰ Gelman, Jorge. «Senderos que se bifurcan. Las economías de América Latina luego de las independencias», en: Bértola, Luis y Pablo Gerchunoff (comps.). *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas-AECID, 2011, pp. 19-46.

sos por parte de las metrópolis con la finalidad de engordar sus arcas y alimentar el comercio internacional. Así, los conquistadores promueven en la región la explotación de minas de oro y plata, propiciando la demanda de bienes de consumo y de producción que se traducen en incentivos para promover la producción agraria y artesanal, generando una especialización regional con base en las ventajas comparativas, con la finalidad de vender sus productos en los centros mineros. Este esquema se completa en las grandes ciudades y puertos coloniales, donde las élites vendían sus mercancías europeas y los esclavos africanos, o redistribuían algunos productos americanos, en el interior del espacio colonial, recibiendo a cambio la plata o el oro por el pago de estos bienes y servicios.

La actividades manufactureras en las colonias que pudiesen competir con la metrópoli se prohíben por parte de las potencias coloniales; las exportaciones de la región latinoamericana consistían en algunos productos (azúcar y tabaco) y mayoritariamente oro y plata. Las importaciones de la región, con destino al consumo de las elites internas, eran fundamentalmente productos manufacturados¹¹.

No obstante, el papel más dinámico de América Latina en la economía mundial se evidencia a partir de la Revolución Industrial, registrando un aumento en la demanda de materias primas como resultado del nuevo dinamismo europeo con base en nuevos paradigmas tecnológicos y económicos en los procesos productivos.

Por su parte, las reformas borbónicas y pombalinas de finales del siglo XVIII propiciaron el crecimiento y una mayor integración de las colonias a la economía mundial; prevalecen las características extractivas en las economías de las colonias y se refuerza el monopolio con la metrópoli. Se impulsa una expansión territorial, la incorporación de nuevos actores y la diversificación de productos, dinamizando la actividad económica y la capacidad extractiva de la Corona de los recursos desde las colonias¹².

Se fue configurando así el MPE en las colonias, con una escasa diversificación productiva con base en uno o dos productos primarios. Esto favorece la inserción de algunas regiones costeras con las economías europeas, en el comercio internacional de productos básicos y alimentos. La segunda mitad del siglo XVIII se identifica, en

¹¹ Guillén, A., op. cit.

¹² Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, España, Secretaría General Iberoamericana, 2010.

general, como de crecimiento económico en América Latina, particularmente en las economías de plantación¹³.

No obstante, el MPE se desarrolló en forma desigual en América Latina; países del Cono Sur, entre ellos, Argentina, Uruguay y Chile, se insertaron más rápidamente al sistema económico mundial desde su independencia y en función de las necesidades del capitalismo inglés, especializándose principalmente en la exportación de cereales, carne y cueros de bovino. En contraste, en México, Brasil y otros países latinoamericanos, «el nuevo orden económico» se asentó en el tercero y último cuarto del siglo XIX¹⁴.

Sin embargo, se observan comportamientos distintos en las principales economías latinoamericanas a mediados del siglo XIX; aquellas que se sustentaban en la producción de metales preciosos y estaban centradas en los mercados internos, evidencian un periodo prolongado de crisis y estancamiento, con excepción de Chile, mientras que aquellas economías con mayores ventajas comparativas y mayor aptitud para producir los bienes demandados por las economías atlánticas en proceso de industrialización, pudieron emprender procesos de crecimiento con base en la exportación de algunos productos (cacao, café, azúcar y cueros), aunque controlados por las metrópolis, dada su dotación de factores productivos y localización geográfica cercana a los puertos¹⁵.

El proceso de independencia en América Latina acontece en las primeras décadas del siglo XIX, teniendo como principal antecedente la declaración de independencia de los Estados Unidos ante la Corona británica el 4 de julio de 1776. Los nuevos centros receptores de las exportaciones de materias primas, en sustitución de las viejas metrópolis coloniales, pasan a ser Gran Bretaña y Estados Unidos. Aun cuando la exportación de plata continúa siendo importante para México hasta finales del siglo XIX, otros productos como el maíz, el cacao, el café, la carne y los cueros de bovino, el algodón, entre otros, así como los productos básicos minerales como el cobre, el estaño, y posteriormente el petróleo, van tomando el lugar de los metales preciosos. Las importaciones provenientes de los países industrializados siguen siendo bienes manufacturados destinados a satisfacer las necesidades de las élites locales¹⁶.

¹³ Gelman, J., *op. cit.*

¹⁴ Guillén, A., *op. cit.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Guillén, A., *op. cit.*

Uno de los grandes logros de la independencia en América Latina para los Criollos fue el libre comercio. La eliminación del monopolio comercial de Cádiz junto con la disminución de los costos de transporte, la mayor competencia en el comercio exterior y la eliminación de los impuestos que se pagaban por la travesía riesgosa de los barcos con el tesoro americano, conllevaron al abaratamiento de las importaciones dejando a su vez un mayor margen de comercialización a los exportadores. Esto se tradujo en una renta significativa para los terratenientes productores de carne de bovino y cereales en las zonas templadas del continente americano; así mismo los países tropicales se vieron favorecidos por la demanda mundial de azúcar, tabaco y cacao, entre otros¹⁷. Sin embargo, la inestabilidad en los precios se traduce en vulnerabilidad para las economías no desarrolladas. Según Maddison, Coastworth, y Williamson, citados en Gelman¹⁸, entre el decenio de 1820 y el de 1870, el crecimiento económico en la región se caracterizó por el estancamiento, ampliando la brecha en el atraso relativo en relación con los países más desarrollados.

La inserción de América Latina en la economía mundial sobre la base de productos básicos y la facilidad de obtener préstamos del extranjero no motivó el desarrollo tecnológico local ni el crecimiento del sector manufacturero en el continente americano; dada la relación costo-beneficio era mucho más fácil y racional adquirir nuevos métodos de producción en Europa que generarlos internamente¹⁹.

Con la ruptura del sistema colonial y el surgimiento de los Estados nacionales, se produjeron una serie de cambios entre los que destacan la aparición de nuevos agentes económicos vinculados con las nuevas potencias, con predominio de los ingleses quienes invadieron las principales ciudades de América Latina, con la finalidad de ejercer un mayor control sobre los circuitos comerciales. Igualmente, surgen nuevos sectores dominantes al nivel local, muy vinculados con el capital extranjero.

En el último tercio del siglo XIX, América Latina comenzó un periodo de relativo crecimiento económico. Con respecto a los factores externos, destacan la incidencia de la revolución de los medios de transporte sobre el comercio, acercando a las regiones y reduciendo los costos, así como la continua expansión de la demanda de pro-

¹⁷ Kalmanovitz, Salomón. «Las consecuencias económicas de la independencia de América Latina», en: Bértola, Luis y Pablo Gerchunoff (comps.). *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas-AECID, 2011, pp. 19-46.

¹⁸ Gelman, J., *op. cit.*

¹⁹ Bethell, Leslie. *Historia de América Latina*, Barcelona, España, editorial Crítica, 1991.

ductos básicos y alimentos por parte de los países industrializados. En cuanto a los factores internos, se avanzó en las reformas liberales y se logró abolir la esclavitud, la generación de un mercado de tierras y la instalación de sistemas fiscales más eficientes, así como la consolidación de los Estados nacionales²⁰.

Entre 1870-74 y 1925-29, el crecimiento exportador en América Latina fue muy rápido a una tasa de 4,2% anual, a precios constantes. Sin embargo, cabe señalar el alto grado de concentración de las exportaciones en productos que basan su competitividad en el «acceso a un limitado número de recursos naturales». Considerando el peso de los tres principales productos con respecto a las exportaciones totales de un determinado país en la región, el porcentaje pasó de 66% a 73% en 1870 y 1929, respectivamente. Esto denota la alta concentración exportadora existente en las economías latinoamericanas, siendo una característica estructural vigente en la actualidad en la mayoría de estos países²¹.

También puede vincularse con la afirmación que hace Gelman acerca de «la lotería de los productos básicos», pues este concepto alude que el desempeño exportador tiene algo de azar vinculado con el desempeño de variables exógenas. Así, un país o región puede tener un auge exportador, pero posteriormente esta tendencia favorable podría ser revertida por el surgimiento de cambios en la demanda internacional de un determinado tipo de bienes, el surgimiento de bienes sustitutos o la presencia de competidores más exitosos en el escenario mundial. La capacidad exportadora de un país va a estar determinada por su dotación de recursos económicos con ventajas comparativas y sus potencialidades a desarrollar; adicionalmente dependerá de un entorno favorable que fomente el buen desempeño institucional y genere incentivos a los actores.

A finales del siglo XIX, con la declinación de la hegemonía británica en el sistema económico mundial y el ascenso de otras potencias emergentes, la exportación de capital fue adquiriendo la forma de inversión extranjera directa, con el objetivo fundamental de controlar las fuentes de abastecimiento de materias primas, necesarias para impulsar el desarrollo en los países más industrializados²².

El resultado fue un desarrollo tipo enclave, en el que existen muy pocas interacciones entre el sector exportador y el tradicional; las mayores ganancias de los exportadores durante las fases de auge

²⁰ Bértola, L. y Ocampo, J. A., *op. cit.*

¹ ²Bértola, L. y Ocampo, J. A., *op.cit.*, p. 99.

²² Guillén, A., *op. cit.*

económico se trasladaban al exterior ocasionando un deterioro de los términos de intercambio. En las fases de depresión económica, la disminución de los ingresos de exportación conllevó un desequilibrio de la balanza de pagos, conduciendo a una devaluación de la moneda, que paradójicamente protegía a los exportadores al aumentar sus ingresos en moneda nacional, a la vez que trasladaba este ajuste a los consumidores, incluyendo el deterioro de los salarios reales ocasionado por la devaluación de la moneda. Esta situación no fue muy distinta en el caso de las demás economías latinoamericanas, sustentadas en la especialización productiva y del comercio internacional con base en los productos básicos.

Durante las primeras décadas del siglo XX, el MPE entró en crisis debido principalmente a los conflictos bélicos mundiales, la Gran Depresión de la década de 1930 y la contracción del comercio mundial, así como las dificultades para mantener el patrón oro que se venían evidenciando desde la primera guerra mundial, que finalmente propiciaron la intervención del Estado y el retroceso del liberalismo al nivel mundial²³.

2. El estructuralismo latinoamericano: la industrialización «hacia adentro»

2.1. La concepción centro-periferia y el desarrollo desigual

Una nueva visión sobre el subdesarrollo latinoamericano surgió a finales de la década de 1940, con las ideas heterodoxas formuladas principalmente por el economista Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El análisis de los problemas del desarrollo en la periferia se va a sustentar en el método histórico-estructural, tomando en cuenta las especificidades económicas, sociales, institucionales y de inserción internacional de estos países.

Prebisch y la CEPAL lograron adoptar categorías en diversos estudios para la interpretación de los procesos de desarrollo, entre ellas el «crecimiento hacia afuera», las «economías primario-exportadoras» o «industrialización hacia adentro». Di Filippo²⁴ explica que la novedad del enfoque estructuralista fue su capacidad de articular todas

²³ Bértola, L. y Ocampo, J. A., *op. cit.*

²⁴ Di Filippo, Armando. «La escuela latinoamericana del desarrollo: tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional», *Cinta Moebio, Revista Epistemológica de Ciencias Sociales*, no. 29, 2007, pp.124-154.

estas categorías en un marco histórico-estructural denominado sistema centro-periferia, para una mayor comprensión y articulación de los procesos en la región latinoamericana.

Previo a la crisis de 1929, Prebisch evidenciaba las limitaciones del MPE que fueron reiteradas con mayor fuerza por el impacto de la Gran Depresión. En consecuencia, comienza a alejarse de las ideas de la economía ortodoxa para abrir paso, a mediados de la década de 1940, a la reflexión en materia de desarrollo con una concepción heterodoxa estructuralista²⁵.

Entre 1943-1949, fue replanteando algunos problemas teóricos: ¿por qué abandonar las viejas creencias neoclásicas?, ¿por qué las políticas formuladas en los centros no podían aplicarse en la periferia?, ¿por qué parecía necesario que el Estado debía desempeñar un papel activo en el desarrollo?²⁶ La reflexión sobre el desarrollo en el sistema capitalista comenzó a considerar en el análisis a las sociedades más atrasadas, confiriendo así una mayor especificidad a los problemas del desarrollo²⁷.

En el periodo 1949-1950, la evolución del pensamiento de Prebisch se consolida con su ingreso a la CEPAL y la publicación de dos documentos fundamentales: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949) y *el Estudio económico de América Latina* (1950), reconociendo la inexistencia de relaciones económicas equilibradas en el mundo²⁸. En la primera de estas investigaciones, Prebisch desarrolló la concepción inicial del sistema centro-periferia y sus implicaciones, cuyas ideas fueron mejoradas en su obra posterior²⁹.

En este sentido, el sistema de relaciones económicas internacionales comprende tres elementos: 1) la unidad, esto es que todos los Estados y territorios forman parte de la economía mundial; 2) la diversidad, dado que existen dos tipos de economías nacionales: las del centro (países industrializados) y las de la periferia (países no desa-

²⁵ Quintero, María Liliana. «El estructuralismo latinoamericano bajo la égida de Prebisch y la CEPAL: desarrollo e integración regional», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol.9, no. 18, julio-diciembre 2014, pp. 39-48.

²⁶ Prebisch, Raúl. «Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo», *El Trimestre Económico*, 1, (198), 1983, pp. 1.077-1.096.

²⁷ Nahón, Cecilia; Rodríguez Henríquez, Corina, y Schorr, Martín. «El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo: trayectorias, rupturas y continuidades», en: CLACSO, *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, (pp. 327-388). Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 327-388, disponible en: <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar> (Consulta: 10 de septiembre de 2017).

²⁸ Quintero, M. L. *op. cit.*

²⁹ Rodríguez, Octavio. «Fundamentos del estructuralismo latinoamericano», *Comercio Exterior*, vol. 51, no. 2, 2001, pp. 100-112.

rollados) y 3) la asimetría en las relaciones del sistema económico mundial, pues los beneficios económicos derivados de la interacción entre ambos grupos de países se distribuyen de manera desigual en detrimento de las economías periféricas, pues estas últimas quedan rezagadas de los frutos del progreso técnico, como consecuencia de la dinámica central del capitalismo³⁰.

Las estructuras económicas de los países no desarrollados son el resultado del proceso histórico de inserción en la economía internacional. En estos países, los vínculos entre los sectores productivos son muy débiles y esto genera desigualdad, dado que la población se emplea en sectores con diferentes productividades, lo que se traduce en significativas diferencias de salarios entre los distintos estratos socio-económicos. De esto se desprende que mientras que en estos países no se generen cambios estructurales, no será posible alcanzar el desarrollo. El desarrollo y el subdesarrollo, de acuerdo con los estructuralistas se distinguen en función de factores estructurales y del progreso tecnológico. El subdesarrollo se caracteriza por la heterogeneidad existente entre sectores económicos productivos y tecnológicamente avanzados, que coexisten con sectores atrasados con muy baja productividad³¹. Se considera centro a las economías donde se propagan primero las técnicas capitalistas de producción, mientras que la periferia se refiere a las economías rezagadas en términos tecnológicos y desde el punto de vista organizacional³².

Esta diferenciación en la economía mundial se originó con la revolución industrial en el centro, incrementando con ello las posibilidades de aumentar la productividad de los factores productivos. A diferencia de los países de la periferia, las naciones del centro lograron internalizar la nueva tecnología y desarrollaron un sector industrial productor de bienes de capital, extendiendo las nuevas tecnologías a otros sectores económicos, conduciendo a una estructura homogénea, según Kay, citado por Quintero³³.

En las economías del centro, las nuevas técnicas de producción se difunden en todo el aparato productivo en un lapso relativamente breve, mientras que en las economías de la periferia se parte de un atraso inicial y los progresos tecnológicos sólo se instauran en los

³⁰ Sprout, Ronald. «El pensamiento de Prebisch», *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1992, pp. 187-203.

³¹ Quintero, M.L., *op. cit.*

³² Prebisch, Raúl. «Estudio económico de América Latina», *Revista de Economía*, Montevideo, vol. 3, no. 17, 1950, pp. 577-582. [Original 1949].

³³ Quintero, M. L., *op. cit.*

sectores exportadores de productos básicos y en algunas actividades económicas vinculadas con la exportación, que generalmente constituyen enclaves. Así mismo, la penetración y difusión del progreso técnico en los países de la periferia es generalmente más lenta que lo requerido para absorber toda la mano de obra, por lo que una parte significativa de la población en estos países permanece al margen de los beneficios del desarrollo³⁴.

De este modo, históricamente se configuran los rasgos distintivos en la periferia con respecto al centro. Destaca la estructura productiva heterogénea y la especialización en la periferia; una parte considerable de los recursos económicos se destina a la ampliación del sector exportador de los productos básicos, en tanto el incremento y diversificación de la demanda de bienes y servicios se satisface en gran medida con importaciones provenientes del centro. En contraste, la estructura productiva del centro es diversificada y homogénea. En el sistema de relaciones económicas internacionales, la periferia produce y exporta productos básicos mientras que en el centro se producen y exportan bienes manufacturados³⁵.

Otra idea formulada por Prebisch en 1950 es la del deterioro de los términos de intercambio internacional de los productos básicos, en relación con los productos manufacturados. El estructuralismo latinoamericano sostiene que existe una tendencia secular a la disminución de los precios de los productos básicos exportados desde los países de América Latina desde finales del siglo XIX, con respecto a los precios de los bienes manufacturados exportados por los países del centro, es decir se produce un deterioro de los términos de intercambio de los bienes elaborados en la periferia, explicado por el movimiento cíclico de la economía³⁶.

Así mismo, Rodríguez³⁷ argumenta que la desigualdad estructural existente entre los países que conforman el sistema económico mundial es la que explica, en última instancia, el deterioro de los términos de intercambio y, que éste aunado a la diferenciación de las productividades implican a su vez la diferenciación de los ingresos medios, lo que no permite a la periferia alcanzar tasas de ahorro y de

³⁴ Prebisch, R., *op. cit.*, 1983.

³⁵ Prebisch, R., *op. cit.*, 1950; Prebisch, Raúl. «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas», *Desarrollo Económico*, vol. 26, no. 103, 1986, pp. 479-502. [Original 1949].

³⁶ Quintero, M.L., *op. cit.*

³⁷ Rodríguez, Octavio. «Sobre la concepción del sistema entro-periferia», *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1977, pp. 223-247.

acumulación tan altas como en el centro. Esto se acentúa por los elevados niveles de proteccionismo en los países del centro y las fluctuaciones de la demanda mundial de los productos básicos provenientes de la periferia.

La tesis liderizada por Prebisch, sobre el deterioro de los términos de intercambio, cuestiona así la división internacional del trabajo y la teoría económica ortodoxa del comercio internacional. De este modo, según el estructuralismo latinoamericano, la superación del subdesarrollo en América Latina está muy vinculada con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y la idea de autonomía³⁸.

2.2. *El proceso de industrialización en América Latina: ¿desarrollo «hacia dentro»?*

Las transformaciones en la economía mundial vinculadas principalmente con las dos guerras mundiales y la Gran Depresión económica en la década de 1930, ocasionaron una caída de los precios de los productos básicos en el mercado mundial y, por ende una disminución de la exportación de tales bienes desde la periferia, lo que unido a una situación de endeudamiento previa propició una escasez de divisas. Esto condujo a restringir las importaciones mediante políticas arancelarias y cambiarias, o bien cuotas o prohibiciones a la importación. En este contexto, la demanda interna constituyó una fuerza que impulsó la actividad industrial en los países subdesarrollados, dado el difícil acceso a los bienes importados. La industrialización es vista como la vía para alcanzar un desarrollo independiente, pues la especialización productiva en la periferia con base en la producción y exportación de productos básicos, únicamente conduciría al deterioro de los términos de intercambio de los países de la región y sus implicaciones³⁹.

La propuesta de desarrollo basada en la industrialización «hacia adentro» en América Latina, quedó estructurada en cuatro núcleos básicos interrelacionados⁴⁰:

a) El fortalecimiento, con un fuerte apoyo del Estado, del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

b) La concentración de la propiedad de la tierra en prácticamente todos los países de América Latina, lo que era considerado por los

³⁸ Quintero, M. L., *op. cit.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Nahón, C.; Rodríguez Henríquez, C., y Schorr, M., *op. cit.*

estructuralistas latinoamericanos un obstáculo para el proceso de industrialización, dada la histórica renuencia de los grandes latifundistas a volcar al sector manufacturero las rentas de exportación. De allí que se proponga una reforma agraria tendiente a una distribución más equitativa de la tierra.

c) La intervención estatal en los procesos de crecimiento y desarrollo, para tratar de superar la pobreza en los países latinoamericanos. El modelo de sustitución de importaciones se sustenta en la dirección centralizada y planificada por parte del Estado, con base en el control tanto de la importación como de la exportación, el otorgamiento de subsidios a las empresas industriales y de tasas de interés preferenciales o subsidios al crédito, la regulación de precios, la participación del Estado en los procesos productivos y en los canales de comercialización, el establecimiento de tasas de cambio preferenciales para determinados rubros de importación, entre otros. No obstante, la planificación se propone de manera compatible con el mercado y la iniciativa privada.

d) La integración económica latinoamericana. Prebisch enfatizó que la coordinación regional del proceso de sustitución de importaciones era fundamental para generar escalas de producción y ampliar el tamaño del mercado, así como incrementar el comercio intrarregional de bienes industriales, como un proceso de aprendizaje para los productos regionales antes de ser sometidos a la competencia foránea en el mercado mundial.

También es importante destacar que -según Prebisch⁴¹- la propuesta de industrialización en América Latina no puede verse como incompatible con la producción y exportación de productos básicos, quién destacó que en una primera etapa era fundamental la importación de bienes de capital, y a su vez, era necesario exportar productos primarios que permitirían la obtención de recursos económicos necesarios para producir bienes con valor agregado.

Por otro lado, el sector exportador de productos básicos se constituía paradójicamente en el financiador en última instancia de la industrialización, pues en la medida en que dicho sector continuaba siendo poco diversificado, el dinamismo de la industrialización por sustitución de importaciones pasaba a depender de la evolución del valor de los productos básicos.

Como puede deducirse, no se logró una industrialización en América Latina vista como una estrategia completa y dinámica, debido a

⁴¹ Prebisch, R., *op. cit.*, 1950.

que la introducción del progreso tecnológico estuvo presente únicamente en las ramas modernas de la industria y en aquellos sectores orientados a la exportación⁴².

Desde sus inicios, la industrialización en América Latina se encauzó hacia los bienes de consumo duraderos y a los sectores que dependían de las inversiones de las corporaciones transnacionales. El liderazgo del proceso de industrialización, en un principio en manos del Estado, se fue transfiriendo progresivamente al capital extranjero, por lo que no se logró un mecanismo de acumulación autónomo, pese al logro de tasas de crecimiento relativamente altas en la región. Con respecto a esto último, según Cárdenas, Ocampo y Thorp, citado por Gutiérrez⁴³, esta estrategia de desarrollo permitió un ritmo de crecimiento medio anual del PIB en América Latina y el Caribe de 5,6% entre 1945 y 1974, y de 2,7% del PIB per cápita; así mismo destaca la participación del sector manufacturero con una tasa de 6,8%, representando en 1973 el 26% del PIB.

No obstante, Arocena⁴⁴ define este proceso como «crecimiento hacia adentro con protagonismo hacia afuera», pues la industrialización por sustitución de importaciones fue motorizada por el capital extranjero, traduciéndose en una industrialización con desigualdad. Aunque con el proceso de sustitución de importaciones, en general, se logró ampliar la escala productiva y en alguna medida la variedad de productos manufactureros, no se consolidó la capacidad endógena para la innovación en las economías latinoamericanas.

El Estado en América Latina no fue realmente capaz de apoyar la industrialización «hacia adentro» en el marco de una estrategia nacional, frente a las filiales de las ETNs que se instalaron en los territorios latinoamericanos y que además se beneficiaron de la protección⁴⁵.

Asimismo, los altos niveles de protección sin selectividad ni temporalidad, propiciaron efectos desfavorables para los consumidores configurando así un elemento de distribución regresiva del ingreso, lo

⁴² Esser, Klaus. «La transformación del modelo de industrialización en América Latina», *Revista de la CEPAL*, no. 26, 1985, pp. 103-115.

⁴³ Gutiérrez, Alejandro. «América Latina: evolución en el pensamiento y en las estrategias de integración», en: Briceño Ruiz, José; Andrés Rivarola Puntigliano y Angel María Casas Gragea (Eds.). *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 233-250.

⁴⁴ Arocena, José. *Problemas del desarrollo en América Latina*, 2003, disponible en: <http://www.es.scribd.com> (consulta: 25 de septiembre de 2018).

⁴⁵ Prebisch, R., *op. cit.*, 1983; Prebisch, Raúl. «Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana», *Revista de Economía y Estadística*, no. especial, 2000, pp. 145-156. [Original 1961].

que junto con otros factores (entre ellos, la inflación y los problemas de tenencia de la tierra), han incidido en la disminución del ingreso de la población de los estratos socio-económicos más populares en América Latina⁴⁶.

En la década de 1960, desde el mismo estructuralismo latinoamericano emanaron algunas críticas a la industrialización hacia dentro, argumentando que este proceso era altamente concentrador y excluyente, por cuanto los frutos del progreso técnico se concentraban en manos de los dueños del capital⁴⁷. La CEPAL recomienda la promoción de la competitividad para lograr la expansión de las exportaciones industriales al mercado mundial, y la integración latinoamericana para aprovechar las economías a escala, la especialización productiva y los intercambios regionales, favorecidos por la ampliación de los mercados.

3. El modelo neoliberal: «Industrialización hacia afuera»

A finales del siglo XX, las políticas neoliberales impulsaron una nueva visión del desarrollo de la economía mundial, dada la acentuación de la transnacionalización productiva y financiera. Una crítica frecuente de la corriente neoliberal a las ideas heterodoxas del desarrollo se vincula con el excesivo proteccionismo del Estado. Así mismo, argumentan que la sobredimensión del sector público y los excesivos controles económicos que generaban ineficiencias y desincentivos o distorsiones en el mercado en los países no desarrollados, son algunos elementos que explican el subdesarrollo.

Por otra parte, la abundancia de capitales disponibles en el mercado internacional conllevó un significativo endeudamiento de las economías subdesarrolladas, entre ellas las latinoamericanas, desencadenando una crisis económica a mediados de la década de 1980, caracterizada por graves desequilibrios macroeconómicos, elevados niveles de inflación, estancamiento o decrecimiento económico y contracción del ingreso per cápita, sumando el alza de las tasas de interés en el mercado mundial y el deterioro en general de los términos de intercambio⁴⁸. En consecuencia, entre mediados de los ochenta y durante los noventa, se plantean las «reformas y el ajuste estructural» en los países de América Latina, entendido como un proceso de

⁴⁶ Prebisch, R., *op. cit.*, 2000.

⁴⁷ Kay, Cristóbal. «Teorías latinoamericanas del desarrollo», *Nueva Sociedad*, no. 13, 1991, pp. 101-113.

⁴⁸ Nahón, C.; Rodríguez Henríquez, C., y Schorr, M., *op. cit.*

políticas y cambios orientados a crear un entorno para poner en marcha una nueva modalidad de desarrollo con énfasis en el mercado externo.

3.1. El Consenso de Washington (CW): la perspectiva neoclásica del desarrollo

La crítica neoliberal al modelo de desarrollo propuesto por Prebisch y la CEPAL, condujo a una serie de reformas y políticas de mercado contenidas en los programas de estabilización y ajuste estructural, en el marco de la crisis de la deuda externa en América Latina a mediados de la década de 1980. Se plantea el mercado como mecanismo eficaz de asignación de los recursos económicos, señalando que el intervencionismo del Estado generaba una desviación de los precios con respecto a su precio de mercado, conduciendo a una escasez relativa de bienes y factores productivos, por tanto los productores y consumidores respondían a precios distorsionados, ocasionando una asignación no óptima de los recursos. Así mismo, se consideraba que el Estado era ineficiente en términos de la gerencia y manejo de las empresas públicas, en combinación con un gasto excesivo y un ingreso fiscal insuficiente, generando un déficit presupuestario con elevados niveles de inflación⁴⁹. Bajo este escenario, en noviembre de 1989, en Washington se efectuó una reunión con representantes de organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), y del gobierno y Congreso de los Estados Unidos, de la Reserva Federal, así como ministros de Economía de diversos países de América Latina; sus resultados fueron sintetizados por Williamson (1990) en el documento *Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas económicas*, citado por Moreno-Brid, Pérez Caldentey y Ruiz Nápoles⁵⁰. Este conjunto de políticas conocido como el CW fue recomendado para los países latinoamericanos, siendo su basamento teórico la teoría económica neoclásica bajo el modelo del neoliberalismo.

De acuerdo con Williamson (1990), citado por Moreno-Brid, Pérez Caldentey y Ruiz Nápoles⁵¹, las recomendaciones básicas de política económica del CW fueron: Garantizar la disciplina fiscal, con un défi-

⁴⁹ Moreno-Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban, y Ruiz Nápoles, Pablo. «El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones», *Perfiles Latinoamericanos*, no. 025, 2004, pp. 149-168.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

cit operativo de no más del 2% del PIB; racionalizar el gasto público; incrementar el ingreso fiscal; liberalizar los mercados de bienes y servicios, financiero y cambiario; liberalizar el comercio exterior y los flujos de inversión extranjera; privatizar las empresas del Estado, y garantizar la seguridad jurídica.

Así mismo, los esquemas de integración regional en un contexto de apertura, fueron denominados de «regionalismo abierto», considerando que la articulación de las economías latinoamericanas con el sistema económico mundial debía regirse por las señales del mercado internacional.

Se plantea alcanzar círculos virtuosos y sostenidos de crecimiento a través del impulso del ahorro externo, tanto por la vía de la inversión extranjera directa como de la captación de capital de cartera en los mercados financieros y, paralelamente, la promoción de las exportaciones, especialmente las no tradicionales. Se partía de la premisa de que el flujo de recursos externos conllevaría un incremento de la tasa de inversión, además de favorecer la modernización del sector productivo, mejorando la productividad del trabajo y la creación de empleo, conduciendo a mayores salarios que llevarían a la reducción de la pobreza.

El CW también representó un compromiso político y más aún un entramado de intereses entre el capital financiero y productivo transnacional, las élites internas y los gobiernos de América Latina, como resultado de la crisis iniciada en la década de 1970 en los países desarrollados que coincidió con la crisis del modelo de sustitución de importaciones en América Latina⁵². Es preciso considerar que dichas políticas hacen parte de las condiciones de los organismos financieros multilaterales para el acceso a préstamos internacionales y rescates financieros, respondiendo a los intereses comerciales de países industrializados⁵³.

Estas reformas y políticas macroeconómicas, aplicadas en la década de 1990 en las economías latinoamericanas, no constituyeron una estrategia de desarrollo sino medidas orientadas a la estabilización y desregularización de las economías, las cuales mostraron

⁵² Guillén, Arturo. América Latina: neoliberalismo, políticas macroeconómicas y proyectos nacionales de desarrollo. Seminario Internacional Socialismo para el Buen Vivir en América Latina, 22 al 25 de abril. Quito, Ecuador, 2013, pp. 1-22, disponible en: <http://www.centrocelsofurtado.org.br> (consulta: 14 de julio de 2018).

⁵³ Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto. «El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina», *Política y Cultura*, no. 37, 2012, pp. 35-64.

algunos aciertos pero también efectos desfavorables. No obstante, se logró una relativa estabilidad macroeconómica, la renegociación de la deuda externa en los países latinoamericanos, aunque con una reducción poco significativa del capital y de los intereses, así como la reactivación de los flujos de capital en la región.

El crecimiento económico de América Latina en el periodo 1991-2002, luego de la aplicación de las políticas en el marco del CW, tuvo como resultado tasas de variación positivas pero por debajo a las correspondientes al periodo de industrialización «hacia adentro», entre 1951 y 1980⁵⁴. El PIB per cápita de América Latina, en la década de 1980, descendió a -0,8%. En la década de 1990, bajo las políticas del CW, el crecimiento de esta variable fue apenas de 1,3%, en contraste con el 2,5% alcanzado en la década de 1960 y el 3,3% de la década de 1970⁵⁵. Según Guillén⁵⁶, el modelo neoliberal no logró resolver los problemas existentes en las economías no desarrolladas; ni se instauró un sistema productivo más articulado, ni hubo progreso desde el punto de vista social.

Moncayo Jiménez⁵⁷ señala que las políticas económicas enmarcadas en el CW lograron una estabilidad de los indicadores macroeconómicos y un auge exportador en América Latina, aunque éste último sigue concentrándose en un número limitado de productos básicos y de servicios con un bajo contenido tecnológico; además los encadenamientos del sector exportador con los restantes sectores en la economía nacional siguen siendo débiles en los países de América Latina. Por su parte, la baja competitividad y las escasas políticas de desarrollo, especialmente las de fomento de la innovación endógena, se han traducido en un incremento de la importación de productos manufacturados que muchas veces desplazan a los productores locales y entorpecen el buen desempeño de las cadenas agroproductivas en el mercado interno. Por otra parte, con la globalización neoliberal se reduce la autonomía de los Estados nacionales pues las decisiones estratégicas quedan en manos de las empresas transnacionales, conllevando una alta concentración del ingreso y exclusión social⁵⁸.

⁵⁴ Moncayo Jiménez, Edgard. «Resultados de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos: estabilización incompleta, estabilización de los desequilibrios sociales y crecimiento precario», *Economía y desarrollo*, vol. 2, no. 2003, pp. 73-95.

⁵⁵ Stiglitz, Joseph «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», *Revista de la CEPAL*, no. 80, 2003, pp. 7-40.

⁵⁶ Guillén, A., *op. cit.*, 2013.

⁵⁷ Moncayo Jiménez, E., *op. cit.*

⁵⁸ Furtado, Celso. *El capitalismo global*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Asimismo, no se planteó en el CW el tema de la equidad como objetivo del desarrollo mediante el mejoramiento de la distribución del ingreso, aunque si se hizo referencia a la lucha contra la pobreza. Igualmente fueron excluidos los temas relativos al medio ambiente, el desarrollo sostenible y con rostro humano⁵⁹.

Una estrategia de desarrollo que considere el mercado interno aunado al fomento de las exportaciones, también requiere una redefinición del papel del Estado para corregir las fallas de mercado y reactivar la industrialización en América Latina. En otras palabras, junto con un sector exportador eficiente, en la estrategia de cambio estructural hacia el desarrollo debe privilegiarse la reactivación de las cadenas productivas internas, sin dejar a un lado la reorganización de las economías campesinas y los programas de seguridad alimentaria, con base en una política industrial orientada a la transformación de la estructura productiva en América Latina, dado que sin la creación de una base endógena de acumulación de capital y de una articulación de los sectores económicos difícilmente podrá ser alcanzada la meta del desarrollo⁶⁰.

En síntesis, para la construcción de un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo, es preciso conceptualizar el desarrollo como un proceso multidimensional que requiere la participación de los actores de la sociedad y no la mera actuación del mercado, con la finalidad de crear un sistema productivo más articulado y con un mayor grado de equidad y autonomía.

4. El neoestructuralismo latinoamericano: Transformación Productiva con Equidad y desarrollo «desde dentro»

Durante la década de 1980, en el marco de la crisis de la deuda externa y la caída del ingreso per cápita regional, los estudios de la CEPAL comienzan a centrarse en la estabilidad macroeconómica y la relativa supremacía de la trilogía deuda-inflación-ajuste, aconsejando la renegociación de la deuda externa condicionada por las políticas de ajuste estructural. Predominó una postura de vocación heterodoxa, al plantear que más allá de enfrentar los problemas de corto plazo, la

⁵⁹ Casilda Béjar, Ramón. «América Latina y el Consenso de Washington», *Boletín Económico de ICE*, no. 2803, 2004, pp. 19-38.

⁶⁰ Guillén Romo, Héctor. «De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina», *Comercio exterior*, vol. 57, no. 4, 2007, pp. 295-313.

solución estructural debía sustentarse en la expansión y diversificación tanto de la producción como de las exportaciones⁶¹.

La incorporación de Fernando Fajnzylber en la CEPAL, significó también una revisión del estructuralismo latinoamericano a partir de sus publicaciones: «*La industrialización trunca en América Latina*» (1983) e «*Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*» (1990), dando inicio a la etapa neoestructuralista del pensamiento latinoamericano en materia de desarrollo. Fajnzylber aunque era crítico del modelo de industrialización «hacia adentro», sostuvo una posición opuesta al modelo neoliberal emergente, entendiendo que el desarrollo requiere de un rol importante del Estado. Además, destaca la necesidad de impulsar una nueva industrialización que privilegie la producción de bienes con valor agregado y de capital, para superar la condición de subdesarrollo en América Latina, abriendo paso a la propuesta cepalista «Transformación productiva con equidad», presentada en 1990⁶².

Entre 1998-2003, la tasa de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe fue en promedio de 1,4% y la tasa media de desempleo se incrementó de 10,3 a 11%; la inversión también se contrajo al disminuir la razón entre la formación bruta de capital fijo y el PIB, del 19,7% al 16,5%; los términos de intercambio de las economías latinoamericanas no mejoraron y hubo fuertes devaluaciones cambiarias en la mayoría de los países de la región. Con ello se atenuó la hegemonía del modelo neoliberal con un relativo debilitamiento de las políticas propuestas en el CW, abriendo paso al neoestructuralismo de la CEPAL⁶³.

Las bases fundamentales de este pensamiento son presentadas en el documento *Transformación productiva con equidad*, publicado por la CEPAL en 1990, en el cual se recomienda la transformación productiva y el desarrollo «desde dentro», así como una mayor apertura comercial en forma gradual y selectiva, un tipo de cambio real estable, entre otras políticas de mercado⁶⁴.

⁶¹ Bielschowsky, Ricardo. «Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente», en: Bielschowsky, Ricardo (comp.). *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Argentina, Siglo Veintiuno editores, 2010, pp. 15-89.

⁶² Torres Olivos, Miguel (comp.). *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.

⁶³ Bielschowsky, R., *op. cit.*

⁶⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1996.

Esta nueva visión analiza de manera crítica las reformas y políticas de ajuste estructural, destacando que los problemas económicos de América Latina son más bien de carácter estructural, endógeno y de origen histórico. La propuesta neoestructuralista se centra en una serie de proposiciones orientadas a la transformación productiva con la finalidad de mejorar la inserción internacional de América Latina, aumentar la generación del empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural y mejorar la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza extrema. Al mismo tiempo, plantea la necesidad de revisar la participación del Estado y sus mecanismos de intervención en los asuntos económicos, reconociendo su papel clave en la agenda de desarrollo⁶⁵.

Los neoestructuralistas conciben la industrialización por sustitución de importaciones como una fase inicial para alcanzar el desarrollo en América Latina y, consideran que se debe pasar a una segunda etapa referida a la exportación de bienes no tradicionales, especialmente manufacturados, aunque esto también lo proponían los estructuralistas. Una vez superada la fase fundacional, la industrialización exige una mayor participación e interrelación entre los agentes, esto es grandes plantas industriales vinculadas con las pequeñas y medianas empresas, infraestructura científica y tecnológica, organismos de capacitación de recursos humanos, instituciones que definan políticas y normas. Una vez que los actores y sus niveles de decisión se consolidan como práctica nacional, se propicia un núcleo endógeno de dinamización tecnológica⁶⁶.

En síntesis, Torres Olivos⁶⁷ expone que los aportes de Fajnzylber en el mensaje renovado de la transformación productiva con equidad de la CEPAL, se centran principalmente en: la equidad y el progreso técnico para incrementar la productividad y la competitividad; la distinción entre la competitividad espuria de la competitividad auténtica, dado que esta última es la que se genera a partir del creciente y constante progreso técnico, la calidad de los procesos educativos y de la capacitación; la equidad; la articulación de la industria con los demás sectores económicos para permitir los encadenamientos productivos «aguas arriba» y «aguas abajo» y el efecto *spillovers*; la importancia de las instituciones y la concertación social para impulsar las

⁶⁵ Guillén Romo, *op. cit.*

⁶⁶ Sunkel, Osvaldo. «Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro», en: Sunkel, Osvaldo (comp.). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 35-80.

⁶⁷ Torres Olivo, M., *op. cit.*

estrategias de desarrollo; así como la democracia para promover la transformación productiva y social. Se plantea así, la necesidad de conformar un núcleo endógeno de generación y difusión de tecnologías en cada país de la región, fortalecer las cadenas productivas locales con base en la competitividad sistémica, para así lograr una mejor inserción de América Latina en el mercado mundial. Tal como se venía planteando desde los tiempos estructuralistas, una estrategia de desarrollo centrada en la producción y exportación de manufacturas debía sustentarse en un mercado común regional.

Desde inicios del siglo XXI, el pensamiento neoestructuralista se ha venido enriqueciendo con diversos trabajos científicos, aunque con ligeras reorientaciones en sus enfoques temáticos en el contexto de un lento crecimiento económico tanto mundial como regional. En este escenario, se propone la ampliación del paradigma de la transformación productiva con equidad dando paso a otros planteamientos, entre ellos las ideas de Ocampo sobre una agenda de desarrollo para la era global, contentiva tanto de propuestas referidas al papel crítico del espacio regional como de estrategias nacionales para enfrentar los desafíos que supone la globalización, así como las oportunidades enmarcadas en este proceso⁶⁸.

Al cumplir la CEPAL sesenta años en 2008, fueron agregados en el análisis los siguientes aspectos: la incorporación de un balance detallado del desempeño de las economías de la región tanto en el ámbito económico como social; el planteamiento de una agenda de desarrollo en la era global; los conceptos de ciudadanía y cohesión social; la fusión de la perspectiva estructuralista y schumpeteriana y, el énfasis en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de los capitales⁶⁹.

En cuanto a la agenda global, se reiteran los principios referidos a garantizar los derechos humanos internacionales, la democracia, la paz, la seguridad, la estabilidad macroeconómica y financiera, mejorar las asimetrías internacionales en los ámbitos productivo y comercial, macroeconómico y financiero, entre otros, con una visión heterodoxa e incorporar una agenda social al nivel mundial⁷⁰.

En términos de las estrategias nacionales, se abre un espacio a la reflexión conjunta en torno a la macroeconomía y finanzas, la transformación productiva, el desarrollo social y la sostenibilidad ambien-

⁶⁸ Ocampo, José Antonio. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Serie Estudios y Perspectivas*, México, Naciones Unidas, 2005.

⁶⁹ Bielschowsky, *op. cit.*

⁷⁰ *Ibidem.*

tal. Además, en un plano intermedio entre lo global y lo nacional, destacan recomendaciones en materia de institucionalidad y políticas regionales para garantizar la estabilidad macroeconómica y la integración productiva, comercial y financiera. La concepción de la agenda de desarrollo para la era global sigue la tradición estructuralista de la CEPAL, por cuanto analiza la realidad económica y social de la región para diseñar políticas orientadas a mejorar las relaciones centro-periferia y la inserción internacional de América Latina⁷¹.

Los neoestructuralistas le dan importancia al mercado pero no descartan la intervención del Estado para resolver sus fallas, así como la creación de alianzas estratégicas. En efecto, su posición es ir de «menos Estado», idea plasmada en el modelo neoliberal a un «mejor Estado», bajo la concertación estratégica entre el sector público y privado, así como la descentralización de sus funciones. Así mismo, los neoestructuralistas plantean pasar de un Estado encargado de la producción y regulaciones directas a un Estado generador de capacidades para impulsar la educación y la salud, así como la innovación social y el fortalecimiento de la democracia. Igualmente, la responsabilidad del Estado es fundamentalmente la creación de un marco institucional, incluyendo políticas para superar la inequidad, garantizar la estabilidad macroeconómica y proporcionar bienes públicos de apoyo a la gestión productiva y de servicios. El fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas con capacidad de convocatoria y de iniciativas para articular a los distintos agentes económicos, tales como actores productivos, entes educativos, de investigación y de innovación, organismos de financiamiento, agentes comercializadores, entre otros, estimulando la capacidad de concertación y coordinación entre los mismos.

Además, en lugar de destacar la industrialización como la única vía para superar el subdesarrollo, la nueva estrategia de cambio estructural resalta que es necesario reorientar la producción y exportación en América Latina hacia bienes con un mayor contenido tecnológico y con un mayor valor agregado por innovación a través de mayores cadenas productivas incluso más allá del sector manufacturero, para así superar la heterogeneidad estructural en los países no desarrollados y la insuficiente diversidad productiva⁷².

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2000; Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2002; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

Otro de los ejes temáticos que ha sido incluido en el pensamiento de la CEPAL es el de las oportunidades en torno a los *clusters* o aglomeraciones productivas, vistas como promotoras de cadenas productivas con base en los recursos naturales conectadas con el procesamiento o industrialización de productos básicos, lo cual podría traducirse en efectos favorables al empleo y al desarrollo territorial en general.

Adicionalmente, es importante destacar que en los últimos años la CEPAL ha enfatizado en los recursos naturales y el desarrollo de las economías nacionales sin dejar de lado la perspectiva global, promoviendo políticas y estrategias conducentes al impulso de la bioeconomía, que puede ser definida como: «...la producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluidos los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados, para proporcionar información, productos, procesos y servicios en todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible», de acuerdo con GBS (2018), citado por Rodríguez, Rodrigues y Sotomayor⁷³.

Esto requiere el conocimiento de los recursos naturales territoriales y sus potencialidades a desarrollar, es decir para aprovechar las oportunidades que ofrece la bioeconomía es preciso conocer la base de los recursos biológicos disponibles, las capacidades científicas y tecnológicas relacionadas y las potencialidades de mercado, así como la aceptación de los consumidores de los nuevos productos de la bioeconomía⁷⁴.

Conclusiones

Históricamente, las economías de América Latina se han insertado al sistema económico mundial como proveedoras de productos básicos agrícolas y no agrícolas, por tanto se evidencia un sistema productivo con escaso valor agregado o poca transformación del estado inicial de estos bienes, así como un proceso de acumulación de capital sobre la base de un enclave económico con escasa vinculación con la economía nacional.

En consecuencia, al analizar los distintos modelos de desarrollo desde el primario-exportador hasta el modelo postneoliberal, se ha

⁷³ Rodríguez, Adrián; Rodrigues, Mónica dos Santos, y Sotomayor Echenique, Octavio. *Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: elementos para una visión regional*, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, p. 9.

⁷⁴ *Ibidem*.

configurado y reforzado una heterogeneidad estructural en las economías subdesarrolladas (entre ellas las latinoamericanas), derivada de las condiciones históricas y la desigual distribución de los frutos del progreso técnico –en términos del pensamiento estructuralista latinoamericano- y caracterizada por un sector dinámico y moderno de la economía constituido por el sector exportador de productos básicos (en el que muchas veces hay participación de capital extranjero), en articulación compleja con un sector económico tradicional o de subsistencia con una baja productividad, orientado básicamente a satisfacer las necesidades de autoconsumo y de los mercados locales o nacionales. A diferencia de esto, las economías desarrolladas se caracterizan por una estructura económica más homogénea y diversificada, edificada a partir de la producción y exportación de bienes manufacturados, con un alto contenido de conocimiento incorporado e innovación. No obstante, es preciso destacar que los modelos y enfoques de desarrollo en América Latina analizados, distan mucho de haber sido homogéneos en cada país de la región.

Así mismo, se desprende que en las economías latinoamericanas, en general existe una acentuada dependencia de las fluctuaciones de precios del producto básico de exportación en los mercados internacionales, que persiste en la actualidad y hace muy vulnerables a las mismas, pues dependen en gran medida de la producción y exportación de materias primas, además con una vocación monoprodutora y monoexportadora. La volatilidad de los precios de los *commodities* se traduce muchas veces en la merma de los ingresos de los productores, con efectos negativos tanto macroeconómicos como microeconómicos, comprometiendo incluso su sustento y calidad de vida. En cambio, las economías desarrolladas evidencian una menor vulnerabilidad, pues los precios de los bienes manufacturados que generan tienden a una mayor estabilidad en los mercados internacionales.

Por consiguiente, en las economías no desarrolladas es imprescindible generar cambios estructurales orientados a activar los círculos virtuosos del crecimiento y desarrollo, centrados en la expansión de la producción y exportación, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la defensa de los procesos democráticos, las libertades políticas y económicas, el mejoramiento de las instituciones y las alianzas entre el sector público y privado, la redefinición de los procesos de integración regional, la participación ciudadana, entre otros, apuntando hacia un desarrollo más armónico y sistémico en la región, con criterios de equidad para disminuir las desigualdades territoriales. En otras palabras, se persigue superar el llamado

fundamentalismo del capital para abrir paso a modelos de desarrollo centrados en el ser humano y su bienestar, más allá del mero crecimiento económico.

En este sentido, recientemente la CEPAL ha incorporado algunos elementos en su análisis en materia de desarrollo, proponiendo un cambio estructural progresivo en las economías latinoamericanas, basado en procesos productivos y actividades que activen las capacidades endógenas para generar productos intensivos en conocimientos e innovación, propiciando con ello la diversificación económica que deberá orientarse hacia el desarrollo sostenible. Esto implica esfuerzos significativos de los actores en los ámbitos económico, político, institucional, social y cultural, en vez de la mera actuación del Estado o del mercado, dado que el desarrollo debe ser concebido como un proceso multidimensional, no lineal y complejo en el tiempo.

Finalmente, se puede destacar que las economías subdesarrolladas (entre ellas las latinoamericanas) tienen sus propias especificidades y por ende no pueden ser analizadas sin tomar en cuenta su proceso histórico y sus características estructurales de inserción en el sistema económico internacional.

Referencias

- Arocena, José. *Problemas del desarrollo en América Latina*, 2003, disponible en: <http://www.es.scribd.com> (consulta: 25 de septiembre de 2018).
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, España, Secretaría General Iberoamericana, 2010.
- Bethell, Leslie. *Historia de América Latina*, Barcelona, España, editorial Crítica, 1991.
- Bielschowsky, Ricardo. «Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente», en: Bielschowsky, Ricardo (comp.). *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Argentina, Siglo Veintiuno editores, pp. 15-89.
- Casilda Béjar, Ramón. «América Latina y el Consenso de Washington», *Boletín Económico de ICE*, no. 2803, 2004, pp. 19-38.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1996.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2000.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2002.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.
- Comisión Económica para América Latina. Diálogo del alto nivel Desarrollo en Transición: los desafíos del desarrollo en un mundo cambiante. Palabras de Alicia Bárcenas, Secretaría ejecutiva de la CEPAL (4 de octubre de 2018), disponible en: <http://www.cepal.org> (consulta: 17 de octubre de 2019).
- Di Filippo, Armando. «La escuela latinoamericana del desarrollo: tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional», *Cinta Moebio, Revista Epistemológica de Ciencias Sociales*, no. 29, 2007, pp.124-154.
- Esser, Klaus. «La transformación del modelo de industrialización en América Latina», *Revista de la CEPAL*, no. 26, 1985, pp. 103-115.
- Furtado, Celso. *El capitalismo global*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Gelman, Jorge. «Senderos que se bifurcan. Las economías de América Latina luego de las independencias», en: Bértola, Luis y Pablo Gerchunoff (comps.). *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas-AECID, 2011, pp. 19-46.
- Guillén, Arturo. «Modelos de desarrollo y estrategias alternativas», en: Correa, E.; J. Déniz y A. Palazuelos (Eds.). *América Latina y Desarrollo Económico. Estructura, inserción externa y sociedad*, Madrid, España, ediciones Akal, 2008, pp. 16-42.
- Guillén, Arturo. *América Latina: neoliberalismo, políticas macroeconómicas y proyectos nacionales de desarrollo*. Seminario Internacional Socialismo para el Buen Vivir en América Latina, 22 al 25 de abril. Quito, Ecuador, 2013, pp. 1-22, disponible en: <http://www.centrocelsofurtado.org.br> (consulta. 14 de julio de 2018).
- Guillén Romo, Héctor. «De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina», *Comercio exterior*, vol. 57, no. 4, 2007, pp. 295-313.

- Gutiérrez, Alejandro. «América Latina: evolución en el pensamiento y en las estrategias de integración», en: Briceño Ruiz, José; Andrés Rivarola Puntigliano y Angel María Casas Gragea (Eds.). *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 233-250.
- Kalmanovitz, Salomón. «Las consecuencias económicas de la independencia de América Latina», en: Bértola, Luis y Pablo Gerchunoff (comps.). *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas-AECID, 2011, pp. 19-46.
- Kay, Cristóbal. «Teorías latinoamericanas del desarrollo», *Nueva Sociedad*, no. 113, 1991, pp. 101-113.
- Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto. «El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina», *Política y Cultura*, no. 37, 2012, pp. 35-64.
- Moncayo Jiménez, Edgard. «Resultados de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos: estabilización incompleta, estabilización de los desequilibrios sociales y crecimiento precario», *Economía y desarrollo*, vol. 2, no. 1, 2003, pp. 73-95.
- Moreno-Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban, y Ruiz Nápoles, Pablo. «El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones», *Perfiles Latinoamericanos*, no. 025, 2004, pp. 149-168.
- Nahón, Cecilia; Rodríguez Henríquez, Corina y Schorr, Martín. «El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo: trayectorias, rupturas y continuidades», en: CLACSO, *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, (pp. 327-388). Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 327-388, disponible en: <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar> (Consulta: 10 de septiembre de 2016).
- Ocampo, José Antonio. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Serie Estudios y Perspectivas*, México, Naciones Unidas, 2005.
- Pinto, Aníbal. *Heterogeneidad y modelo de desarrollo reciente en América Latina. Inflación: raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Prebisch, Raúl. «Estudio económico de América Latina», *Revista de Economía*, Montevideo, vol. 3, no. 17, 1950, pp. 577-582. [Original 1949].
- Prebisch, Raúl. «Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo», *El Trimestre Económico*, vol. 1, no. 198, 1983, pp. 1.077-1.096.

- Prebisch, Raúl. «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas», *Desarrollo Económico*, vol. 26, no. 103, 1986, pp. 479-502. [Original 1949].
- Prebisch, Raúl. «Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana», *Revista de Economía y Estadística*, no. especial 2000, pp. 145-156. [Original 1961].
- Quintero, María Liliana. «El estructuralismo latinoamericano bajo la égida de Prebisch y la CEPAL: desarrollo e integración regional», *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, vol. 13, no. 26, 2014, pp. 39-48.
- Rodríguez, Adrián; Rodrigues, Mónica dos Santos, y Sotomayor Echenique, Octavio. *Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: elementos para una visión regional*, Santiago de Chile, CEPAL, 2019.
- Rodríguez, Octavio. «Sobre la concepción del sistema centro-periferia», *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1977, pp. 223-247.
- Rodríguez, Octavio. «Fundamentos del estructuralismo latinoamericano», *Comercio Exterior*, vol. 51, no. 2, 2001, pp. 100-112.
- Sprout, Ronald. «El pensamiento de Prebisch», *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1992, pp. 187-203.
- Stiglitz, Joseph. «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», *Revista de la CEPAL*, no. 80, 2003, pp. 7-40.
- Sunkel, Osvaldo. «Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro», en: Sunkel, Osvaldo (comp.). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 35-80.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI editores, 1970.
- Torres Olivos, Miguel (comp.). *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.