

HC 125
RG.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

**LOS MODELOS DE DESARROLLO Y LA INTEGRACION EN
AMÉRICA LATINA (1950-1999)**

Tutor:
Dra. Rita Giacalone

Autor:
Pol. Virginia A. Rondón G.
C.I. 9.472.935

MÉRIDA, 1999

U. de los Andes. Consejo de Estudios de Postgrado

SECRETARÍA DE POSTGRADO

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA
POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**LOS MODELOS DE DESARROLLO Y LA INTEGRACION EN
AMERICA LATINA (1950-1999)**

**Trabajo de Grado presentado como requisito final para optar al título de
Magister Scientiae en Ciencias Políticas**

**Tutor:
Dra. Rita Giacalone**

**Autor:
Pol. Virginia A. Rondón G.
C.I. 9.472.935**

MÉRIDA, 1999

INDICE

	Pág.
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
RESUMEN	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
APORTES TEORICOS EN LOS MODELOS DE DESARROLLO APLICADOS EN AMERICA LATINA	4
A. La presencia del análisis clásico en el modelo de crecimiento hacia afuera	4
B. El modelo de crecimiento hacia adentro y sus "contribuyentes"	21
C. Las raíces del modelo neoliberal	45
CAPITULO II	
IMPLICACIONES DE SITUACIONES INTERNAS Y EXTERNAS EN LOS ESQUEMAS DESARROLLISTAS LATINOAMERICANOS ADOPTADOS A PARTIR DE 1950	60
A. Causas de la aplicación del modelo de crecimiento hacia adentro	60
B. Motivaciones para la adopción del modelo neoliberal	72
CAPITULO III	
LA INTEGRACION EN EL MARCO DE LOS MODELOS DE DESARROLLO	101
A. La integración como resultante de la concepción de desarrollo	102
B. Los primeros esquemas de integración: ampliación de mercados para los países de la región	111
C. La integración de los noventa: mercados abiertos al mundo	148
CONCLUSIONES	161
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y HEMEROGRAFICAS	172

DEDICATORIA

A mis padres, por su ejemplo genuino, de quienes heredé el amor por el conocimiento y quienes estimularon la culminación de esta meta.

A mi esposo por su inmenso amor, vital en todos mis actos, y por compartir conmigo la inquietud intelectual.

A mi hijo por constituirse en el nuevo motor de mi vida.

A mis hermanos, por ofrecerme la oportunidad de contar con cuatro estilos de afrontar las situaciones de hoy y del mañana.

AGRADECIMIENTO

A la Dra. Rita Giacalone, por haber guiado pacientemente la elaboración de la presente tesis, aportando sus valiosos conocimientos al servicio de esta meta.

A los integrantes del Grupo de Investigación de Economía y Filosofía de la Ciencia de la Facultad de Economía, en especial a la Prof. Rossana Hernández, quienes facilitaron gran parte de la información requerida en el presente trabajo.

RESUMEN

Las ciencias políticas cumplen una misión de altísima relevancia en el devenir de los pueblos, máxime de los pueblos latinoamericanos, los cuales necesitan de un mayor número de respuestas que, sí realmente ofrecen soluciones, mejorarán el nivel de vida de su gente. Al respecto, el estudio de los modelos de desarrollo y de integración podría catalogarse como uno de los temas más importantes de dicha ciencia puesto que a través de ellos se estructuran políticas que marcan el destino de los países.

En este sentido, en el presente trabajo se realiza un acercamiento teórico a los modelos de desarrollo y a los modelos de integración aplicados en Latinoamérica entre 1950 y 1999. Se revela que los modelos de desarrollo de la región se derivan de ideas que fueron elaboradas extrarregionalmente. Asimismo, que las situaciones que motivaron los cambios de modelos fueron, en su mayoría, resultado de fenómenos que tuvieron lugar en el ámbito externo. A su vez, se observa que, en cada coyuntura histórica, los esquemas de integración están estrechamente conectados con los modelos de desarrollo adoptados, ya que constituyen una herramienta para el crecimiento de las naciones involucradas.



INTRODUCCION

Los modelos de desarrollo que se han implementado en América Latina al igual que los procesos de integración han recibido una altísima atención por parte de diversos investigadores del acontecer de la región. Constituyen lugar común afirmaciones del tipo: los modelos de desarrollo de Latinoamérica han sido adaptaciones de distintas corrientes del pensamiento surgidas en los países desarrollados, o las condiciones impuestas por el exterior fueron determinantes para los cambios de modelo, o los procesos de integración impulsados en la región desde la década de los cincuenta han respondido a los modelos de desarrollo aplicados. Sin embargo, cuando se intenta conocer las relaciones que hay detrás de tales aseveraciones, se consigue un vacío que pudiera ser fácilmente llenado pero que exige la disposición para establecer los lazos a que dan lugar. Por consiguiente, en el presente trabajo se abordarán el desarrollo y la integración de América Latina a partir de los años cincuenta tratando de revelar la "intimidad teórica" de esos procesos.

El estudio parte de la necesidad de revisar el modo de acometer el desarrollo y la integración de América Latina frente a los profundos cambios que han devenido en las posiciones y relaciones de los principales países del mundo. Por cuanto, en este contexto de cambios, Latinoamérica tiene que fijar líneas de acción que le permitan establecer pautas para no quedar rezagada frente a la dinámica mundial. Una y otra vez es necesario revisar las teorías y las situaciones que determinan el camino a seguir.

El tema del desarrollo y la integración no será un tema agotado mientras suscite relaciones complejas marcadas por el entorno mundial y de regiones que buscan caminos para alcanzar un mejor nivel de vida para sus pueblos. Así, hoy más que nunca debe retomarse tanto en el ámbito académico como en el ámbito político el análisis de dichos fenómenos, análisis que resulta imperativo como vía para explicar avances y retrocesos de la dinámica desarrollista e integracionista. Esta responsabilidad recae particularmente sobre los científicos políticos quienes tienen el deber de dar cuenta de los fenómenos económicos-sociopolíticos que afectan el devenir, con el fin de comprender e influir en el mundo de hoy y de mañana.

En este sentido, los objetivos que orientan esta investigación giran en torno a: 1) analizar las influencias conceptuales externas que han moldeado y moldean tanto los modelos de desarrollo como las políticas de integración, 2) contribuir a la comprensión de los elementos externos e internos que inciden en la adopción de los modelos de desarrollo aplicados en América Latina y 3) ofrecer pautas explicativas de la relación entre los modelos de desarrollo y las políticas de integración en la región.

A fin de lograr los objetivos propuestos, en el primer capítulo se realizará un acercamiento a los aportes teóricos que inspiraron, influyeron o determinaron los modelos de desarrollo adoptados en América Latina desde el siglo XIX, empezando con el modelo de crecimiento hacia afuera y sus vinculaciones con el análisis clásico, continuando con el modelo de crecimiento hacia adentro y los inspiradores de este cuerpo de pensamiento en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, y culminando con el modelo neoliberal y la revisión de los ideólogos

que configuraron esa idea. En el segundo capítulo se conocerán las situaciones externas e internas que originaron los cambios en la manera de concebir el desarrollo en la región.

En el tercer y último capítulo se estudiará la forma en que los modelos de desarrollo han influido en el diseño de los esquemas de integración surgidos en Latinoamérica, partiendo del reconocimiento de la estrecha relación que éstos tienen al haber nacido las primeras propuestas de integración bajo el auspicio del modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL en los años cincuenta, y considerando que el modelo neoliberal ha marcado cambios en la forma de concebir la integración regional. En las conclusiones se sintetiza lo que previamente se expuso.

Para realizar esta tarea se utilizó el método histórico comparativo y se usó la técnica de análisis de contenido. Fundamentalmente, ésta última se usó en el capítulo tres donde se recurrió al análisis de distintos documentos relativos a la integración regional. Finalmente, es conveniente señalar que el presente trabajo no busca evaluar ni los modelos de desarrollo aplicados en América Latina ni los procesos de integración, por tanto no se hizo seguimiento a la aplicación de los mismos en la región. Sin embargo, se anotarán algunos puntos sobre estos temas que ayudarán a clarificar los propósitos planteados.

CAPITULO I

APORTES TEORICOS EN LOS MODELOS DE DESARROLLO APLICADOS EN AMERICA LATINA

Los modelos de desarrollo aplicados en América Latina tienen una sustentación teórica que proviene de doctrinas económicas elaboradas fuera del espacio regional. Por consiguiente, para entender dichos modelos es necesario realizar un acercamiento a los ideólogos que coadyuvaron a construir esos cuerpos de pensamiento que posteriormente llegarían a conformar piezas fundamentales de lo que actualmente se conoce como la teoría del desarrollo. A tal fin, partiendo del siglo XIX, se expondrá someramente los tres modelos aplicados en la región y se relacionarán con las ideas de los autores que colaboraron en el diseño de esos esquemas. Deliberadamente se dejarán de lado algunos elementos igualmente importantes pero que no se corresponden con los objetivos de la presente investigación.

A. La presencia del análisis clásico en el modelo de crecimiento hacia afuera

En el siglo XIX se operó un cambio significativo en el comercio internacional, dado que el fenómeno conocido como Revolución Industrial había logrado insertarse en la economía mundial. Este fenómeno, iniciado en Inglaterra, consistió en la colocación de la industria en una posición de preeminencia frente a la agricultura y el comercio, por lo cual "las actividades manufactureras e industriales se convirtieron en las formas principales de la producción social" (Heilbroner 1982: 160). Al proceso se le adjudican dos fechas de

nacimiento. La primera fue propuesta por Arnold Toynbee quien, cuando acuñó el término “Revolución Industrial” (en sus *Conferencias sobre la Revolución Industrial de Inglaterra* publicadas en 1884¹), dijo que el movimiento se había iniciado en 1760, cuando se encendieron por primera vez los hornos de la gran fundición de Carron y empezaron a proliferar las inscripciones en la Oficina de Patentes. La segunda es 1790, cuando se dio una brusca subida tanto de las importaciones como exportaciones, indicadores del gran aumento de la producción británica (Blaug 1985: 65-66).

Ambas fechas sugieren que el proceso de Revolución fue tardío. La explicación de ese hecho podría encontrarse en que dicho proceso contó, en los primeros quince siglos de esta era, sólo con un mínimo de gente que se dedicó al mejoramiento sistemático de las técnicas manufactureras. Por otra parte, no existía un flujo monetario abundante y la vida económica era estática debido a que las condiciones cambiaban poco año tras año. Dadas estas condiciones, era impensable un proceso industrial en gran escala. Incluso en el siglo XVIII, cuando la manufactura había comenzado a adquirir ciertas proporciones, no se le atribuía gran importancia, puesto que la agricultura seguía considerándose como la actividad vital (Heilbroner 1982: 132-133).

Con respecto al centro originario de la Revolución, es decir Inglaterra, puede argumentarse que se inició allí por una serie de “factores de fondo” que la distinguían “de casi todas las naciones europeas del siglo XVIII”. Estos fueron: *a)* era relativamente rica, *b)* fue escenario de la más próspera y completa transformación de la sociedad feudal en

¹ Aunque Arnold Toynbee fue uno de los primeros en usar el término Revolución Industrial, John Stuart Mill y Karl Marx en sus respectivas obras clásicas ya utilizaban dicha expresión en el mismo sentido (Niveau 1981: 25).

una sociedad comercial, c) era el foco de un entusiasmo singular por la ciencia y la ingeniería, d) poseía inmensas reservas de carbón y de mineral de hierro, e) había desarrollado un sistema nacional de patentes que deliberadamente trató de estimular y proteger el acto mismo de inventar y f) contó con “un grupo de hombres nuevos que se apoderaron de las oportunidades latentes de la historia como vehículo para su propia ascensión hacia la fama y la fortuna”, quienes estaban inmersos en una sociedad que no les negaba su derecho a ascender².

Además, siguiendo a Maurice Niveau (1981: 26), se podría agregar otro factor de fondo que le permitió a Inglaterra convertirse en la cuna de la Revolución Industrial: su Revolución Agrícola:

El crecimiento de la renta agrícola, a consecuencia de un aumento de la productividad, crea una ampliación de las salidas en el mercado interior. Al mismo tiempo, este aumento de la productividad libera una parte de la mano de obra, que queda a disposición de las necesidades de la industria y permite incrementar la oferta de productos alimenticios. Todos los períodos de desarrollo han registrado un aumento de la población; el perfeccionamiento de los métodos de producción agrícola permite así responder a las nuevas necesidades de alimentos. Entre el sector agrícola y los sectores industriales pueden surgir presiones recíprocas, no solamente a nivel nacional, sino también en las relaciones internacionales: la demanda de útiles y herramientas para la agricultura incrementa la demanda de hierro, mientras que la expansión de la industria textil favorece la producción de lana y algodón. En pocas palabras, no podría existir desarrollo industrial en una economía de tipo artesanal sin desarrollo previo o concomitante de la agricultura.

En cuanto a los demás países europeos la mayoría también experimentó su revolución industrial y está trascendió a Estados Unidos y Canadá. En el caso de los países coloniales, en especial de los de la América Hispana, también hubo

² En la obra La Formación de la Sociedad Económica, de Robert L. Heilbroner (1982: 134-140) se

transformaciones en sus economías pero no por un aceleramiento de su producción industrial sino por fungir como productoras de las materias primas necesarias para aquellos países que tenían su proceso de revolución y como receptoras de los bienes producidos por éstos. Se fueron así configurando los elementos de una nueva división internacional del trabajo, cuyo centro era Inglaterra (Cardoso y Pérez 1979: 8) y, asimismo, los elementos de un modelo de desarrollo para Latinoamérica, conocido como "modelo de desarrollo hacia afuera" en el que el desarrollo se sustentaba en la exportación de materias primas y alimentos, a través de los cuales se financiaban las importaciones de los bienes manufacturados requeridos por dicha región³.

El citado modelo se apoyaba en las premisas de los liberales ortodoxos, quienes aceptaban la teoría del comercio internacional basada en *el principio de las ventajas comparativas* de la división internacional del trabajo. Según dicho principio, a América Latina le correspondería, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, con los que obtendría grandes beneficios, ya que con el intercambio internacional tanto los ingresos de los países industriales como los de los países exportadores de bienes primarios tenderían a equipararse (Cardoso 1977: 13). Es decir, la evolución de la economía mundial encontró defensores en la región quienes siguieron las ideas de los partidarios de la teoría clásica del comercio internacional, la cual creó también *la teoría de las ventajas comparativas*.

encuentra la explicación detallada de estos "factores de fondo" que concurren en Inglaterra.

³ Según Celso Furtado (1987: 64), la inserción de las naciones latinoamericanas en las "nuevas líneas de expansión internacional tomó impulso a partir de los años cuarenta del siglo pasado". Para acercarse al proceso, Furtado clasifica a las naciones de acuerdo al tipo de productos primarios que producían,

Dicha teoría clásica se configuró en el período conocido como clásico en la ciencia económica, el cual se inició con la sistematización que hiciera del proceso económico el conocido padre de dicha ciencia, Adam Smith (1723-1790), en su obra de 1776 denominada *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las naciones*⁴. A partir de él y, aproximadamente, hasta 1870⁵, autores como David Ricardo (1772-1823), Thomas Malthus (1766-1834) y John Stuart Mill (1806-1873), crearon una visión de la economía en la que se concibe la existencia de un orden natural, tanto en el mundo físico como en el social. Ello se derivó del influjo que tuvo en todas las ramas del saber la mecánica newtoniana. Así,

los asuntos económicos se consideraban gobernados por leyes que, aunque reconocibles por el hombre, quedaban fuera de su control directo. Ello no obstaba para que fuese aconsejable comprender las propiedades de estas leyes a fin de conducirse inteligentemente en la actividad diaria. De hecho, era un objetivo importante de los estudios económicos el propagar la comprensión del significado de las leyes (Barber 1981: 23).

De la misma manera, los integrantes de la escuela clásica (aunque con diversos matices) incorporaron entre sus ideas las premisas manejadas por los miembros de la escuela fisiocrática, quienes fueron los que reaccionaron a las políticas mercantilistas

obteniendo tres clases: "a) economía exportadora de productos agrícolas de clima templado; b) economía exportadora de productos agrícolas tropicales y c) economía exportadora de productos minerales".

⁴ William Barber (1981: 19) dice que es exagerado pensar que con Adam Smith nació la ciencia económica, puesto que "antes del siglo XVIII se "había especulado ya acerca de la naturaleza del proceso económico y se había dejado constancia de juicios sobre su moralidad", [pero] "la literatura preclásica había estado más dispuesta a juzgar el comportamiento económico que a analizarlo". Así, afirma que con Smith lo que nació fue la tradición clásica del pensamiento económico

⁵ Victoriano Martín (1994, 38-39) señala que no es fácil una delimitación temporal del período clásico, pues aceptando que se inició en 1776 y finalizó en la década de 1870, dice que es difícil justificar el no considerar a Cantillón, con su obra, escrita en el segundo cuarto del siglo XVI, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en General* y, sobre todo, a David Hume, quien en 1752 publicó sus *Essays*. Además asegura que se pueden hallar ejemplos de metodología idéntica a la de los clásicos después de

seguidas por el ministro francés de finanzas Juan Bautista Colbert, durante el reinado de Luis XIV (1643 a 1715). Este ministro descuidó la agricultura para dar primacía al crecimiento de la industria. Al morir Luis XIV, por la grave situación que presentaba la agricultura francesa se produjeron fuertes reacciones en contra del *colbertismo*. Sin embargo, Luis XV (su sucesor), no prestó atención a dichas demandas sino que sumergió al país en la Guerra de los Siete Años con Inglaterra, en la que Francia fue derrotada. Así, se preparó el ambiente para retornar a lo natural, naciendo el movimiento fisiocrático (Blaug 1985: 52), que promovió el “gobierno de la naturaleza”, por cuanto los autores de esa corriente “creían en la ley natural y en la primacía de la agricultura” (Ekelund y Hébert 1991: 90). En suma:

el programa de los fisiócratas consistía en la eliminación de los vestigios del particularismo medieval en el campo, la racionalización del sistema fiscal mediante la reducción de todos los impuestos a una sola exacción sobre la renta, la amalgamación de los predios pequeños y la liberación del comercio de granos de todas las restricciones mercantilistas, [...] se trataba de imitar a la agricultura inglesa (Blaug 1985: 52-53).

Igualmente, los fisiócratas creyeron en la importancia del crecimiento económico (Ekelund y Hébert 1992: 107) y en que el superávit se originaba de la producción, al contrario de los mercantilistas para los que éste dependía del comercio. Los clásicos van a compartir con los fisiócratas la creencia en el *laissez faire*,⁶ el ataque al mercantilismo⁶ y su interés por obtener excedente económico, pero será en este último punto donde se

1870, cuando autores como Bagehot (1826-1877), Sidgwick (1838-1900) y Cairnes (1823-1875), no se mostraron entusiasmados con los nuevos enfoques, llegando incluso a criticarlos.

⁶ El mercantilismo “se refiere a un período intervencionista entre el feudalismo y el liberalismo. Describe un credo económico que prevaleció en la época del nacimiento del capitalismo, antes de la Revolución Industrial[...] se caracteriza por un interés en el mundo real [así los mercantilistas manifestaban] un interés aparentemente incesante sobre las ganancias materiales del Estado [...] y el dinero, y no los bienes reales, fue equiparado por general a la riqueza” (Ekelund y Hébert 1992: 43, 45-47).

dará la escisión entre ambas escuelas, ya que mientras para los fisiócratas la agricultura era la única actividad productiva, para los clásicos la industria podría también generar un excedente (Barber 1981: 22).

Para Blaug es una ironía que Adam Smith tuviese problemas para refutar la doctrina fisiocrática de que la manufactura es “estéril”; ya que aunque admitiendo que la manufactura es productiva porque “sus ingresos son suficientes para pagar salarios y para reponer el capital desgastado”, concluyó que el agro “es *más* productiva porque genera rentas además de los salarios y la depreciación”. Así, Blaug apunta que aparte de una escaramuza terminológica [los clásicos] acepta[n] todo el argumento fisiocrático” (Blaug 1985: 52). Al respecto, pudiera señalarse que Blaug, al igual que otros estudiosos del período clásico, no advirtió que para los primeros pensadores de la escuela clásica, en especial para Smith, era muy prematuro vaticinar los alcances de la Revolución Industrial que estaba en curso. Por ello son comprensibles las “ambigüedades” de Smith al tratar el tema.

Lo que si es innegable es el aporte que realizó Smith a la teoría del desarrollo. Así, la mayoría de los estudiosos coinciden en señalar que fue el primer teórico del desarrollo⁷, fundamentalmente porque apartándose de sus antecesores ingleses, quienes consideraban la riqueza de una nación como un fondo acumulado, midió la riqueza por lo que podía producirse durante cierto lapso (Sunkel 1970: 99) o durante un período determinado, “aunque no siempre se adhirió a esta concepción” (Blaug 1985: 65). De

⁷ Sin embargo, hay autores como Gerald Meier y Robert Baldwin (1973: 24), quienes no catalogan las ideas de Smith dentro de los teóricos del desarrollo. Ello sin negar que sus postulados contribuyeron a un mejor entendimiento del proceso de desarrollo.

esta manera para Smith la riqueza nacional no se medía por el valor de los metales preciosos (tal como era entendido por los mercantilistas), sino por “el valor de cambio del producto anual de la tierra y el trabajo del país”. Smith entendía por “riqueza nacional” esencialmente lo mismo que los economistas actuales entienden por “renta nacional” (Ekelund y Hébert 1992: 127).

En cuanto a su visión del sistema económico, Smith, al igual que los demás integrantes de la escuela clásica, partió de la premisa de que éste operaba por prueba y error, en donde cada individuo, al decidir que bienes adquiriría, contribuía a definir el tipo y cantidad de bienes que convenía producir. De esta forma, el desorden del mercado contaba con una “mano invisible” que lo ordenaba (Sunkel 1970: 99, 122). Esta tenía entonces como objetivo procurar el bienestar general a partir de una motivación egoísta, por cuanto en la búsqueda de su propio bien los hombres eran llevados por la “mano invisible” hacia la promoción de fines sociales, los cuales nacían a partir de la sumatoria de los intereses de los miembros de la sociedad (Blaug 1985: 89).

Debe resaltarse que la concepción según la cual los humanos son egoístas, ya había sido desarrollada por Smith en su obra *La Teoría de los Sentimientos Morales*. Allí trató al hombre moral y el hombre económico fue tratado en *La Riqueza de las Naciones*. Ambos seres están motivados por el egoísmo, pero el primero limitaba ese estado con la simpatía y, el segundo, con la competencia.

De hecho, la competencia asegura que la persecución del egoísmo mejorará el bienestar económico de la sociedad. En la época de Smith ésta era una idea liberal porque implicaba que una sociedad sin extensos controles gubernamentales no degeneraría en el caos, como podría suponerse. El monopolio, por otra parte, representa el egoísmo

desenfrenado y la consiguiente destrucción del bienestar económico
(Ekelund y Hébert 1992: 109).

En este mismo orden de ideas, Smith expresaba que el comportamiento económico de los hombres, además de buscar el propio interés, propendía a “comerciar, trocar e intercambiar”. Para lograr este fin era necesario un marco legal y disposiciones gubernamentales para crear el ambiente requerido y era en éste donde se lograba un sistema de cooperación espontánea, en donde consumidores, productores, trabajadores, propietarios y organizadores de la producción, al utilizar sus herramientas de la forma que ellos consideraban más fructífera conseguían que todos los componentes del sistema tuvieran una participación satisfactoria, pues en el “mecanismo impersonal del mercado” se armonizaban los intereses de los diferentes individuos (Martín 1994: 45).

En cuanto al modo de alcanzar la riqueza y el poderío nacionales Smith decía que la clave estaba en el crecimiento económico, el cual era en su esquema una función de la división internacional del trabajo (Gilpin 1990: 185). En un primer sentido, la división internacional del trabajo refería a la especialización de la mano de obra que acompaña al progreso económico y que conllevaba a mejorar la capacidad productiva del trabajo (Barber 1981: 29⁸). Es decir, para Smith la división del trabajo tenía los siguientes beneficios, *a*) el aumento de la habilidad y destreza de cada trabajador, *b*) el ahorro de tiempo, y *c*) la invención de la maquinaria, originada por la concentración del individuo en un objeto particular (Ekelund y Hébert 1992: 126).

⁸ Smith también empleaba el término división del trabajo para denotar la existencia de una división de la fuerza de trabajo entre individuos “empleados en trabajos útiles... y aquellos otros no empleados así”. Los que tenían empleos productivos eran los que generaban objetos tangibles y los que daban excedentes que se utilizaban a posteriori para reinvertir (Barber 1981: 29-30).

Estos beneficios estaban a disposición de aquellas sociedades que podían producir para el intercambio. Por consiguiente, la división internacional del trabajo se limitaría dada la extensión del mercado. En este sentido, las políticas que procuraran ampliar el mercado (mejoras en el transporte y las comunicaciones o eliminación de las barreras al comercio) eran de interés para toda la población (Barber 1981: 29). Así, en la medida en que los países se especializaran en aquello que supiesen hacer mejor estarían adquiriendo bienestar interno y crecimiento económico; lo que constituye la base para el planteamiento de la famosa *teoría de la ventaja absoluta* de Smith, según la cual cada nación debería concentrarse en lo que pueda producir mejor o a menor costo que cualquier otro competidor. “De hecho, su ventaja absoluta había sido, históricamente, la base del comercio internacional y todavía sigue siendo así en muchos productos básicos” (El-Agraa citado en Gilpin 1990: 187).

Destaca Smith que, a pesar de constituir la división del trabajo una pauta fundamental para el crecimiento, anterior a ella era necesaria la acumulación de capital, por cuanto la primera requería el uso de maquinarias y equipo especializado y, además, debería preverse la ampliación del mercado, tanto interno como externo. Al respecto, aseguró que el descubrimiento de América había dado a Europa un mercado excelente.

Este proceso de acumulación giraba sobre la distinción entre el producto social bruto (el cual comprendía el producto total de la tierra y el trabajo que tienen los habitantes de un país en un año) y el producto neto (constituido por la renta que quedaba después de deducir los gastos de mantenimiento del capital propiedad del capitalista y del capital circulante). Este último era el que podía disponerse para aumentar la producción

en el futuro y, aunque tanto terratenientes como capitalistas contaban con renta neta, sólo los capitalistas hacían que la misma se convirtiera en acumulación, mientras los terratenientes tenían propensión al lujo y a mantener empleos improductivos (Barber 1981: 48). El crecimiento dependía entonces en gran medida de la acumulación de capital, pero también de lo que Smith denominó el empleo del *stock*, es decir, la *riqueza*, de la que una fracción se utilizaba para el consumo y otra para producir renta adicional por medio de la inversión (Ekelund y Hébert 1992: 127).

Según Smith, la consecuencia del proceso económico descrito era, a su vez, un proceso de desarrollo que tendía a autosostenerse, puesto que, por un lado, permitiría la división del trabajo, la especialización y el aumento del ingreso nacional y, por el otro, con el crecimiento de la renta se expandiría el tamaño del mercado y se crearía una fuente de mayor ahorro e inversión, lo cual conduciría a una división del trabajo y a un crecimiento del ingreso aún mayor, que permitiría la innovación en máquinas y equipos. Sin embargo, admitió que existía un límite para este proceso acumulativo de desarrollo: cuando un país alcanzaba la riqueza que la naturaleza de su suelo y clima le permitían, llegaba a su propia barrera de crecimiento, a su “estado estacionario” (Baldwin 1970: 34-35).

En relación al estado estacionario, concluyó que bajo esa condición los tipos de salarios disminuían hasta el nivel de subsistencia, mientras que, en períodos de rápida acumulación de capital, dichos tipos aumentaban sobre este nivel. La intensidad del aumento dependía del ritmo de acumulación y del ritmo de crecimiento de la población. Además, Smith mantenía que las rentas de la tierra eran mucho mayores en la situación

estacionaria que cuando la economía atravesaba sus primeras y vigorosas etapas. Pero no determinó exactamente cómo se llegaba a un estado estacionario (Meier y Baldwin 1973: 27-28).

Con respecto a la conexión del individuo con el Estado, Smith se apoyaba en su teología natural que es totalmente coincidente con la doctrina greco-latina del derecho natural. En este punto también Smith acude a los fisiócratas quienes habían alabado el orden natural basado en el derecho natural, en el cual prácticamente se encontraba los designios del Señor, puesto que el hombre era capaz de inferirlos cuando ciertas circunstancias así lo requiriesen. Por consiguiente, los fisiócratas y Smith no estaban de acuerdo con el derecho positivo y destacaban el *laissez faire*, sobretodo en el campo económico, en donde la intromisión del Estado era considerada innecesaria (Ekelund y Hébert 1992: 107-108).

La mano invisible, la doctrina de la libertad natural y la sabiduría de Dios (visible incluso en la locura de los hombres) forman parte del argumento. Pero hay un fundamento subyacente más fuerte que la simple metafísica. Existe un argumento empírico en el cual Smith también confió, por el que acusa al gobierno de incompetente de hecho y subraya la impertinencia descarada del burócrata diciéndonos lo que debemos hacer en áreas en las que esta claro que conocemos nuestros propios intereses mucho mejor de lo que pueda conocerlos otra persona (Ekelund y Hébert 1992: 108).

Finalmente, debe señalarse que aunque algunos autores encuentran en las ideas de Smith algunas imprecisiones, resulta indiscutible, en palabras de Evertt Hagen (1971: 144), que “en momentos en que pocos estimaban la posibilidad de niveles de vida cada vez más elevados, Adam Smith esbozó los aspectos centrales del proceso de crecimiento que han sido desarrollados hoy en el análisis económico”.

Con relación a las ideas de David Ricardo, para Meier y Baldwin (1973: 29, 40) éste fue el primer economista que estructuró la doctrina clásica en un cuerpo consistente de análisis económico, incluyendo el proceso de desarrollo. Al estudiar la obra de Smith, la cual refinó y amplió, debió explicar de que forma el estancamiento terminaba por acabar con todas las economías, dado que en su sistema el crecimiento económico aparecía debido a la escasez de productos naturales (Blaug 1985: 125).

En el sistema de Ricardo (al igual en el sistema de Smith) existían tres grupos económicos principales de actores: capitalistas, trabajadores (conformado por el mayor número de personas) y terratenientes. Los primeros arrendaban las tierras a los terratenientes, proporcionaban a los trabajadores los utensilios para la producción y les permitían que obtuvieran los bienes necesarios para vivir, a través de los salarios. De esta manera, el grupo más importante para el crecimiento era el de los capitalistas puesto que, además de realizar dichas tareas, iniciaban el desarrollo con sus ahorros, por ser los únicos con capacidad de invertir, ya que tanto los trabajadores como los terratenientes gastaban todos sus ingresos.

Ricardo difería de Smith fundamentalmente en su consideración del comercio internacional, puesto que al formular la *ley de la ventaja comparativa* demostró científicamente que el movimiento comercial entre las naciones está determinado por el costo relativo (no absoluto) de los bienes producidos. Así, los países no deberían especializarse sólo en aquellos bienes en los que tengan ventaja absoluta sino que la división internacional del trabajo debería fundamentarse en la especialización en aquellos bienes cuyos costos fuesen comparativamente más bajos. Por consiguiente, todos los

países participantes del sistema resultarían beneficiados, inclusive en aquellos casos en que una nación tuviera una ventaja absoluta sobre las otras en la producción de todas las mercaderías, puesto que especializándose en aquellos bienes que tienen el costo comparativo más bajo les permitiría obtener gratificaciones (Gilpin 1990: 188).

Para llegar a estas conclusiones en su obra *Principios de Economía Económica y de Tributación* (1817), comparó las cantidades del factor trabajo necesarias para obtener los bienes en el interior de los diferentes países:

Si las relaciones de costes de los bienes internacionalmente comerciales (medidas en términos de factor trabajo) diferían en las economías internas de dos países, cada uno podía beneficiarse especializándose en la producción de aquel bien en el que tuviera una ventaja comparativa. De esta forma, las dos partes se beneficiarían de las ventajas del comercio internacional. Se podía adquirir una mayor cantidad de producto que la que hubiera sido posible dependiendo exclusivamente de los recursos interiores (Barber 1981: 85).

Para demostrar que el comercio entre un país que tiene ventajas absolutas en la producción de dos productos es beneficioso tanto para él como para otro país, Toro (1994: 23) señala que es adecuado introducir el concepto de “costo de oportunidad”, el cual consiste en el número de un bien que debe sacrificarse para obtener mayores cantidades de otro bien. En consecuencia, una nación tendrá ventajas comparativas en la producción de un bien si el costo de oportunidad para producir el bien es menor internamente que en la otra nación.

Por otra parte, debe resaltarse que la *teoría de las ventajas comparativas* constantemente se ha relacionado con la defensa del libre comercio, al igual que se hace con la *teoría de las ventajas absolutas* de Smith. De hecho, cuando Ricardo escribió su

famosa obra en la que expone dicha teoría estaba cuestionando la Ley de Granos vigente en su época, que imposibilitaba la importación de granos a Inglaterra, aunque en otros países pudiesen encontrarse a menor costo (Toro 1994: 24). Por lo tanto, Ricardo abogó por la eliminación de la mencionada Ley, diciendo que además de imposibilitar la libertad de movimientos de los recursos, aumentaba la presión sobre los beneficios, lo que era perjudicial para el mantenimiento del crecimiento económico (Barber 1981: 85).

En cuanto a la consideración de los bienes que podrían ser productivos, Ricardo fue más allá que Smith en sus apreciaciones. Se señaló que Smith tuvo ciertas dificultades en refutar la premisa fisiocrática de que la agricultura era el único sector capaz de ser productivo. En cambio Ricardo, aunque asignó un rol muy importante en su obra a la agricultura puesto que esta ejercía “una influencia decisiva sobre la tasa de beneficios de toda la economía” por ser la única área donde un mismo bien “era simultáneamente factor de producción y producto final” (Barber 1981: 76), consideraba que la agricultura poseía exclusivamente “una primacía analítica”, al ofrecer “una vía útil para entender la economía en su conjunto” (Barber 1981: 77).

Otro aspecto en el que Ricardo cuestiona a Smith es en su consideración con respecto a los precios de los bienes. Para Smith éstos guardaban estrecha vinculación con el trabajo incorporado. En cambio para Ricardo era necesario primeramente hacer una distinción entre capital fijo (el que “se consume lentamente”), y capital circulante (“perece rápidamente y tiene que ser reproducido con frecuencia”) y al hacer esta diferenciación se deducía que era imposible que ambos tuvieran una durabilidad idéntica o que estuvieran asignados en iguales proporciones en todas las actividades productivas. Por consiguiente,

al admitir que existía diversidad en la estructura productiva, rechazó la idea de su antecesor de la relación entre valor-trabajo.

En este sentido, llamó la atención sobre las variaciones de los salarios, las que obviamente redundarían en alteraciones en los precios aunque no se hubieran modificado los procesos de producción. De esta manera eran más sensibles los cambios de precios en aquellos procesos productivos en los que participase trabajo directamente aplicado (que podían exigir aumento de salarios) a aquellos en los que se utilizara trabajo incorporado en capital fijo (Barber 1981: 80-81, 160). Además, Ricardo reconoció que el capital empleado por unidad de tiempo tenía que ser compensado (al tipo de interés corriente). Es decir, que el tiempo “es un elemento importante del valor [y ello constituye] una auténtica contribución a la economía, por la que le concedieron poco o ningún crédito” (Ekelund y Hébert 1992: 161).

En relación al proceso de crecimiento, Ricardo creía, al igual que Smith, que era autosostenible hasta cierto punto. Explicó el inicio del estado estacionario como una relación negativa que se establecía entre la satisfacción de una demanda mayor de alimentos, dada por el crecimiento de la población, y el uso de tierras cada vez más pobres para complacer dicha demanda. Por esta situación las rentas de las mejores tierras subían y, por consiguiente, al absorber los terratenientes una mayor parte del producto que era para ser compartido entre capitalistas y trabajadores, se detenía la marcha de crecimiento, puesto que los capitalistas eran los que debían obtener los mayores ingresos.

Puede deducirse de lo anteriormente expuesto que, según Ricardo, era requisito del desarrollo una acumulación constante por parte de los capitalistas y, además, que la falta

de tierras fértiles se convertía en una barrera infranqueable. Lo último obedecía a que el trabajo y el capital empleados en las tierras pobres eran, en ocasiones, superiores a los utilizados en las tierras más fértiles, y, no obstante, la ganancia sólo cubría los gastos de mano de obra. Asimismo, la renta de las tierras se elevaba y, en consecuencia, los capitalistas no tenían medios para la acumulación (Hagen 1971: 145; Meier y Baldwin 1973: 29-32; Baldwin 1970: 36-37).

En cuanto a cómo contrarrestar el estado estacionario, Ricardo señaló que podrían darse mejoras agrícolas que retardarían la necesidad de utilizar las tierras menos fértiles. Pero, consideró que el progreso tecnológico no sería tan rápido como para neutralizar la situación. También dijo que el comercio internacional podría ser un medio de escape, ya que los países industrializados importaban, a cambio de sus exportaciones de manufacturas, alimentos de los países en vías de desarrollo que tenían abundantes tierras, evitando, por algún tiempo, las consecuencias de los limitados recursos naturales (Baldwin 1970: 37).

De esta manera teóricamente quedó sentado el papel que jugarían los países en vías de desarrollo en el comercio internacional, el cual consistiría en ser productores de materias primas y alimentos y, a su vez, en ser receptores de los bienes industrializados que los países que estaban sufriendo sus respectivas revoluciones industriales producirían. La aceptación de ésta división internacional del trabajo, y a su vez de la teoría clásica, duró más de un siglo hasta se dieron una serie de condiciones que hicieron dudar de la verificabilidad de sus postulados, las cuales serán tratadas seguidamente.

B. El modelo de crecimiento hacia adentro y sus “contribuyentes”

El pensamiento clásico y el neoclásico coinciden en que no podía darse la desocupación masiva a largo plazo. Sin embargo, la cruda realidad de la década de los treinta del presente siglo puso en evidencia la fragilidad de dicha interpretación. Y fue en estos años cuando John Maynard Keynes (1883-1946) propone una nueva teoría del empleo, que impactó a la ciencia económica (Baldwin 1970: 54), la cual contribuyó a desmontar las ideas que se tenían en América Latina del rol que debía tener en el comercio internacional.

En cuanto a la contribución de Keynes a la teoría del desarrollo pareciera haber unanimidad en que el autor no elaboró un modelo de crecimiento, puesto que su enfoque fue restringido a límites temporales del ciclo, al igual que lo hicieron los neoclásicos. En su defensa se encuentran economistas como Kenneth Kurihara, quien, desde su cátedra en la Universidad de Rutgers (Estados Unidos), trató de ubicarlo dentro de la teoría del desarrollo, argumentando que su ciclo no fue tan corto como para evitar que se proyectará hacia ciclos más largos (Bledel 1969: 111).

Asimismo, es indiscutible que el instrumental analítico que Keynes desarrolló fue el punto de partida de modelos de crecimiento posteriores (como la teoría de crecimiento hacia adentro) y que su teoría sirvió para demostrar que era necesario un acercamiento entre la teoría y la realidad, por cuanto, frente a la situación económica de su tiempo, era ineludible que los análisis de los estudiosos sirvieran como guía a la acción política. Este logro keynesiano fue resultado de su regreso, hasta cierto punto, a la tradición clásica con respecto a la utilización de algunas variables macroeconómicas (Sunkel 1970: 221-222).

En relación a la teoría del empleo, Keynes parte de elementos del modelo neoclásico, específicamente de la consideración de que los inversionistas realizaban proyectos de inversión si la tasa de resultados esperados era mayor que la tasa de interés. No obstante, no hace depender el ahorro fundamentalmente de esta última, como lo hicieran los neoclásicos, sino que el ahorro dependerá, según su criterio, únicamente del nivel de ingresos. En este contexto, las inversiones y la función de ahorro previstas hacen que el nivel de equilibrio del ingreso nacional se determine por el efecto multiplicador. Pero Keynes advierte que este nivel de ingresos pudiera no corresponderse con la fuerza de trabajo disponible, con lo que se generaría el desempleo.

Así, en una situación en que los precios y los salarios monetarios fueran flexibles, la desocupación los haría declinar, por lo que la disminución en los precios, si es proporcional a la disminución de los salarios, no logrará que se desvíen los gastos reales en consumo. Como Keynes suponía que la oferta de empleo dependía de los gastos reales en consumo e inversión, concluyó que en este caso no existirá posibilidad de generación de puestos de trabajo. Además el hecho de que los precios disminuyeran a un nivel menor que el de la remuneración, tampoco era un paliativo contra el desempleo, porque habría un traslado del ingreso a favor de los receptores de utilidades, quienes ni consumían altos porcentajes, ni ahorraban adecuadamente.

Un factor positivo de la declinación de los salarios reales y de los precios sería la disminución de la tasa de interés, la cual conduciría a incrementar la inversión. Pero para Keynes la baja de los intereses no hacía reaccionar a los componentes del sistema económico, quienes seguían manteniendo inactivo su dinero, en vez de usarlo para

invertir. Por consiguiente, las variaciones negativas del tipo de interés no resultaban en mayores inversiones.

Para ocuparse del problema del desempleo, Keynes pensaba que era necesaria la *intervención estatal* porque no veía posibilidades de que pudiesen aumentar las oportunidades de inversión. Invitaba a los gobiernos a que efectuaran inversiones respaldados por una financiación deficitaria. Este gasto incrementaría la demanda total y retornaría el ingreso nacional a su nivel de empleo pleno (Baldwin 1970: 54-57). Es decir, propuso una política estatal de corte intervencionista, a diferencia de clásicos y neoclásicos, quienes postularon que el Estado sólo debía intervenir en unos cuantos momentos de la vida económica.

La propuesta de intervención estatal en los asuntos económicos fue aplicada en diversos escenarios en el momento de su concepción pero América Latina esperó dos décadas para ponerla en práctica en forma generalizada y con un respaldo teórico aportado por la CEPAL. Sin embargo, al presentarse la Gran Depresión de los años treinta en la región y terminarse el crecimiento económico previo (debido a la disminución de las exportaciones, mediante las cuales Latinoamérica satisfacía la mayor parte de sus demandas de consumo, y al cese del flujo de capitales extranjeros privados, con los que había financiado gran parte de sus inversiones internas), se dieron cambios significativos en la política económica tradicional de la zona. Entre tales medidas destaca la severa limitación a las importaciones por medio de mayores aranceles, restricciones cambiarias, cuotas de importación y prohibiciones directas. Con esto cobró impulso el proceso de sustitución de importaciones emprendido por los países mayores de la zona,

alentado luego por la Segunda Guerra Mundial, dado que se suspendió el acceso a la mayor parte de las fuentes de suministro (Cevallos 1971: 23-24; Grunwald 1973: 23-25).

Por consiguiente, se llevó a cabo un replanteamiento del modelo de política económica con el objeto de reducir o eliminar esa vulnerabilidad frente al exterior. Simultáneamente se tomó consciencia del problema de la pobreza y de la desigual distribución del ingreso y la riqueza, las limitaciones del empleo productivo y el atraso tecnológico. Se consideró entonces a la industria como el sector cuyo dinamismo permitiría a los gobiernos cierta autonomía en el diseño de su política interna, a la vez de generar suficientes “economías externas” para solucionar gran parte de los problemas mencionados.

Se observa que durante el período 1941-1955, Argentina, Brasil, Chile y México (y en parte Colombia) lograron crear industrias de bienes de consumo (“industrialización horizontal”). Sin embargo, aunque para 1950 algunas de ellas alcanzaron importantes avances en esta fase, prácticamente se vieron imposibilitadas de transitar a la segunda etapa (“industrialización vertical”), en la que se preveía incluso la manufactura de bienes intermedios y de capital. Fundamentalmente, las dificultades para continuar avanzando se debieron, entre otras, a que seguía limitada la capacidad de la región para importar, al depender de las exportaciones de alimentos y materias primas, cuyos precios internacionales eran menores que los de las maquinarias, la tecnología y cualquiera de los bienes que necesitara del exterior (Wionczek 1972: 59-60). Ante este “estrangulamiento externo”, los países latinoamericanos se vieron obligados a adoptar medidas que hasta el momento eran desconocidas, entre las que destacan el control de cambios y los tipos de

cambios diferenciales, cuyo objetivo era defender sus industrias nacionales (Cevallos 1971: 24).

El tema fundamental de la Comisión fue el desarrollo económico, pues era apremiante adaptar la teoría del desarrollo económico a las condiciones particulares de América Latina, debido a que no existía un corpus teórico adecuado a su realidad. Por consiguiente, es válido afirmar que, en el momento en que empieza a actuar la CEPAL, existía una contradicción entre el comportamiento y los propósitos de los países latinoamericanos económicamente más avanzados y el cuerpo de ideas o esquemas teóricos prevalecientes. Aunque en el campo de las ideas se postulaba la teoría clásica, los principales países de la región por las circunstancias que crearon la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial habían emprendido la transformación de sus estructuras económicas, apartándose del modelo de *crecimiento hacia afuera* (CEPAL 1973: 14).

En este sentido, el reajuste teórico que postuló la CEPAL reviste gran importancia por cuanto, al prevalecer teorías afines con el antiguo sistema, sólo una aproximación empírica y pragmática guiaba las economías de los países que habían iniciado el cambio en sus estrategias económicas, lo cual perjudicaba sus avances y los dejaba expuestos a cambios de dirección por obra de quienes seguían apegados a fórmulas añejas. De hecho, debido a la recuperación del sector externo en la postguerra, se produjo un decaimiento en el impulso político hacia la diversificación del sistema productivo mediante la industrialización, en vez de aprovechar la bonanza del sector externo para acentuar y ordenar el esfuerzo industrial precedente.

Debe tenerse en cuenta este “telón de fondo” para evaluar en forma apropiada el sentido profundo de las primeras contribuciones de la CEPAL. En primer lugar, elaboró una interpretación conceptual de lo que la mayoría de los países de la región habían venido haciendo y, en segundo lugar, puso de manifiesto que lo que algunos estaban realizando como medida de emergencia, es decir la industrialización, era una política que debía profundizarse, a pesar de las apariencias de un relativo auge de las exportaciones primarias. Así, en su primera etapa la CEPAL, por un lado, criticaba la teoría prevaleciente de la división internacional del trabajo (o del comercio exterior) tal como era vista por los países del centro y, por el otro, fundamentaba en nuevos términos el proceso industrial y la diversificación del sistema productivo, a través de la difusión del progreso técnico (CEPAL 1973: 14-16). Por cierto la frase constituida por “el progreso técnico y sus frutos” sintetiza la forma como se concibió el desarrollo, la cual ve al:

progreso técnico como un proceso de elevación de los niveles de productividad real de la fuerza de trabajo como resultado de la adopción de métodos productivos más eficientes. [Y a los] frutos principales del progreso técnico [como] la elevación del nivel de ingreso y de las condiciones de vida de la población que el mismo hace posible (Gurrieri 1981: 1351).

Igualmente, debe destacarse que la CEPAL apropiadamente partió de la evaluación de lo relacionado con el comercio exterior latinoamericano para realizar sus recomendaciones de cambio estructural. Es decir, uno de los elementos característicos de las economías de los países de la región era su función distintiva como región especializada y dependiente de la exportación de bienes primarios, y al resaltar esto la Comisión dio el primer gran paso para entender el escaso desarrollo de dichos países,

pues tenía que buscarse lo común en el diagnóstico de los problemas regionales (CEPAL 1973: 16).

Por otra parte, al criticar el modelo de *crecimiento hacia afuera*, la CEPAL puso de manifiesto que los agentes de producción (empresarios y trabajadores) de los países industrializados en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante una baja correlativa de precios, tendían a absorber esas ganancias y a traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos. Si bien era cierto que el progreso técnico se distribuía gradualmente entre los grupos y clases sociales en los países industrializados, las ventajas del desarrollo de la productividad no llegaban a la periferia de la economía mundial en medida comparable (CEPAL 1973: 16-17). Al respecto, la acción de dichos agentes debía encontrarse, fundamentalmente, en su fuerza político organizativa (Cardoso 1977: 13).

Según la CEPAL, el mecanismo que permitía la retención de las ganancias por parte de los centros era la relación de precios del intercambio, la cual se movilizaba en contra de los productos primarios. Además, agregaba que se trataba tan sólo de una presunción que la venta de productos primarios en los mercados centrales aumentaría, pues ésta tendía a crecer con lentitud y con manifiesto retraso en relación con el incremento del ingreso en los centros. Ello se debía a que:

- (1) los bienes primarios representan una proporción decreciente del gasto o demanda globales a medida que se elevan las rentas;
- (2) hay sustituciones cada vez más generalizadas de productos básicos;

- (3) con el progreso técnico va reduciéndose la participación de los insumos primarios en el valor de los bienes finales;
- (4) políticas y diversos instrumentos proteccionistas en los países industrializados estrechan el acceso a sus mercados de los productos básicos.

También, el análisis de la CEPAL advirtió que el lento crecimiento de la demanda de materias primas y alimentos en los centros iba unida a una alta propensión de la periferia a importar bienes manufacturados, de manera que las anunciadas ventajas del modelo no eran tales (CEPAL 1973: 18).

De esta manera, la Comisión se pronunció por cambios fundamentales, pues veía en las relaciones económicas entre centro y periferia una tendencia a reproducir las condiciones del subdesarrollo y a aumentar las distancias entre países desarrollados y subdesarrollados. “La mano invisible del mercado aparecía para Prebisch como madrastra: en vez de corregir las desigualdades, las acentuaba” (Cardoso 1977: 12).

Dichos cambios fueron postulados a través del establecimiento de otra contraposición primordial: la del crecimiento *hacia adentro* y el desarrollo *hacia afuera*. Viendo que la mayoría de los países de la región no se preocupaban por crear o diversificar, si ese fuere el caso, un parque industrial, ya que cumplían con el papel asignado internacionalmente, la CEPAL se pronunció por el paso de una a otra modalidad: la demanda exterior de productos básicos cedería su posición privilegiada a la demanda interna. De esta forma, la mayor parte de los recursos se destinaría a crear bienes y servicios para el mercado nacional, con el fin de reducir la dependencia del

exterior, aunque ello no implicaba la autarquía o la subestimación del comercio exterior. En este orden de ideas, Adolfo Gurrieri (1981: 1352) señaló, refiriéndose al comercio exterior, que no existía en la CEPAL “animosidad contra las actividades exportadoras; al contrario deben desarrollarse al máximo. Pero este máximo no debe fijarse por el criterio tradicional de los beneficios marginales del empresario sino por el aumento del ingreso real de la colectividad en su conjunto”.

Obviamente, el nervio central del desarrollo *hacia adentro* era la industrialización. Esta buscaría la incorporación de métodos productivos más eficientes que harían posible la incorporación de mayor número de mano de obra, contribuyendo también a aumentar el nivel general del ingreso. Además, la CEPAL se pronunció por la difusión del adelanto tecnológico en la producción primaria y por la necesidad de aprovechar económicamente la fuerza de trabajo que sería liberada en esas actividades y la que surgiese por vía del incremento demográfico (CEPAL 1973: 19-22).

Por otra parte, el objetivo primordial de lograr la industrialización requería de condiciones, tales como el esfuerzo por la acumulación de capital, la elevación de la capacidad para importar y el cambio en la composición de las importaciones, la creación de infraestructura y el establecimiento de un programa de planificación “que permita una aplicación ordenada y previsoramente del programa, que, a la vez, debe basarse en la institución de un orden político donde el Estado desempeñe el rol decisivo para impulsarlo” (Gurrieri 1981: 1353). En conclusión, el modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL recomendaba un proteccionismo para la incipiente industrialización, una programación de

la sustitución de importaciones, una política de asignación de recursos externos y una especial atención para que aumentara la capacidad de consumo de las grandes masas.

Las apreciaciones precedentes no se quedaron en simples recomendaciones. Al respecto, Fernando Cardoso (1977: 26, 38) señala que fue de tal magnitud la originalidad del pensamiento de la CEPAL que no consistió solamente en el diagnóstico de la situación económica de la región, o de simples sugerencias para mejorar la misma, sino que sus postulados se plasmaron en políticas concretas de industrialización asumidas por diferentes países, actuando, en la mayoría de los casos, como el principal asesor en la instrumentación de dicha política.

En cuanto a las influencias teóricas que recibió la CEPAL para construir el modelo de desarrollo hacia adentro, una primera visión remite a John Maynes Keynes, por cuanto el modelo se sustenta en la actuación deliberada del Estado para acometer las medidas a las que se hicieron referencia y, tal como se anotó anteriormente, dicho autor propuso la intervención estatal frente a la situación que se desencadenó a raíz de las Gran Depresión de los años treinta, con lo que se desmontó la concepción clásica de la economía y del comercio internacional. Una segunda visión muestra una serie de autores que escribieron ideas incluso muy similares a la concepción del desarrollo de las CEPAL pero que resulta difícil relacionar por cuanto la CEPAL no se preocupó por establecer vínculos con ellos. Se han realizado pocos estudios acerca de este tema. Por consiguiente, para intentar establecer posibles influencias, quienes han intentado hacerlo se encuentran con una gran barrera.

Se propone entonces, siguiendo a Joseph Love (1980; 1996), revelar las conexiones teóricas de la propuesta cepalina rastreando los autores de mayor influencia en la ciencia económica y, específicamente en el ámbito de la teoría del desarrollo, de la época en que se encontraba en proceso de formación el Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1949-1964), es decir el economista argentino Raúl Prebisch. Su intervención fue tan importante en la construcción de dicha propuesta que tal vez sin él no se hubiesen dado los cambios teóricos y prácticos que se experimentaron en la década de los cincuenta en la región. Dado que el *modelo de desarrollo hacia adentro* obedece en primer término a las críticas de las teorías del comercio internacional prevalecientes antes de la crisis de la Bolsa de New York en 1929, las cuales encontraron en las ideas de Keynes un fundamento teórico, se considera conveniente conocer cómo se produjo el alejamiento de la teoría clásica por parte de Prebisch.

En función de ello, primeramente debe advertirse que Prebisch se educó en la tradición del pensamiento clásico y en sus años universitarios creía en “la validez universal de la teoría en los Centros” y por ello deseaba “durante ese período ir a Harvard o a una buena Universidad del Reino Unido” (Prebisch citado en González y Pollock 1991: 457). Pero también, en esos mismos años escribió una serie de artículos donde intentaba explicar la realidad “con sus propios ojos y no con teoría elaborada desde afuera” y empezó “a entender la vulnerabilidad externa de la Argentina. Esto ocurrió entre 1921 y 1923” (Prebisch citado en González y Pollock 1991: 458).

El año 1923 marca el inicio de las primeras dudas del autor en cuanto al funcionamiento del mercado; haciendo dos estudios para la Sociedad Rural Argentina

(uno en el citado año y el otro en 1926) relacionados con el comercio de la carne, se dio cuenta que el mercado presentaba imperfecciones que afectaban a su país, es decir percibió que el libre mercado no era tan perfecto e incluso llegó a sugerir la intervención estatal.

Posteriormente, al asumir diversos cargos públicos, fue aumentando su separación con la economía ortodoxa, al incluir entre sus medidas restricciones al librecambio. No obstante, aplicó medidas ortodoxas (tales como cortes al presupuesto para combatir la inflación o reducción del gasto público para disminuir el déficit fiscal), hasta que concluyó que ésa no era la única vía para resolver los problemas de la economía argentina. Así, combinó políticas ortodoxas con innovaciones que le llevaron a recomendar un impuesto progresivo sobre los ingresos y la industrialización a través de la intervención del Estado.

Su proceso de alejamiento de la doctrina clásica cobró gran impulso en 1933, cuando Prebisch asistió, invitado por La Liga de las Naciones, a los preparativos de la Conferencia Económica y Monetaria Mundial. Dichos preparativos fueron en Ginebra y allí, dado el abandono del patrón oro como base del sistema monetario internacional por una gran cantidad de países, el aumento de las barreras al comercio, el alto nivel de desempleo y en general la caída de la actividad económica, se perseguía “facilitar el restablecimiento del comercio internacional”. Prebisch tenía la esperanza de que así sucedería, y sobretodo cuando a través del *The Times* de Londres John Maynard Keynes propuso a la Conferencia (realizada finalmente en Londres) una política expansiva global, basaba en el financiamiento del déficit interno y en la cooperación económica internacional, la cual se lograría aumentando la demanda mundial. Keynes solicitaba

diseñar un mecanismo que permitiera a los bancos centrales aliviar las tensiones originadas por la insuficiencia de sus reservas para sostener una política de expansión al crédito interno.

Prebisch aplaudió las propuestas de Keynes y pensó que éste lograría ser escuchado en la reunión internacional. Pero en dicha Conferencia no se logró establecer las pautas para la requerida cooperación, tanto por las divergencias entre los países que seguían el patrón oro y los que no, como por las diferentes concepciones del problema en cuestión. Por un lado, los ortodoxos pensaban en restituir al patrón oro porque consideraban que la “coyuntura” era debida a fluctuaciones cíclicas y, por el otro, había quienes no estaban de acuerdo con el libre mercado ya que creían que era someterse a los caprichos de los movimientos internacionales de capital y por tanto una pérdida de autonomía en el manejo de las economías de sus países. Frente a este acontecimiento, Prebisch constató lo complejo de las negociaciones económicas intergubernamentales y sobretudo la poca disposición de los países desarrollados para colaborar con los países de menor desarrollo. Asimismo, concluyó que para resolver los problemas de su propio país debía hacerlo a través del bilateralismo⁹, lo cual efectivamente buscó (Prebisch citado en González y Pollock 1991: 458-465).

Fue tanta su fe en el bilateralismo que afirmó:

⁹ En el marco de las negociaciones bilaterales, Argentina y Gran Bretaña, firmaron el Pacto Roca-Ruciman (Prebisch actuó como asesor). Mediante este acuerdo, Gran Bretaña se comprometió a no restringir las importaciones de carne (y de otros rubros) en un nivel menor a las realizadas durante julio de 1931 y junio de 1932; y Argentina “se comprometería a otorgar a Gran Bretaña ventajas en el comercio de bienes, en las remesas de intereses y beneficios y en el tratamiento interno de la inversión directa” (González y Pollock 1991: 465-466). También en 1934 Prebisch participó en el acuerdo que realizó Argentina con Alemania y, posteriormente, en los tratados con España, Italia y Alemania (Magariños 1991: 76, 87).

hasta que la Argentina empezó a levantar cabeza yo fui un convencido recalcitrante de la política de defensa bilateral. Los Estados caían, cortamos las importaciones con los Estados Unidos, aplicamos una política discriminatoria con ellos; no comprábamos, prohibían prácticamente la importación de la carne, la importación del lino, la importación del maíz. Y la única defensa era desarrollar exportaciones en otras partes, sobre la base del bilateralismo, porque se había roto todo el comercio mundial, la estructura multilateral (Prebisch citado en Magariños 1991: 77).

Sin embargo, como tampoco el bilateralismo dio los resultados esperados, Argentina diseñó un Programa de Recuperación Económica Nacional, en 1933, el cual contó con nuevos ministros de Hacienda y Agricultura, quienes solicitaron a Prebisch actuar como asesor. Es este momento el autor propuso medidas de corte keynesiano, consideradas heterodoxas, con el fin de controlar el comercio exterior, utilizando una política selectiva de las tasas de cambio, y las mismas obtuvieron buenos resultados (Prebisch citado en González y Pollock 1991: 470-472). La política más importante de este Plan, según Prebisch, provino de la Junta Reguladora de Granos, la cual estableció un precio mínimo para el trigo que estaba por encima del que se encontraba en el mercado internacional en ese momento. El comprador de ese grano sería el Estado y aunque se cuestionaron las pérdidas a que la acción conllevaba, se propuso “los beneficios o margen de cambio”, es decir “se compra[ba] toda la exportación a un determinado precio, se vend[ía] la importación a un precio superior y ese beneficio se usa[ba] para subsidiar la exportación argentina de cereal” (Prebisch citado en Magariños 1991: 91-92).

Luego, en 1934, Prebisch se dedicó a elaborar, a solicitud del Ministro de Hacienda, un proyecto para la creación de un Banco Central, de la Ley de Bancos y del

Instituto Movilizador. El esquema que propuso se adecuaba a la situación de Argentina en aquel momento, es decir buscaba moderar las fluctuaciones del ciclo económico, que provenían de su condición de país de economía primario-exportadora y, por ende, de nación que dependía de movimientos de precios fuera de su control, por encontrarse sus causas en el exterior. Previamente, en 1931, Prebisch conformó un grupo de trabajo que realizó un proyecto para la creación del Banco Central pero el ministro de Hacienda de ese momento, Enrique Uriburu no accedió a aprobarlo. A Uriburu le sustituyó Ernesto Hueyo quien pensó que era conveniente invitar al experto británico sir Otto Niemeyer, uno de los directores del Banco de Inglaterra, para que asesorara. Niemeyer prescindió del proyecto de Prebisch y preparó su esquema para una autoridad bancaria para los argentinos. Este proyecto fue definido por el propio Prebisch como “muy ortodoxo” y fue ampliamente criticado en círculos “íntimos” pues, a pesar de que se pensó que había triunfado las tesis del inglés, fue aplicada la propuesta de Prebisch, solo que no fue admitido públicamente, al temer las consecuencias de esta acción, sobretudo por la gran influencia internacional que tenía el banco inglés (González y Pollock 1991: 472-474; Magariños 1991: 101-125).

Cuando el Banco Central de Argentina empezó a operar en 1935, fue Prebisch su gerente general. Bajo su manejo dicho Banco “comenzó a seguir funciones cuasi-keynesianas, llevando a la práctica una política anticíclica absorbiendo poder adquisitivo del público (por vía de la venta de bonos) durante el auge y estimulando la demanda (reduciendo las tasas de redescuento) durante el descenso cíclico”. Ello, reclamando siempre un alto grado de autonomía institucional e intelectual, lo cual condujo en 1943 a que Prebisch se separara del Banco Central por el arribó al poder de un gobierno militar

con ideas diferentes del manejo bancario (González y Pollock 1991: 475-477). Prebisch fue presionado a renunciar y estuvo cinco años en Argentina (de 1943 a 1948) en los que se dedicó a su cargo de profesor universitario y a actuar como asesor de bancos centrales en Paraguay, Guatemala, Venezuela y México hasta que, por no haber aceptado evaluar el Plan Quinquenal del presidente Perón, le fue pedida su renuncia. Como meses antes le habían ofrecido trabajar en la CEPAL, partió a Chile decidido a unirse a este organismo como consultor (con muy poca fe, dado su experiencia en la Liga de las Naciones). Allí su primer trabajo fue la introducción del primer *Economic Survey* donde expuso la teoría de la industrialización, la relación de los precios de intercambio entre otras cosas y fue demostrando su valía hasta que en 1949 fue nombrado Secretario General (Prebisch citado en Magariños 1991: 124-133).

Se puede afirmar siguiendo a González y Pollock (1991) que Prebisch pasó de “ortodoxo a conservador ilustrado” y, en lo que él denominó la primera etapa de su pensamiento sobre el desarrollo, en la que se dedicó exclusivamente a reflexionar acerca de lo que hasta ese momento había sido su actuación pública y sobre asuntos de política económica en general, ya tenía una visión clara de lo que no beneficiaba a la periferia. De hecho, Prebisch anotó que “estas y otras reflexiones allanaron el camino para la etapa siguiente” (Prebisch 1987: 14¹⁰).

¹⁰ Prebisch señaló en el artículo titulado “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo” (1987: 13-37) que sus ideas podían clasificarse en cinco momentos. El primero va desde 1943 hasta 1949 (ya referido), el segundo se vincula con sus primeros años en la CEPAL (desde 1949 hasta 1959) y fue donde florecieron ideas como la necesidad de la industrialización para el desarrollo de la periferia, la relación que debía tener ésta con los centros y sus creencias acerca de la planeación y el mercado. El tercero igualmente se enmarca dentro de su permanencia en la CEPAL (va desde 1959 hasta 1963) pero abarca los años en que Prebisch hizo una revisión crítica de las políticas propuestas en el período anterior, a la luz de los acontecimientos que éstas desencadenaron. El cuarto se relaciona con su trabajo en la

Con respecto a las ideas que manejó Prebisch, en su cuestionamiento a la clásica división internacional del trabajo por la existencia de un centro (países desarrollados) y una periferia (países subdesarrollados) que no obtenían los mismos beneficios en sus relaciones comerciales por el deterioro de los términos de intercambio, el autor no especificó como se le ocurrió su esquema. Incluso en 1977 Prebisch dirigió una carta al profesor Joseph Love (1996: 392), donde le decía que no se acordaba cómo se le habían ocurrido los términos centro-periferia, lo cual reafirmó “en más de una ocasión” (Hodara 1987: 389).

Por consiguiente, Love trató de encontrar las “posibles fuentes de inspiración” de Prebisch conectándolas con los trabajos de economistas anteriores y contemporáneos con el economista argentino que se ocuparon de sus mismos temas. Comenzó, en un artículo publicado en 1980, relacionando las ideas de Prebisch con la doctrina mercantilista clásica (siglos XVII y XVIII), la cual “recomendaba el desarrollo industrial selectivo”. Prosiguió nombrando a su profesor en la Universidad de Buenos Aires, Alejandro Bunge. Dicho profesor manifestaba su adhesión a la necesidad de industrialización, puesto que la veía como una forma de disminuir las importaciones y evitar las presiones sobre la balanza de pagos, “pero consideraba la industrialización como un complemento del crecimiento no como un sustituto del mismo” (Love 1980: 396-397). De la misma forma, M. Ikomicoff menciona al profesor Bunge como inspirador de Prebisch, “quien en la revista de

UNCTAD, desde 1963 hasta 1970, en el que se ocupó de los problemas de cooperación internacional y el quinto es también una etapa de revisión en la que sin tener grandes responsabilidades ejecutivas, aunque siendo director de la Revista de la CEPAL, introdujo, entre otros, nuevos elementos a su concepto de centro-periferia y a su concepción de las relación entre los mismos, los cuales quedaron plasmados en su obra *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*.

Economía Argentina analizó prácticamente todos los tópicos que años después serían estudiados por la CEPAL” (Ikonicoff citado en Gutiérrez Haces 1989: 60).

Love agregó a la lista de inspiradores de Prebisch a los forjadores de la teoría clásica anglosajona del desarrollo, formada después de la Segunda Guerra Mundial, los que promovían la necesidad de industrializar. Entre estos se encuentran Mandelbaum, Kaldor, Balogh y Rosentein-Rodan. También sumó a los rumanos Dobrogeanu-Gherea, Stefan Zeletin y Mihail Manoilescu. En este caso sus trabajos datan desde los años veinte. El primero de los nombrados era marxista y distinguió entre la sociedad “global” (naciones capitalistas dinámicas) y las sociedades “locales” (o grupo de países feudales y dependientes), las cuales guardan estrecha similitud con el centro y la periferia de Prebisch respectivamente (Love 1980: 397-398). El segundo “abogó por un programa de desarrollo industrial [aunque] basado en una economía cerrada” y, por su parte, Manoilescu buscó establecer:

el poder adquisitivo que ganaba una unidad de trabajo en producir un bien comercializado en el mercado mundial en términos del trabajo de otros trabajadores del extranjero, un concepto que después se desarrolló como “los términos doble-factoriales de intercambio”. [El autor] sostenía que la productividad del trabajo en la industria (manufacturera y minera) era inminentemente superior a la de la agricultura a una razón de cuatro o más a uno. Esta superioridad se debía al capital específico, esto es el valor mucho más elevado del capital por trabajador en la industria que en la agricultura (1996: 393).

Por consiguiente, Manoilescu recomendaba que si una iniciativa económica en una nación tenía mayor productividad que la media nacional debía procurarse su desarrollo. La razón era que la especialización en producción de materias primas no era tan ventajosa en el mercado mundial y, por tanto, debía protegerse la industria para obtener mayores

beneficios (Love 1996: 393). Específicamente a los países agrícolas les recomendaba la industrialización para que pudieran salir de la pobreza. De esta manera puso en evidencia la teoría de la división internacional del trabajo diciendo que “justificaba la explotación de una nación por otra”. Debe destacarse que Love advirtió que no estaba sugiriendo que Prebisch fue “directamente influenciado” por Manoilescu, incluso dijo que no consiguió referencias en los trabajos de Prebisch de que éste hubiese leído al rumano y que en 1977 Prebisch negó dicha influencia, pero, al mismo tiempo, Love advirtió que en Argentina se conocía y discutía las tesis de Manoilescu¹¹ (1980: 399).

De todas maneras en otro trabajo el citado profesor Love (1992) apuntó que entre Mihail Manoilescu, Ernst Wagemann, Werner Sombart y François Perroux, Manoilescu es quien tuvo más posibilidades de haber influido a Prebisch. Allí sugiere que Prebisch pudo haber tomado los conceptos de centro-periferia del alemán Wagemann quien, a inicios de la década de 1930, en una de sus obras usó “ciclo central” para designar los movimientos de la renta monetaria dentro de un país determinado y “ciclo periférico” para designar los movimientos de capital en el ámbito internacional” (1996: 392). Con respecto a Werner Sombart, Love dijo que fue el primero en utilizar los términos centro-periferia en el mismo sentido de Prebisch, en 1928 cuando salió la edición revisada de su obra *Modern capitalism*, pero advierte que Sombart no tenía un modelo sino una percepción del funcionamiento de la economía internacional (1992: 392; 1980: 401).

¹¹ A pesar de los puntos coincidentes entre las tesis de Prebisch y Manoilescu existen diferencias importantes, tales como que el último consideraba que al extenderse el proceso de industrialización de una nación a otra, a largo plazo los precios de las materias primas aumentarían en relación a los productos industriales; no consideraba “el comercio internacional como un problema de formación monopolística de precios en el centro, recomendaba una economía cerrada y el destinado a dirigir el proceso era un Estado totalitario” (Love 1980: 399-400).

El economista francés Perroux, aunque desarrolló una tesis similar a la de Prebisch, publicó su obra cuando ya Prebisch había diseñado su esquema básico. La tesis de Perroux se centraba en la situación europea antes del Plan Marshall donde sostuvo que un país podía ejercer un efecto “asimétrico e irreversible” sobre otro país en una relación de dominación-subordinación. Con esta tesis del dominio económico se atacaba la tesis del intercambio puro e igual, además decía que los “términos comerciales de importación de los exportadores agrícolas estaban deterioradas debido a los patrones de importación de la economía dominante” (Love 1996: 394¹²).

Love (1980) apuntó también que otro autor que utilizó previamente los términos centro-periferia fue William Brown, economista norteamericano, quien en 1940 refiriéndose al patrón oro internacional dijo de los “países del centro” que “su dominación sobre el mundo no puede nunca trasladarse a la periferia, y los países de la periferia tienen que considerar el total de la suma de sus relaciones con este sistema central de tasas [de cambio] al determinar su política de cambios monetarios”. En este caso tampoco los términos figuran en una teoría cíclica (al igual que en Sombart), pero puede ser que Prebisch los hubiese conocido (1980: 402).

Love también se pregunta si Prebisch pudo haber sido influenciado por los teóricos marxistas. Concluye que, aunque no existe “indicación alguna” de esta influencia, la preocupación por los precios relativos de los bienes agrícolas e industriales tenía un precedente en teóricos de esta corriente. Ello se encuentra en el debate de la

¹² Ernst Wagemann, Werner Sombart, Mihail Manoilescu y François Perroux pertenecen a la “escuela” corporativista. En el trabajo de Joseph Love de 1996 (391-401) se persigue demostrar que éstos no

industrialización soviética de 1924-1928 en la que se decidió desarrollar la industria pesada y colectivizar la agricultura, pues la colectivización puso término a la libertad que tenían los trabajadores del campo para elegir cuando y en cuánto venderían su excedente y este sector subsidiaría el desarrollo industrial “a través de una política de precios para los productos industriales basada en el monopolio”. En el sistema de Prebisch, el intercambio desigual entre los bienes agrícolas e industriales “se da en gran medida a través de la acción del ciclo de negocios, pero la formación monopolística de los precios desempeña un papel importante” (1980: 400-401).

Por otra parte, Love (1996) agregó que es altamente probable que Prebisch haya sido influenciado por los neoclásicos y específicamente por los economistas seguidores de la economía neoclásica que trabajaban en la Sociedad de las Naciones. Ello pareciera contradictorio pues, según Love, desde la creación de la Sociedad ésta se dedicó a defender el libre comercio y a tratar de dar justificaciones para “reconstruir” la división internacional del trabajo, anterior a 1914, pero en ocasiones la Sociedad también sostuvo una actitud crítica con relación a los países centrales. Por ejemplo, el economista sueco de la Sociedad de las Naciones Gustav Cassel, en 1927, presentó un estudio en el que evidenciaba que los precios de los productos industriales “tendían a ser rígidos a la baja”, como consecuencia del monopolio de factores de producción y de productos que existía en los países productores de este rubro. Asimismo, Cassel aseguraba que los perjudicados en este proceso eran los países de producción agrícola.

tuvieron influencia ni en Prebisch ni en los demás estructuralistas latinoamericanos, tal como la tuvieron los keynesianos y neoclásicos.

También Love citó a la economista Louise Sommer, quien realizó en 1938 un resumen de los elementos que después serían usados por Prebisch. Señaló que la explicación a la pregunta de por qué se producen variaciones en los precios de los productos agrícolas, donde si hay una onda expansiva del ciclo económico internacional aumentan los precios o si se presenta el ciclo descendente bajan los mismos, la había dado en 1928 el economista neoclásico soviético Nikolai Kondratieff, el descubridor de las “ondas largas” o “ciclos Kondratieff”. Su tesis consistía en que en épocas de depresión el poder de compra de los productos agrícolas desciende con mayor prontitud que el de los productos industriales, agregando que la oferta agrícola no es elástica con respecto al precio si se compara con la de los bienes provenientes de la industria; y que los productores agrícolas no estaban bien organizados y por ello eran vulnerables a los organizados productores de bienes industriales. Sommer además nombró al estadounidense de la escuela neoclásica Charles Kindleberger. Este señalaba que los productores de bienes agrícolas y de bienes industriales obtenían rentas distintas en el ciclo económico mundial y, en función de ello, Sommer concluyó que los países industrializados “presentaban una demanda relativamente inelástica respecto al precio de las exportaciones de los países exportadores de productos agrícolas durante el curso del ciclo”, es decir existía inelasticidades de demanda opuestas entre los productores de esos bienes.

La certeza de Love de que Prebisch conoció estas tesis proviene de su vinculación con la Revista de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires¹³, en la que se publicó un artículo de Mario Pugliese, en 1937, donde se citaba a Manoilescu y a

Sommer. Por lo tanto, conociendo la inquietud de Prebisch por estos temas, Love agrega que es posible que haya seguido leyendo a Sommer y efectivamente Prebisch citó a Sommer y a Kindleberger en 1944 y, aunque en ese año no tenía la certeza de la validez de la tesis de este último con respecto a las divergencias de las elasticidades de demanda, posteriormente aceptó dicha tesis (1996: 395-399).

Cabe destacar que Joseph Hodara (1987) también señaló que Wagemann y Manoilescu influyeron en el pensamiento de la CEPAL. En el caso de Wagemann, Hodara¹⁴ apuntó que Prebisch consiguió más que “la nomenclatura de los primeros planteamientos”, tal como lo veía el profesor Love (quien no le otorgó mucha importancia), ya que para él el economista argentino encontró “la caracterización sustantiva de la economía internacional”. Wagemann, aunque funcionario de la República de Weimar y por ende partidario de “metáforas organicistas y hasta de un determinismo geográfico adocenado”, tuvo presente sus años en Chile para desarrollar sus ideas en torno al funcionamiento del capitalismo en el mundo. Aún admitiendo que ese funcionamiento estaba sujeto a un ciclo que era común para todos los países que seguían el sistema capitalista, advirtió que en la propagación del ciclo se presentaban efectos divergentes dependiendo de la “estructura y de la sensibilidad” de las naciones que lo habían adoptado. Por consiguiente, para superar la “extrema sensibilidad externa de la periferia” Wagemann recomendaba la intervención del Estado y la industrialización de los países “rezagados”, por cuanto los productores de bienes primarios, al tener precios

¹³ Prebisch había sido colaborador y lo continuó siendo de esta Revista (Love 1996: 400).

¹⁴ Joseph Hodara creía que su hipótesis de que Prebisch había sido influenciado por Ernst Wagemann era muy fuerte puesto que éste nació en Chile, allí realizó su primer trabajo como economista, en 1917, el cual consistió en un análisis de la inflación de ese país, se preocupó por “las comarcas periféricas” del capitalismo y su obra se tradujo al castellano en 1933 (1987: 389).

relativamente inflexibles, confrontaban mayores problemas para ajustarse al ciclo. Estas ideas obviamente guardan estrecha relación con las ideas prebischianas. En cuanto a Manoilescu, Hodara apunta prácticamente lo mismo que había señalado Love pero además dice que el rumano “captó con lucidez los costos de la industrialización tardía” y que fue más fácil para Manoilescu que para Prebisch notar “el peso de las variables demográficas y los desequilibrios internos entre industria y agricultura”.

Además de los ya nombrados, Hodara agregó los nombres de Daniel Cosío Villegas y S. E. Harris (el editor de *Problemas Económicos de América Latina*). Del primero Prebisch podría haber tomado ciertas “locuciones como el ciclo “menguante”. Del último Hodara apuntó que el estadounidense, en 1945, resaltaba que el principal cuello de botella del crecimiento latinoamericano era la agricultura tradicional, “pues perennizaba los nexos feudales al par que entorpecía la modernización generalizada”. Igualmente, Hodara anotó que en la obra de Harris colaboraron otros autores que expusieron ideas que Prebisch encontraría interesantes. Por ejemplo, H. Chalmers destacó que “la industrialización juiciosa” debía unirse con “la integración de mercados” y Burgin señaló que la industrialización de América Latina no podía ser “espontánea” sino que había que orientarla (389-390). Esto resulta contradictorio con el hecho que, por otro lado, Hodara acusa a Prebisch y a la CEPAL de no haber sabido aprovechar y expandir algunas de las ideas y corrientes que se dieron en la década de los cuarenta. En este sentido, en parte, concuerda con Felipe Pazos quien dijo que ideas clásicas de la ciencia económica no llegaron en absoluto a la ecología cultural Latinoamérica (1987: 389-390).

El hecho de que pudiera haber existido esta influencia ha sido también cuestionado por autores como Claudio Katz para quien “la interpretación de Prebisch constituye un caso extremo de eclecticismo”¹⁵, porque al adaptar las ideas de diversas corrientes “las reformula de manera contradictoria”. Sentencia que este eclecticismo “fue el retrato fiel de la debilidad económica y la pobre tradición intelectual de la clase social que representó”, es decir de la burguesía nacional latinoamericana (1989: 87).

En vista de lo anteriormente expuesto puede afirmarse que Prebisch pudo haber sido influenciado por autores que seguían doctrinas económicas diferentes y que provenían de espacios geográficos ajenos a la región. Pero sin duda esta influencia es mínima si se compara con la globalidad de su propuesta. Prebisch tuvo el mérito de sistematizar esas ideas y adecuarlas a Latinoamérica y, en todo caso, se comparte el planteamiento de Love en el que afirma que el esquema del economista argentino se “debió más a la observación empírica y a la experimentación que a la lectura de otros teóricos” (1980: 405).

C. Las raíces del modelo neoliberal

Desde el crash de la Bolsa de New York en 1929 el modelo de desarrollo que aceptaban los países de América Latina y, en general, los principales países del mundo, se caracterizaba porque el Estado acometía medidas reguladoras y promotoras de la economía, tales como el auspicio de la actividad industrial y el control de precios (Ramos 1989: 7). Es decir, se aceptaba ampliamente la teoría keynesiana y por tanto no se creía

¹⁵ Para llegar a la conclusión de que Prebisch es un caso de eclecticismo, Katz relaciona sus ideas con las de Smith, Ricardo, Hecksher y Ohlin, Keynes, Leontieff y List (1989: 88-89).

que la política monetaria fuese un mecanismo estabilizador de la macroeconomía. Pero en los sesenta se dieron una serie de acontecimientos, como la guerra de Vietnam, financiada con déficit, que incrementaron el stock monetario y acarrearón problemas de inflación. Además, el desequilibrio externo de la economía de los Estados Unidos fue cubierto por una salida de la moneda norteamericana sin que se pudiese respaldar con oro, tal como lo establecía el patrón monetario internacional vigente.

Estos hechos arrastraron a la crisis de convertibilidad de 1971, cuando el mayor país del norte declaró la inconvertibilidad del dólar, lo que significó también el derrumbe de las paridades fijas establecido en Bretton Woods en 1944, con las cuales se había querido asegurar un mercado estable para el comercio internacional (pasando a unas tasas de cambio flotantes). Igualmente, se suscitó la crisis del petróleo de 1973, a la que le siguió una gran recesión económica. Por consiguiente, se cuestionaron los postulados keynesianos, ya que según éstos era poco viable que se diera inflación en períodos de recesión (es decir el proceso conocido como estaflación) porque ésta sólo surgía una vez que se “hubiese copado la capacidad productiva”, situación a la que no se había llegado (Ekelund y Hébert 1992: 570; Ramos 1989: 14; Del Bufalo 1995: 12).

Así, estudiosos de los hechos económicos y encargados de formular políticas económicas se preguntaron:

¿cómo explicar, en el plano teórico, que en el corto plazo la producción aumentara sistemáticamente con la expansión monetaria y el gasto -como sugerían los keynesianos- si a largo plazo -como creían keynesianos y monetaristas- los precios subían junto con el dinero? ¿No sería que los agentes económicos estaban crecientemente al tanto del sesgo deficitario fiscal y que, por ello mismo, tendían a anticiparlo? De ser así, la intervención fiscal se tornaría cada vez más ineficaz; es decir, para

mantener bajo el desempleo se requerían tasas de inflación progresivamente superiores. Esta formulación llevó a formar un argumento contrario a la intervención discrecional contracíclica, por su ineficacia creciente, y a favor del establecimiento de reglas objetivas para el manejo de las principales variables macroeconómicas (tasas predeterminadas de expansión monetaria para países grandes y tipo de cambio fijo para los países pequeños) (Ramos 1989: 14).

Surge entonces otro replanteamiento del modo de hacer política económica en el mundo, dejando de lado la intervención estatal e imponiendo nuevos criterios que se basaron en la teoría cuantitativa de los siglos XVIII y XIX. En vista de ello Gutiérrez Haces (1989) dice que a diferencia de los años treinta, cuando se dio una respuesta teórica con la revolución keynesiana a la crisis que ocurrió en ese momento, en la década de los ochenta¹⁶ no se ofrecieron postulados teóricos novedosos que permitieran enfrentar la crisis de la misma. Así,

La tónica económica en la actualidad [años 80], se encuentra imbuida de un discurso económico poco original, en cuanto ha echado mano de todos aquellos postulados teóricos que justamente la crisis de 1930 se había encargado de desterrar y que los manuales de economía ubicaban en el siglo pasado. El neoconservadurismo como se le llama en los países industrializados o el neoliberalismo como se le conoce en América Latina, es la alternativa que confiadamente nos ofrece la tecnocracia internacional para enfrentar las secuelas de una crisis económica que parece no tener fin (1989: 52).

Sin embargo, ciertos autores afirman que si bien no se produjo una revolución científica sí ocurrió una contrarrevolución: la contrarrevolución monetarista. René Villareal (1982; 1986) dice que a nivel teórico aparecen el monetarismo friedmaniano y el

¹⁶ En realidad las primeras medidas monetarias se dieron en la década de los sesenta en el mundo desarrollado y en América Latina, en los años setenta.

monetarismo “bastardo” de la economía de la oferta¹⁷ y que en la práctica surge el thatcherismo en Inglaterra, la reaganomía en Estados Unidos y el neoliberalismo autoritario en América Latina.

Se estrena así un nuevo modelo de desarrollo: el neoliberalismo, también conocido como liberalismo occidental contemporáneo, para distinguirlo del liberalismo oriental, el cual fue expuesto principalmente por Milovan Djilas, quien reivindicó las reformas liberales para superar el totalitarismo que se evidenció en países socialistas, específicamente en Polonia y la antigua Checoslovaquia. Dicho liberalismo occidental contemporáneo se presenta como “metapolítico” o “prepartidista”, debido a que ha sido acogido por movimientos políticos de diversa índole. El significado del vocablo en cuestión está ligado a las ideas de L. Einaudi, W. Röpke, Beveridge, la escuela keynesiana, la escuela de Friburgo (W. Eucken) y la Escuela de Chicago (M. Friedman y Friedrich Hayek¹⁸). Dichos pensadores y escuelas se diferencian por el grado de temor que tienen con respecto a que el estado asistencial consiga el liberalismo, teniendo todos presente que la justicia social está subordinada a la libertad (Matteucci 1991: 893-894). De esta manera, el neoliberalismo:

¹⁷ El monetarismo bastardo (ofertismo y reaganomía) parte de la crisis del capitalismo de los Estados Unidos. Asegura que la causa de los problemas de ese país se debe al Estado Keynesiano. Por tanto recomienda eliminarlo y volver al liberalismo económico. Se le conoce como bastardo “porque es un liberalismo económico adulterado, falsificado, degenerado y contradictorio. Así, la economía de la oferta es sólo el querer revivir gratuitamente la famosa ‘ley’ de Say, [según la cual “toda oferta crea su propia demanda”] abrogada [por] Keynes. Por otra parte, la economía de la oferta acepta las dos críticas al capitalismo contemporáneo (el monopolio y la pérdida de soberanía del consumidor) y las retoma como dos grandes virtudes [...] que permiten la innovación tecnológica y ‘la oferta de posibilidades alternativas al consumidor’. Aquí radica lo bastardo” (Villareal 1982: 1061).

¹⁸ Aunque normalmente se menciona que Friedrich Hayek pertenece a la Escuela de Chicago, el autor se formó en la Escuela de Economía Austríaca, pero dio difusión a la mayor parte de su obra desde la conocida Escuela de Economía de Chicago en los Estados Unidos de Norteamérica.

representa una confirmación de lo que ha sido el núcleo original del liberalismo clásico: una teoría de los límites del poder del Estado, derivados de la presuposición de derechos o intereses del individuo, anteriores a la formación del poder político, entre los que no puede faltar el derecho a la libertad individual (Bobbio 1992: 99).

Se considera como máximo exponente del neoliberalismo a Friedman Hayek quien expuso en su vasta obra los principios de la economía política liberal del siglo XVIII y XIX y se nutrió de las ideas de Adam Smith. Uno de sus principales puntos de partida fue la observación de Alemania durante y después de la Primera Guerra Mundial, es decir cuando germina el movimiento nazi. Concluye que en la Inglaterra de los años cuarenta existía animadversión por las corrientes liberales y fascinación por las ideas socialistas, sin considerar que la Alemania de la época precitada fue producto de esas ideas socialistas¹⁹. Por consiguiente, para Hayek era necesario retomar las ideas que marcaron el desarrollo de la civilización occidental, la cual tomando elementos del Cristianismo y la filosofía de la antigüedad clásica se constituyó desde el Renacimiento como una civilización individualista. Este individualismo tiene como principales características el respeto de las opiniones y gustos de cada hombre y “la creencia en que es deseable que el hombre pueda desarrollar sus propios dotes e inclinaciones individuales”, las cuales se manifestaron, históricamente, conjuntamente con la evolución del mercado, en el que él pudo elegir la actividad económica de su preferencia (Hayek 1985: 30-32, 42-43).

Manejando estas ideas sobre el individualismo y el desarrollo del mercado, Hayek estableció una de sus grandes premisas: no hay libertad sin libertad económica, definiendo a la libertad como la condición humana, enmarcada dentro de la sociedad, en la cual la

coacción que ejercen unos hombres sobre otros se reduce tanto como sea posible (1982: 31). Es decir, la libertad personal, “el estado en virtud del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro o de otros” (1982: 32), y la libertad política, “o sea, la participación de los hombres en la elección de su propio gobierno, en el proceso de la legislación y en el control de la administración” (1982: 35), van a depender de la existencia de la libertad económica. La apreciación está basada en la observación de sociedades que careciendo de libertad económica habían derivado en el totalitarismo. A su vez, para Hayek el tener libertad política no implicaba la tenencia de la libertad individual. Más aún, ejerciendo la libertad política los hombres podían perder su libertad individual, cuando elegían a un “tirano” (1982: 37). Así Hayek concluyó que la libertad económica es el requisito previo de cualquier otra libertad. Esta es contraria a la planificación, pues ésta priva al hombre de su derecho a elegir (Hayek 1985: 135).

Otro de los aspectos interesantes del pensamiento de Hayek (1985: 64-65) es su exigencia de una estructura legal que no permita que individuos o grupos coarten el acceso a las diferentes actividades económicas de los demás miembros de la sociedad. Es decir, postulaba la libre competencia (y, por ende, el antimonopolio) y para ello admitía que se diera la intervención estatal en materias como “prohibir el uso de ciertas sustancias venenosas [...] limitar las horas de trabajo o imponer ciertas disposiciones sanitarias [las cuales son] plenamente compatible[s] con el mantenimiento de la competencia” (1985: 66).

¹⁹ El socialismo era concebido como la nacionalización de los medios de producción y la planificación económica centralizada. Este es el significado de socialismo que asumió Hayek en su obra *Camino de Servidumbre* (1985: 25).

Para Schiefler lo relacionado con la intervención estatal es el punto más original del neoliberalismo. Distintos autores de los inicios de la corriente neoliberal aceptaron la intervención estatal en lo relativo a seguridad nacional, asistencia a incapacitados, ayuda a la investigación científica, lucha contra el monopolio y asuntos de utilidad pública, tal como lo plantearon L. Rougier, W. Röpke, G. Rottier y Hayek. Por su parte, Lippmann señaló que era pertinente la acción estatal cuando existieran desigualdades dentro de la sociedad, como las relacionadas con el nacimiento (enfermedades infantiles, pobreza, familias negativas), superables con educación, la cual debería ser proveída por el Estado. También éste debería vigilar la “honestidad y eficacia” de los mercados e instruir a campesinos y obreros acerca de la situación de la oferta y la demanda. Para los autores mencionados el Estado era responsable de atacar las causas de los posibles problemas y no, de regular los precios. Es éste el principio elemental de los liberales: dejar actuar al mercado (Schiefler 1960: 63-67).

También Bledel (1969: 47) estudia el papel de la intervención estatal en los liberales e identifica tres corrientes de la doctrina liberal. La primera corriente estaría representada por quienes proponen un giro radical a los principios tradicionales, donde no habría interferencia alguna del poder político. La segunda, defiende el orden natural económico pero permitiendo una acción estatal limitada, sobretodo en el orden financiero, con el objeto de permitir el funcionamiento de las fuerzas propias del

mercado. Por último se encuentran quienes basan el desarrollo económico en la acción innovadora de las empresas privadas (siguiendo la propuesta de Joseph Schumpeter²⁰).

Por su parte, Nicola Matteucci (1991: 894) señala dos etapas del liberalismo occidental contemporáneo. Primeramente, una época en que el liberalismo luchó por conseguir libertad de prensa, de religión, de palabra, de reunión, de asociación, de participación en el poder político, de iniciativa económica de los individuos, para lo cual reclamó la no intervención estatal y la garantía de dichos derechos. Finalmente, se observa un período donde se busca las libertades “respecto de” las carencias, del miedo, de la ignorancia y, en función de ello, se “renunció al dogma de la no intervención del estado en la vida económica y social”. Por ello, para Norberto Bobbio (1992: 100) el intervencionismo es considerado actualmente como un “mal pero necesario”, puesto que el neoliberalismo “es la doctrina del estado mínimo”.

A diferencia de los anarquistas, que consideran que el Estado debe desaparecer, los neoliberales piensan que debe permanecer pero con tareas limitadas. Inclusive, se propugna que en el neoliberalismo la reducción del poder estatal se relaciona con la “disminución de la discrecionalidad del poder ejecutivo” pero que la ley y los órganos encargados de hacerla cumplir son instancias del Estado que cumplen con una misión irreductible, previo acuerdo voluntario de los miembros de la sociedad. Asimismo, viendo

²⁰ Joseph Schumpeter (1883-1850) elaboró un cuerpo coherente de ideas acerca del desarrollo. En su obra se encuentra una interesante fusión del análisis marxista y del análisis neoclásico. Consideraba al desarrollo “como un proceso dinámico, una alteración del *status quo* económico” (Ekelund y Hébert 1992: 603). El desarrollo era producto de un cambio dinámico y discontinuo que se realizaba en el centro del equilibrio económico, establecido por la acción del empresario, quien tenía unas características peculiares que lo distinguían de los demás integrantes del sistema económico. Por ejemplo, el empresario desea fundar un reino privado y se siente sumamente complacido de participar en esta tarea de innovación (Bledel 1969: 49-61).

la transformación que ha sufrido la sociedad civil en el presente siglo, se presupone que la función estatal también ha cambiado. Ahora el Estado debe hacer frente a una diversidad de grupos de presión que son los que realmente generan desequilibrios y demandas agregadas y es por ello que el Estado debe tener una política económica “fuerte, capaz de resistir presiones”, mantener los equilibrios macroeconómicos y asegurar la libertad de entrada para nuevos competidores (Gómez s/f: 4-5, 11).

En este sentido, paralela a la dimensión teórica liberal se encuentra la dimensión teórica monetarista como pilar del neoliberalismo, el cual encontró en el monetarismo la forma de conducir la acción político-económica puesto que, al haber un cuestionamiento en los sesenta de si era posible que en el corto plazo la producción se incrementara, éste resurgió no siendo “otra cosa que un refinamiento de la teoría cuantitativista neoclásica”. La doctrina se encargó de profundizar en ciertos aspectos que de ningún modo había dejado claros la teoría monetaria clásica, la cual postuló una vinculación más o menos directa entre el dinero y los precios pero “no apreció el proceso de ajuste en la transición hacia un nuevo equilibrio, ni analizó las condiciones de estabilidad de los nuevos equilibrios que seguían a las perturbaciones monetarias” (Ekelund y Hébert 1992: 570). Esto resultaba imprescindible en las nuevas condiciones que estaban ocurriendo en los países industrializados para el momento de dicho resurgimiento.

A partir de la observación del mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, la escuela monetarista elaboró dos vertientes. La primera se dedica al estudio de una economía de mercado cerrada, cuyo fin es dar respuesta al “desequilibrio interno” (problemas de inflación y desempleo), es decir a los problemas a que se enfrentaron los

países industrializados en los sesenta; y la segunda se dedica al estudio de economías abiertas al comercio y a las finanzas internacionales, la cual se evidenció en las economías de la América Latina a partir de los años setenta. La fundamentación teórica de la primera vertiente ha sido formulada por Milton Friedman (reivindicado como el Hayek de hoy) y los miembros de la Escuela de Economía de Chicago, quienes formularon la teoría cuantitativa del dinero. La teoría de la segunda vertiente fue elaborada por los también integrantes de la Escuela de Economía de Chicago Harry Johnson y Robert Mundell (Villareal 1986: 84, 182).

En cuanto a la teoría cuantitativa moderna, Friedman publicó una serie de ensayos donde se ocupó de formular una *teoría de la demanda del dinero*, partiendo de “una premisa básica de la teoría de capital: que la “renta” es el rendimiento del capital”, en la que ve la renta “como valor actual descontado de una corriente de pagos que deriva de un stock de riqueza existente, incluyendo la riqueza humana”. Es en este punto donde se diferencia de Keynes por cuanto éste descuidó la riqueza al basar su análisis en períodos de corto plazo (Ekelund y Hébert 1992: 578). Los supuestos en los que se basa para delinear la política económica para una economía cerrada son:

- 1) “la demanda de dinero es una función estable, lo que implica que la velocidad de dinero es estable” (Villareal 1986: 184), siendo la velocidad de dinero “el número promedio de veces por año que una unidad de “dinero” es utilizada en la compra de bienes y servicios representados en el PNB” (Villareal 1986: 85); y
- 2) “la producción y el empleo tienden a niveles de pleno empleo” (Villareal 1986: 184).

Por otro lado, en relación a la idea de la intervención económica del Estado, en Friedman se encuentra una visión poco optimista o, si se quiere, negativa de la misma. De este modo se observa que, al plantearse el estudio del desempleo y la inflación, aseguró que no existía una política dirigida por el Estado que definitivamente pudiese combatir los mismos. Aunque una nación mediante una política monetaria y fiscal expansionista pudiera reducir el desempleo y aumentar el crecimiento, aunque con inflación, con el tiempo se volvería a la tasa natural de desempleo acompañada de una mayor inflación. Concluyó que la inflación es, en todo momento y en todas partes, un fenómeno monetario que únicamente puede modificarse mediante una política monetaria contraccionista, “que se traduce en su famosa ley monetarista de política económica: la estabilización de la economía se alcanza cuando la oferta monetaria crece a una tasa constante de manera automática y no discrecional por parte del Estado” (Villareal 1982: 1060).

Por consiguiente, como el Estado es ineficiente, se postula *a)* limitar los gastos gubernamentales, *b)* restringir los impuestos (el sector privado utilizará los ingresos que destina para cumplir con sus obligaciones impositivas para fines más rentables), *c)* eliminar los controles sobre precios y salarios (el mercado se encarga de fijar los mismos), *d)* suprimir la intervención del Estado en la esfera internacional (prevaleciendo el libre mercado) y *e)* eliminar las regulaciones en todos los campos (inclusive en los de la salud y la educación) (Villareal 1986: 98).

Entonces, el papel del gobierno:

consiste en proporcionar un entorno predecible y estable en que los procesos económicos puedan funcionar sin trabas, con mayor eficiencia, a fin de garantizar el bienestar económico. Así, pues la intervención

mínima del gobierno, los presupuestos equilibrados, la desregulación de los negocios y de la industria y una norma de crecimiento monetario forman parte del "paquete" político monetarista (Ekelund y Hébert 1992: 585).

Con respecto a la segunda vertiente del neoliberalismo, ésta tiene su fundamento teórico en el modelo monetarista de la balanza de pagos, el cual hace "énfasis entre la adquisición total de fondos y la disposición de estos, ya sea por la vía de la producción y el consumo, o por la vía de obtener y otorgar préstamos; y debido a ello, sobre la balanza de pagos global o balanza de reservas" (Villareal 1986: 183). Este modelo se preocupa por el desequilibrio que pudiera suscitarse en la balanza de pagos, siendo definido "como la balanza de reservas internacionales, y no los posteriores desequilibrios monetarios que se corregirán por sí mismos a su tiempo y sin la necesidad inherente de una política gubernamental de la balanza de pagos" (Johnson citado en Villareal 1986: 183).

Esta segunda corriente del neoliberalismo, partiendo de la idea expuesta por Harry Johnson en cuanto a que "el desequilibrio externo es en todo momento y en todo lugar un fenómeno monetario", procede a abatir el desequilibrio de la balanza de pagos y a evitar la devaluación mediante la aplicación de una ley monetaria que prescribe hacer aumentar la oferta de dinero a una tasa constante, "dada por la tasa de crecimiento potencial de la economía, más la tasa de inflación internacional" (Villareal 1982: 15-16). En este sentido la tasa de inflación interna no puede diferir de la tasa de inflación internacional. Por ello los desajustes que se presenten serán pasajeros y la tasa de crecimiento de los precios "esta[ría] dada exógenamente por la tasa de inflación de la economía mundial cuando se tiene un tipo de cambio fijo" (Villareal 1986: 185). En esta última afirmación se

encuentran los dos supuestos para economías abiertas los cuales se complementan con los supuestos para economías cerradas expuestos anteriormente²¹.

En relación al neoliberalismo latinoamericano, Maza Zavala y Malavé Mata (1992: 18) afirman que éste ha sido impuesto combinando la vertiente para economías abiertas y para economías cerradas. Con la primera se busca combatir el desequilibrio externo y, con la segunda, la inflación y el desempleo. De esta manera se observa como la política neoliberal está presente en la región, producto (en parte) de la coyuntura de la segunda postguerra donde las tasas de crecimiento disminuyeron en la mayoría de las naciones latinoamericanas y, por tanto, se inició un proceso de rechazo contra el intervencionismo en la década de los setenta. Esto hizo que fundamentalmente Argentina, Chile²² y Uruguay (luego Perú) aplicaran las primeras medidas de corte neoliberal (Ramos 1989: 7). A estos primeros intentos René Villareal (1982) les adjudica el nombre de “neoliberalismos autoritarios”, en los que al conjugarse un modelo de teoría económica (la teoría monetarista de la balanza de pagos) y “un programa ideológico político, el cual esta basado en el liberalismo económico del *laissez-faire* y el liberalismo político de la Escuela de Decisiones Públicas”²³ (1982: 1059), ha servido para justificar el autoritarismo

²¹ Los supuestos para economía cerrada son: “se requiere un tipo de cambio fijo y los precios de bienes y activos domésticos están determinados por los precios y tasas de interés internacionales” (Villareal 1986: 184).

²² Aunque tal como se señaló Argentina y Chile comparten desde los años setenta una experiencia de políticas económicas con un marco teórico que les es común, el “enfoque monetario de la balanza de pagos”, sin embargo, en el caso de la Argentina los encargados de la política económica, incluido el Ministro de Economía, no aceptaban una filiación al monetarismo, definiendo su propuesta como “pragmática y realista” (proviene del mundo de los negocios y asesorías de empresas); mientras que en Chile los conductores del programa económico aceptaban y divulgaban su filiación al monetarismo (proviene del terreno académico y fueron influidos directamente por la Escuela de Chicago) (Ferrer 1981: 5).

²³ La escuela de Decisiones Públicas se encargó de atacar al “intervencionismo estatal y las conquistas sociales, logradas en lucha larga y tenaz por el Estado benefactor que surge de la revolución keynesiana,

de los regímenes militares. “Esto es, se ha estrechado la *manu militari* del autoritarismo con la *mano invisible* del mercado libre” (Villareal 1982: 1060).

Asimismo, el chileno Roberto Pizarro (1981) considera que la crisis del capitalismo de los setenta y el término del auge del modelo de sustitución de importaciones “han puesto de moda las políticas de austeridad en el centro y represión en América Latina [...] impulsadas por la teoría monetarista neoclásica, que renace en todo su esplendor en los años setenta” (392). De esta manera la nueva estrategia:

acepta la tesis de que los precios están determinados por la cantidad de dinero circulante en el mercado; que las ventajas comparativas naturales deben regir las relaciones del comercio internacional, y que la economía debe basarse en el libre juego de la oferta y la demanda, sin intervenciones estatales [y] con esa inspiración ideológica rechaza la industrialización, por irracional e ineficiente (404-405).

Por otra parte, el neoliberalismo empezó a adoptarse a raíz de la aparición del problema de la deuda externa, iniciado con la moratoria de México de 1982. Al respecto para algunos autores la adopción de esa política no obedeció a decisiones meditadas por los actores de la política económica latinoamericana sino que fue impuesta a través de las instituciones de cooperación multilateral, las cuales se encargaron de “orientar” la reestructuración de la deuda, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Naciones Unidas, así como a través de la cooperación bilateral en la forma de recomendaciones, asesorías y condicionalidad de proyectos y créditos (Sangmeister 1994: 186; Ugarteche 1997: 120-121). Para otros autores, si bien existió cierta imposición, también existieron grupos políticos y económicos latinoamericanos de

y contra el Estado planificador y promotor del desarrollo que surge de la rebelión estructuralista” (Villareal 1982: 1059).

acuerdo con dichas políticas que las fomentaron e hicieron que se pusieran en práctica²⁴ (Lander 1995: 161-162).

Puede concluirse de la revisión de los modelos de desarrollo aplicados en América Latina que se pretendió hacer en este capítulo que independientemente de la acogida y el apoyo brindados por los encargados de la política económica de la región a uno u otro esquema, la fundamentación teórica de los mismos ha sido elaborada fuera de la región. Ello hace que a nivel práctico tenga mayor peso la imposición “desde afuera” que la adopción “desde dentro”. Inclusive el modelo de sustitución de importaciones, el cual tiene el mérito de haber sido estructurado por teóricos latinoamericanos, se apoyó en premisas que fueron concebidas pensando en condiciones diferentes a las de la región y, aunque se trató de adaptarlas, se escaparon elementos que debieron haber sido previstos. Tal vez esa situación se deba a que así como:

los mecanismos de compensación organizada de intereses y el pluralismo político de los países industrializados impiden la aplicación excesivamente dogmática de las concepciones económico-teóricas (ya sean de origen neokeynesiano, neoclásico o neoliberal) en la praxis político económica, [en el caso de América Latina tampoco se pueda instrumentalizarlas de dicha manera pues las] ventajas de este pluralismo político-económico moderador [...] no están presentes sino en forma muy limitada en la mayoría de los países latinoamericanos, lo que redundando en una diferencia de peso, ya que no es posible garantizar que la teorización económica no presente fallas que puedan generar decisiones equivocadas en materia de política económica. También es posible que una teoría adecuada sea llevada a la praxis política-económica de manera errónea e imperfecta, debido a la ausencia de mecanismos sociales eficientes de control” (Sangmeister 1994: 186).

²⁴ En el Capítulo II de este trabajo se abordará con amplitud las “razones” por las cuales se adoptó el neoliberalismo en América Latina.

CAPITULO II

IMPLICACIONES DE SITUACIONES INTERNAS Y EXTERNAS EN LOS ESQUEMAS DESARROLLISTAS LATINOAMERICANOS ADOPTADOS A PARTIR DE 1950

En América Latina han cambiado los modelos de desarrollo como reflejo tanto de situaciones internas como externas de la región, pero un grupo importante de autores atribuyen dichos cambios a eventos externos más que a sucesos acaecidos en la zona. Por ello, se propone revisar las causas de los cambios de modelos con el fin de determinar el ó los puntos neurálgicos de las transformaciones en el modo de acometer el desarrollo de Latinoamérica.

A. Causas de la aplicación del modelo de crecimiento hacia adentro

En el capítulo anterior se comentó que la adopción del modelo de crecimiento hacia adentro obedeció, en parte, a la conmoción ocurrida a partir de los años treinta en el contexto internacional por la *caída de la Bolsa de New York* y, más tarde, por la *Segunda Guerra Mundial*. Ambos hechos plantearon la necesidad de revisar el esquema de desarrollo que se estaba aplicando en Latinoamérica al confirmarse la vulnerabilidad del mismo. Por consiguiente, es fundamental examinar las circunstancias creadas por dichos sucesos con el fin de demostrar que, si bien la CEPAL fue el principal propulsor del viraje en la estrategia desarrollista de la región, las condiciones existentes después de la Gran Depresión y de la guerra habían creado ya un clima propicio para la aceptación gubernamental de la propuesta de crecimiento hacia adentro.

A fines del siglo XIX algunas naciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Chile y México entre otras) tenían una situación económica estable siguiendo el rol impuesto por la división internacional del trabajo, que les requería fungir como exportadoras de materias primas y alimentos para los países del centro. Estos países de la región obtenían crecimiento, siendo

un fenómeno de amplias proyecciones históricas pues, hasta entonces, las tasas de crecimiento habían sido irregulares y, cuando fueron ascendentes a largo plazo, eran lo suficientemente débiles, para que en el transcurso de una generación, las modificaciones de las condiciones de vida careciesen de real significado (Furtado 1987: 61).

Es decir, la evolución positiva de la región respondió a su integración al comercio internacional en el que entre 1820 y 1913 se intercambiaron mercancías a un ritmo “sin precedentes”.

Sin embargo, a partir de 1913 la situación se revirtió por cuanto se deterioraron los precios del intercambio, se frenó el flujo de capitales extranjeros que querían invertir en la región y se presentaron dificultades para obtener bienes manufacturados (Cardoso y Pérez 1979: 105-116; Furtado 1987: 61-64, 72-75). La nueva situación surgió como consecuencia de la *Primera Guerra Mundial* (1914-1918) que hizo que los antiguos flujos de capital provenientes de Europa, fundamentalmente de Gran Bretaña y Francia, ya no existiesen; de hecho las naciones acreedoras pasaron a ser deudoras para sufragar los gastos de la contienda. Además, en los países desarrollados se reorientó gran parte del aparato industrial hacia la producción de insumos bélicos, lo cual, aunado a los bloqueos navales y a los ataques a los barcos mercantes, redujo el comercio de bienes manufacturados con los que América Latina satisfacía su demanda.

Por otra parte, en vista de la fractura del comercio internacional, Europa impulsó la agricultura para sustituir los productos alimenticios importados (otorgándole a la producción agrícola un alto nivel de proteccionismo), así como propició avances tecnológicos para contrarrestar los desajustes que producía el conflicto. Estas políticas disminuyeron la demanda de bienes primarios e inclusive algunos fueron reemplazados por medio de adelantos tecnológicos¹. Por ejemplo, el químico alemán Fritz Haber utilizó el nitrógeno del aire para recuperar los suelos que requerían de abono nitrogenado, lo que condujo a que Chile, exportador de nitrato, resultase perjudicado. Más aún, algunas materias primas comenzaron a sustituirse a si mismas, tales como el caucho que reemplazó al cuero para algunos fines, la pulpa de madera que competía con el algodón y los metales ligeros que desplazaron a la madera en algunos sectores de la construcción (Esteves 1995: 104; Foreman-Peck 1995: 233, 236).

Los problemas del comercio internacional surgidos a raíz de la Primera Guerra Mundial se acentuaron con la *crisis de 1929*, la cual se originó por la superproducción y los bruscos desajustes de crédito y de los valores bursátiles. El exceso de producción derivó de la dinámica de crecimiento industrial en el mundo occidental que se precipitó después de la Primera Guerra. La prosperidad, especialmente en Estados Unidos y Japón, llevó a una elevación de sus producciones industriales dados los requerimientos de la reconstrucción europea. Osvaldo Sunkel (1970: 227) considera que, en realidad, el crecimiento de la industria se inició en la propia guerra cuando se requirió cubrir las

¹ Con respecto al deterioro de los precios de los bienes primarios James Foreman-Peck (1995: 245) señala que es más razonable una explicación de la causa de los mismos basada en la oferta y no en la demanda, pues señala que los avances tecnológicos aumentaron la oferta lo que redundó en la declinación de los precios.

necesidades de los países beligerantes. Además, en América Latina también se instalaron algunas industrias metalúrgicas y textiles. Por tanto, terminada la etapa de reconstrucción hubo una sobreoferta de gran cantidad de productos que necesariamente indujo a la caída de un alto número de empresas.

En función del auge económico se propagó también una extensión del crédito, como vía de pagos nacionales e internacionales, pero la expansión del crédito no fue paralela a los beneficios de las empresas y, en consecuencia, comenzó en Estados Unidos una etapa especulativa desde marzo de 1928, impulsada en considerable medida por los préstamos a los corredores de la Bolsa de New York. Así,

al recibir los préstamos los corredores a su vez concedían crédito a sus clientes con garantía de las mismas acciones, las cuales se vendían cuando subían de precio, se pagaba al intermediario y de nuevo se acudía a este mecanismo para repetir la operación. Por otra parte, las empresas comúnmente daban dividendo en acciones [...] muchos de los beneficios eran sobre papel, sin tener relación con el verdadero rendimiento de la inversión. El 18 de octubre de 1929, cuando la cifra de préstamos a los corredores es publicada, y ésta alcanza los 7.000 millones de dólares, poco tiempo después, comienzan las ventas en masa [...] con una demanda casi nula. Los precios se hunden. Ni siquiera la intervención de los bancos frena la caída. EL lunes 28 prosigue el pánico: se ofrecen más de 9,25 millones de acciones. El martes 29, en 'WALL STREET', se venderán más de 33 millones de títulos; miles de personas se arruinarán por la caída de las cotizaciones (Esteves 1995: 108).

La consecuencia de la caída de la Bolsa norteamericana fue una *gran depresión* que duró de 1929 a 1932, y que, según algunos autores, no se resolvió hasta 1939 cuando el inicio de la Segunda Guerra Mundial impulsó nuevamente la producción. La depresión afectó no solamente a los ciudadanos estadounidenses sino al resto del mundo por cuanto existía ya un sistema económico internacional interdependiente en el que Estados Unidos

tenía un peso fundamental (su producción industrial representaba el 45 % de la producción mundial y el 12 % de las importaciones mundiales)². Las medidas tomadas para contrarrestar la crisis afectaron aun más el comercio internacional ya que, aparte de la repatriación del capital norteamericano, el país del norte adoptó una política proteccionista de su agricultura y su industria, imitada posteriormente por otros países, lo que postergó el restablecimiento de relaciones comerciales fluidas entre países.

En definitiva, la nueva situación económica mundial imponía al mundo desarrollado fomentar sus exportaciones y disminuir sus importaciones, con lo que las colonias y los países subdesarrollados sufrieron una caída tanto del volumen como del precio de sus exportaciones, por lo que las consecuencias para éstos fueron nefastas (Esteves 1995: 107-110; Niveau 1981: 185-198; Sunkel 1970: 227-229).

La respuesta latinoamericana a la crisis mundial, fundamentalmente de las naciones mayores de la zona, se centró en que

encontraron en su interior factores potenciales de sustitución parcial y limitada- de las fuentes de exportación primaria por otras vinculadas al mercado interno. Crecer "hacia adentro", introvertir en lo posible la actividad económica, reorientar la utilización de los recursos para atender una demanda interna que podía reforzarse a sí misma con nuevos modelos de generación de ingreso y empleo, fue uno de los elementos de la respuesta a la crisis del sistema internacional, particularizada en la propia crisis latinoamericana (Maza Zabala 1995: 3-4).

Por consiguiente, puede establecerse que la crisis de los años treinta produjo tendencias aislacionistas, incrementando el proteccionismo en la mayoría de los países del

² En el caso de América Latina, el peso de Estados Unidos en sus economías era mayor, por cuanto en 1913 aunque proveía el 26 % del conjunto de las importaciones, compraba el 30 % del total de las importaciones de la región (Cardoso y Pérez 1979: 128).

mundo. Hubo un proceso de desintegración de la economía mundial, que agudizó las fricciones que hicieron estallar la *Segunda Guerra Mundial* en 1939 (Esteves 1995: 118). Entonces, América Latina se enfrentó de nuevo a la escasez de manufacturas y de capitales y a la disminución de sus exportaciones, con la excepción de los países exportadores de petróleo. Como consecuencia de esta nueva caída de la división internacional del trabajo, los países latinoamericanos se concentraron en tratar de producir bienes manufacturados.

Entre 1941 y 1945, Argentina, Brasil, Chile y México y en cierta medida Colombia registraron un progreso impresionante en la empresa de diversificar e industrializar sus economías, a pesar de no contar con políticas de desarrollo bien meditadas. Asumieron el mismo patrón de desarrollo seguido por Estados Unidos y Europa durante el siglo XIX, cuya primera etapa consistía en concentrarse en la producción de bienes de consumo (Wionczeck 1972: 59-60).

Paralelo a este proceso, las potencias aliadas (Estados Unidos, Inglaterra y Francia) se pronunciaron por la necesidad de acabar con una serie de situaciones que minaban la paz entre las naciones, tales como la misma guerra, el desempleo, la miseria, la discriminación racial, las desigualdades políticas, económicas y sociales. Declararon entonces que el único fundamento de la paz se encontraba en que cualquier hombre pudiera disfrutar de seguridad económica, política y social, y se comprometieron, una vez finalizada la guerra, a establecer mecanismos que permitieran lograr estos objetivos. Ya en 1945, año en que se creó ese mecanismo bajo la forma de las Naciones Unidas y se terminó la guerra, los países integrantes de este organismo reconocieron explícitamente

su firme propósito de promover el progreso y mejorar los niveles de vida de todas las naciones (Sunkel 1970: 17-19).

Es importante destacar que durante la guerra y después de ella se crearon también organismos reguladores de la economía mundial, como el FMI, encargado de institucionalizar el mecanismo monetario, por lo que su misión consistía en que los países miembros fijaran el valor paritario de su moneda en función del oro o del dólar americano; el BM, dedicado al financiamiento internacional de mediano y largo plazo y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), en el que los países se unieron para liberalizar el comercio entre ellos. Estas entidades tenían una orientación neoliberal y, por ende, trataban de que se aplicaran los principios y normas de dicha corriente. Sin embargo, a nivel nacional en la mayoría de los países prevalecían las políticas keynesianas (Maza Zabala 1995: 7; Foreman-Peck 1995: 312).

Concluido el conflicto bélico se procedió a la reconstrucción de las zonas devastadas y se aplicó una política de pleno empleo para revitalizar el sistema económico internacional. Simultáneamente, las Naciones Unidas se encontraron con demandas que se relacionaban con aquellos enunciados de progreso económico y social que provenían de países que no habían sido escenario de guerra pero que, de igual forma, necesitaban apoyo. Sus economías habían sido afectadas durante la guerra al limitarse sus importaciones de bienes de capital y de materias primas estratégicas por la escasa oferta del mercado mundial y habían debido mantener los precios de sus productos exportables en niveles bajos, para satisfacer la demanda de los países en guerra. Entre estos países se encontraban los de América Latina (Sunkel 1970: 17-19). Por ello, el Consejo

Económico de las Naciones Unidas creó a la CEPAL en 1948, con la función de realizar estudios que generasen propuestas para solucionar los problemas suscitados por la guerra en Latinoamérica. La principal meta de la Comisión fue adaptar la teoría del desarrollo económico a las condiciones particulares de América Latina, pues si bien algunos países habían comenzado su proceso de sustitución de importaciones, en el mundo de las ideas prevalecía la teoría clásica que sustentaba el modelo de crecimiento hacia afuera (CEPAL 1973: 14).

El servicio de la CEPAL a la causa del desarrollo fue resaltada por Camiló Dagum (1964: 248) diciendo que se relacionaba con dos aspectos fundamentales de su actuación: su labor educativa, “al contribuir decididamente a la creación de un estado de conciencia colectiva en favor del desarrollo” y su “contribución al conocimiento del funcionamiento real de las economías nacionales, los obstáculos a su desarrollo, su vulnerabilidad, etcétera”. De esta manera, la *CEPAL* jugó un papel central en el establecimiento del modelo de desarrollo hacia adentro en la región y actuó en muchas ocasiones como asesor de la implementación del mismo. “En este sentido el pensamiento de la CEPAL generó ideologías y dio lugar a la acción abriéndose a la práctica política” (Cardoso 1977: 38). Por consiguiente, su accionar fue un elemento interno, de la región, que contribuyó a la adopción de dicho esquema de crecimiento.

Asimismo, dentro de cada país existían factores internos vinculados con la forma de hacer política en la región, los cuales han sido simplificados con el término de *populismo*, entendido como “una estrategia adaptada por políticos para establecer una relación directa con el pueblo mediante el empleo de un discurso que hace hincapié en el interés

nacional, el crecimiento económico y la distribución de las rentas” (Bresser-Pereira 1993: 79). En América Latina entre los años treinta y los sesenta distintos gobiernos establecieron “*pactos populistas*”: coaliciones formadas por empresarios industriales, trabajadores urbanos y tecnoburócratas militares y civiles “que promovían el crecimiento y prometían la distribución de la renta mediante la intervención estatal y la sustitución de importaciones” (Bresser-Pereira 1993: 79). Por lo tanto, existía en la región una alianza de ciertos sectores de la sociedad que pugnaba por establecer el modelo de crecimiento hacia adentro. Aun cuando en los años sesenta muchos regímenes representativos fueron cambiados por regímenes militares que excluyeron a los trabajadores, se continuó con el modelo salvo excepciones y, a partir de ese momento, se inició una etapa de sustitución de importaciones financiada con deuda externa e inversión directa extranjera (Bresser-Pereira 1993: 79-80).

Consecuentemente, puede establecerse una conexión entre el populismo y la política de sustitución de importaciones, dado que ciertas medidas necesarias para llevar a cabo la sustitución justificaban ideológicamente al populismo. Así, la política de aumentar el mercado interno justificaba los incrementos salariales y los elevados gastos del gobierno. También los aranceles altos o los tipos de cambios sobrevaluados buscaban proteger la naciente industria. Por otra parte, el modelo de crecimiento hacia adentro llevó a que se formaran grupos de apoyo al populismo entre las clases medias urbanas, los sindicatos obreros (Kaufman y Stallings 1992: 30-31) y los industriales mismos.

En cuanto a la etapa que se inició en los setenta se ha calificado como de “*populismo económico*”, la cual se destacó por políticas que buscaban detener la

inflación y aumentar la demanda y el crecimiento agregados. Para ello los responsables de la política económica mantuvieron una sobrevaloración del tipo de cambio, incrementaron los salarios nominales y reales y también el gasto público. Por un periodo de tiempo la estrategia dio buenos resultados, apoyada en los recursos financieros que ingresaron a los países petroleros de la región y en los préstamos externos a bajos intereses para todos, pero al final no se pudo contener una situación de crisis y para solucionar el problema se invirtió la política siguiendo pautas liberales³ (Bresser-Pereira 1993: 80). En este sentido observando que las políticas populistas terminan en fracaso, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (1992: 17) sostienen que el populismo económico “es un enfoque de la *economía* que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado”.

En síntesis, las situaciones que condicionaron el cambio del modelo de crecimiento hacia afuera a un modelo de crecimiento hacia adentro en América Latina fueron las condiciones económicas internacionales originadas por la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, en el orden externo, y la actuación de la CEPAL y el populismo latinoamericano en el orden interno. Sin embargo, debe

³ Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (1992: 20-21) señalan que los gobiernos que aplicaron políticas populistas pasaron por cuatro fases: En la primera se elevó la producción, los salarios reales y el empleo. La inflación no fue problema por los controles y a través de la importación se satisfacían las necesidades. En la segunda, se iniciaron los problemas por la expansión de las demandas nacionales y por la escasez de divisas. Se requirieron correcciones de precios y devaluación, control de cambios y proteccionismo. Se elevó la inflación pero se mantuvieron los salarios. Se agudizó el déficit por los subsidios a bienes de consumo básico y a las divisas. En la tercera fase, ya había una escasez generalizada, una inflación alta y una marcada falta de divisas. Por tanto hubo fuga de capitales y desmonetización de la economía. Se presentó déficit presupuestario a causa del incremento de los subsidios y de la caída de la recaudación fiscal. Se intentó entonces la estabilización reduciendo los subsidios y efectuando una depreciación real. Los salarios bajaron y el gobierno dio muestras de

atribuirse mayor peso a las condiciones creadas por los acontecimientos internacionales que a las situaciones internas, por cuanto en el caso de la CEPAL su papel consistió en promover la necesidad de cambios dadas las fluctuaciones del sistema económico internacional, y, en cuanto al populismo, éste se valió de la estrategia desarrollista para llevar a cabo su fin político de mantener el apoyo de la coalición policlasista. Tanto la CEPAL como los gobiernos populistas estaban simplemente reaccionando frente a la conjunción de fuerzas externas que impulsaban el nuevo modelo de crecimiento.

Cabe destacar que mientras Latinoamérica estaba concentrada en sustituir su importaciones por producción nacional, los tropiezos continuaron en el sistema mundial y en 1971 se declaró la inconvertibilidad del dólar, con lo que la moneda estadounidense se depreció al ser declarada inconvertible en relación con el oro. Por tanto se derrumbó el patrón dólar-oro y el sistema de paridades fijas. Asimismo, se dio la crisis energética, el descenso del ritmo de crecimiento económico en los países industrializados, “la transformación de los patrones de producción con efectos sensibles en la utilización de los factores; la reestructuración de los patrones de acumulación y el reajuste de las tasas de ganancia hacia rangos menos pronunciados” (Maza Zabala 1995: 10).

En contraste, América Latina en esa misma década de los setenta, se mostraba próspera puesto que había expansión económica, en los mercados internos se incrementaba la demanda de bienes y servicios, las importaciones ascendían, había un alto flujo de entrada de capitales y la inversión era representativa. Por consiguiente, se creó la ilusión de que Latinoamérica no resultaría afectada por la crisis de los países desesperación. En la cuarta y última fase se recurrió a una estabilización ortodoxa, por lo general guiada

industrializados, pero lo que estaba sucediendo era que la economía de la región estaba siendo impulsada por los “vestigios” del modelo de crecimiento hacia adentro, mientras que se obtenían recursos a través del endeudamiento externo.

Hasta esa década los países latinoamericanos habían obtenido del FMI y BM los recursos necesarios para cubrir el desequilibrio de sus balanza de pagos y del presupuesto público. Cada una de esas instituciones tenía sus propios parámetros para otorgar préstamos. Así, el Fondo daba dinero siempre y cuando hubiese un “desajuste transitorio y superable de las cuentas externas” y el BM concedía recursos “a países elegibles”, según la clasificación que al respecto ordenaba el Banco. No obstante, en los años setenta los organismos multilaterales, como fuente de recursos crediticios de la región, fueron sustituidos por la banca comercial internacional y, a diferencia del pasado, se establecieron mínimas condiciones para ser prestatarios, de créditos con un interés moderado. La mayoría de los países latinoamericanos solicitaron un ingente número de recursos “al facilitarse las condiciones del crédito internacional con la participación sustancial de la banca comercial” (Maza Zabala 1995: 10-12).

En relación al crecimiento con deuda externa Maza Zabala señala que “no era económicamente razonable el financiamiento de inversiones cuyo ciclo reproductivo se extendía en el largo plazo con créditos de corto o mediano plazo a tasas de interés variable. Más impropio aún era tomar préstamos bancarios de vencimiento perentorio para cubrir un déficit fiscal” (Maza Zabala 1995: 13). En este sentido, como consecuencia

por el FMI. Los salarios se deterioraron y hubo grandes cambios políticos. .

de la política de endeudamiento se presentaron situaciones que volvieron insostenible continuar el modelo de crecimiento hacia adentro⁴.

B. Motivaciones para la adopción del modelo neoliberal

El modelo de sustitución de importaciones llegó a su fin en América Latina durante la década de los ochenta cuando se dieron una serie de condiciones que así lo requirieron. Dichas condiciones fueron algunas de orden interno, pero en definitiva prevalecieron condiciones exógenas al imponerse para solucionar los problemas de la región las llamadas “políticas de ajuste” encuadradas dentro de un nuevo esquema de desarrollo: el modelo neoliberal. Por consiguiente, se revisará cual o cuales fueron los problemas de la región en esa década para establecer las relaciones entre éstos y la adopción del neoliberalismo.

En este sentido, se postula que la situación de América Latina a raíz de la eclosión de la *crisis de la deuda* fue *el principal problema* que enfrentó la región en los años en los que se cambió nuevamente el modelo de desarrollo (Kaufman y Stallings 1992: 42; Requeijo 1995: 157). Esa crisis surgió cuando se dieron condiciones contrarias a las requeridas para que se pudiera continuar cancelando los empréstitos que los países de América Latina habían contraído en la etapa anterior. Puede establecerse que dichas condiciones son: *a)* el ahorro exterior debe ser invertido productivamente, *b)* es necesario que se mantenga el crecimiento del comercio internacional y *c)* el ritmo de crecimiento

⁴ Maza Zabala sostiene, sin embargo, que la deuda contraída en la década de los setenta no fue la causa principal de la crisis sino la carga excesiva del servicio de la deuda (Maza Zabala 1995: 15) una vez que aumentaron las tasas de interés a partir de 1980.

del país en desarrollo deber ser superior al interés medio de los préstamos recibidos (Requeijo 1995: 157-158).

Con respecto al primer aspecto se observa que en líneas generales los fondos conseguidos a través de empréstitos fueron utilizados inadecuadamente (Requeijo 1995: 158; Sánchez-Robles 1995: 113). Así, Argentina en su período de endeudamiento “acelerado”⁵, 1979-1981, gastó un 37,9% para la compra de divisas de particulares, es decir para la fuga de capitales. Además, un 26 % del aumento de los pasivos fue destinado a la adquisición de armamentos, lo cual era necesario para el mantenimiento del régimen militar que se estableció entre 1976 y 1983 (Bouzas y Keifman 1988: 31). También Perú utilizó un porcentaje significativo de los flujos crediticios desde 1969 hasta 1984 para la defensa del país. Al respecto Oscar Ugarteche (1988: 193-194), observando la persistencia de la importancia de los flujos registrados en el denominado sector *defensa y otros* y la escasa atención prestada al sector productivo (aunque se identifiquen lapsos en los que se incrementaron los ingresos destinados a este rubro), concluye que “el peruano es un Estado que invierte en forma masiva pero no en proyectos que produzcan resultados directamente sino en infraestructura para el capital en su conjunto”, lo que no redundó en el crecimiento del país.

En el caso chileno Jaime Estévez (1988:182-184) señala que no hay evidencia que revele una fuga de capitales significativa. Sin embargo, tampoco en este caso se encuentra que los recursos recibidos por concepto de deuda fueran destinados a actividades

⁵ En el que la deuda externa neta (“la cantidad adicional de refinanciamiento nuevo que se requiere para cubrir las nuevas necesidades de divisas de [un] año”, Gurría Treviño 1988: 69) se elevó a “un poco más de 25.000 millones de dólares” (Bouzas y Keifman 1988: 31).

productivas, por cuanto una gran parte de dichos ingresos fueron destinados a la acumulación de reservas del Banco Central (ahorro externo) en vez del ahorro nacional. Asimismo, Estévez y Ffrench Davis (1988: 131-132) comparten la tesis de que una gran parte de esos ingresos se destinó al pago de un “exceso de importaciones”, lo cual respondía a las premisas de la *política liberal* adoptada por el país sureño a inicios de los años setenta.

Por su parte, México dirigió sus recursos a invertir en el sector petrolero y en los servicios, dejando fondos escasos para el sector manufacturero. Además, con dichos recursos financiaron el déficit de la cuenta corriente y la fuga de capital (Godínez y Ruprah 1988: 207; Villareal 1988: 45-46). En cuanto a Brasil se observa que la política de crecimiento con deuda se canalizó adecuadamente. La meta de aumentar sus exportaciones resultó exitosa al crecer en 13.9 % entre 1974 y 1977, situación que se revirtió en 1978 cuando hubo problemas en el sector agrícola (por malas cosechas). Asimismo, en ese período lograron mantener las importaciones al mismo nivel que las registradas en 1974, lo que se alteró a medida que aumentó el costo de sus importaciones petroleras. Se registró crecimiento pero éste estuvo acompañado de inflación. Además, el Estado se convirtió en el principal inversionista ya que los inversionistas privados confrontaron problemas para obtener préstamos, debido a la exigencia del control de la inflación que escapaba de sus posibilidades y a la necesidad de obtener la garantía gubernamental para entrada de recursos (Dias Carneiro 1988: 160).

Colombia presenta una situación de endeudamiento atípica. El incremento de sus ingresos, por el éxito que obtuvieron las políticas de promoción de nuevas exportaciones

hasta 1974 y por la bonanza cafetera a partir de 1975, no fue acompañada por una espiral de endeudamiento⁶. La deuda fue controlada hasta que se revirtió este proceso para el período 1979-1983 cuando el nuevo gobierno “adoptó una política de grandes inversiones en proyectos de infraestructura intensivos en importaciones”, los cuales serían financiados con recursos externos. Los recursos obtenidos se destinaron al sector eléctrico (30%), programas generales de desarrollo y apoyo al presupuesto nacional (40%) y los demás a diversos sectores como la minería (6.3%), los transportes (4.4%) y las comunicaciones (4.1%). Por consiguiente, se puede afirmar que Colombia utilizó los fondos crediticios más racionalmente que otros países (Lora 1988: 140-142).

Finalmente, el destino de los recursos de endeudamiento en Venezuela tiene dos etapas. En la primera (de 1974 a 1979) se utilizaron para financiar la acumulación de activos del sector público en el exterior y, en la segunda (a partir de 1979 hasta 1983), se emplearon para financiar las salidas de capitales privados al exterior por parte del sector privado (Alvarez de Stella 1988: 243-244). Cabe destacar que el endeudamiento a partir de 1979 puede atribuirse en la mayoría de los países latinoamericanos a la necesidad de contrarrestar la salida de capitales privados, cuya magnitud se dio por “la combinación de políticas fiscales y cambiarias incongruentes con la creciente fragilidad externa” (Lustig 1995: 69).

En relación a la segunda condición -necesidad de mantener el crecimiento del comercio internacional- se puede concluir que en la mayoría de los países de América

⁶ Los encargados de la política económica colombiana impidieron el aumento de la deuda con medidas tales como la adecuación de su sistema cambiario frente a la bonanza, lo que condujo a desacelerar “el ritmo de devaluación, difirieron en forma selectiva la monetización de algunos ingresos externos e impidieron la contratación de deudas externas por parte del sector privado” (Lora 1988: 140).

Latina no se mantuvo el crecimiento de la demanda de exportaciones (Requeijo 1995: 158), lo cual puede observarse en el siguiente cuadro:

**Crecimiento de exportaciones anuales promedio para algunos países de
América Latina (1965-1982)**

América Latina	1965-1980	1980-82
Argentina	4,7	2,2
Brasil	9,4	5,0
México	7,7	1,6
Chile	7,9	5,5
Colombia	1,5	12,9
Perú	2,3	2,5
Costa Rica	7,1	5,2
Guatemala	4,9	0,0

Fuente: Ugarteche, Oscar. 1997. El falso dilema. América Latina en la economía global. Caracas: Nueva Sociedad. Pág. 63.

La caída de las exportaciones puede explicarse siguiendo la opinión de Edwards (citado en Ugarteche 1997: 132), quien señala que la política cambiaria llevó a una sobrevaluación de la moneda nacional que dificultó las exportaciones y abarató las importaciones de bienes industriales y bienes intermedios. Asimismo, en la medida en que las exportaciones latinoamericanas dependen de la evolución económica de los países industrializados, puede precisarse que la recesión económica de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) debilitó la demanda de exportaciones latinoamericanas,

atribuible a los menores niveles de actividad económica en los países industriales, [además debe sumarse] el efecto de las medidas proteccionistas, que numerosos de estos países han venido adoptando en los últimos años, debido a los problemas de balanza de pagos o en defensa de rubros de producción afectados ahora por programas de reconversión o cuya sobrevivencia ha sido amenazada por la propia recesión interna y por la competencia de productos latinoamericanos con

ventajas comparativas. Los sectores productivos más perjudicados por estas medidas incluyen las industrias de vestuario y calzado, cueros, textil, siderurgia y la mayor parte de la producción agrícola (BID 1984: 40-41).

Por último, en cuanto a la tercera condición, los países latinoamericanos tuvieron un ritmo de crecimiento menor que el interés medio de los empréstitos concertados. Ello se debió fundamentalmente a la aplicación de políticas monetarias contractivas o restrictivas (con el fin disminuir las presiones inflacionarias que estaban sufriendo) y fiscales expansivas en los países desarrollados. Estas políticas surgieron a raíz del segundo choque petrolero de 1979 que disminuyó el flujo de fondos para los países en desarrollo, puesto que los países desarrollados también demandaron esos recursos, y que aumentó el costo de los préstamos otorgados⁷, contraídos a interés variable (Requeijo 1995: 158; Villanueva 1989: 67-69; Castro Escudero 1993: 59).

En este sentido, las medidas tomadas por el presidente norteamericano Ronald Reagan (electo en 1980) para revitalizar la economía y restablecer el poderío internacional de su país precipitaron la subida de esos intereses. Bajo la premisa de la inoperatividad e ineficacia del intervencionismo estatal y fundamentándose en "el monetarismo" y la economía "del lado de la oferta"⁸, atacó la inflación con una política monetaria restrictiva que marcó la desaceleración de la oferta de dinero y el

⁷ El LIBOR a seis meses pasó del 6 por 100 en 1976-1977 a un 16,6 por 100 (Sánchez-Robles 1995: 113).

⁸ Según el monetarismo existía "una proporcionalidad exacta entre la oferta monetaria en una economía y el nivel de precios", la inflación y el déficit de la balanza de pagos eran excesos de oferta de dinero sobre la demanda por lo que para combatirlos debía desacelerarse la emisión de dinero. Por su parte, la economía del lado de la oferta recomendaba apoyo a los agentes económicos individuales para que produjeran cada vez más y mejor, en vez de preocuparse por el nivel de la demanda agregada, la cual se ajustaría automáticamente "pues al no existir trabas fiscales (en forma de asfixiantes impuestos que obstaculicen el ahorro y la inversión) y al darse un ambiente de expansión y crecimiento no hay fugas posibles del sistema" (Urencio y Tlaiye 1982: 1084-1085).

mantenimiento de un ritmo moderado y estable de emisión primaria. Aunque efectivamente logró disminuir la inflación de 13,5% en 1980 a 8,9 % en 1981, las tasas de interés permanecieron altas (contrario a los pronósticos realizados), debido a que la mencionada política provocó la caída de la liquidez y la reducción de la oferta real de dinero y de crédito. En consecuencia, Europa Occidental y Japón tratando de evitar fuertes movimientos de capitales elevaron sus tasas también pero no consiguieron frenar dichos movimientos y, por tanto, se desestabilizaron los mercados cambiarios y se revalorizó el dólar norteamericano frente a las principales monedas extranjeras (Urencio y Tlaiye 1982: 1084-1089). La apreciación del dólar agudizó aún más la carga por servicio de deuda ya que los empréstitos habían sido denominados en dólares (BID 1984: 41, 43; Ffrench-Davis 1987: 201-203).

Todos estos factores externos hicieron que estallara la crisis de la deuda en América Latina y que se evidenciara la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo hacia adentro. En éste caso el nuevo modelo se enmarcó dentro del denominado decálogo del *Consenso de Washington* expuesto por el economista estadounidense John Williamson. En él se postulan diez instrumentos simultáneos de política económica que sintetizan las propuestas del FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (lo que se denomina *condicionalidades cruzadas*), que debían ejecutarse con la finalidad de corregir los desequilibrios fiscales y las distorsiones de mercado que estaban sufriendo los países de menor desarrollo (Anglade 1995: 9). Dichos instrumentos eran compatibles con las ideas de la Reserva Federal, el Tesoro de los Estados Unidos de América, los ministros de Hacienda de los países del Grupo de los 7 y los presidentes de los veinte bancos comerciales más importantes del mundo (Bresser-Pereira 1993: 32).

Especialmente por parte del presidente Reagan hubo presión para que se adoptaran políticas fiscales y monetarias restrictivas y se restringiera la actuación del sector público, tal como su gobierno lo estaba haciendo en Estados Unidos (Kaufman y Stallings 1992: 43). Al seguir estas pautas marcadas por el Consenso los países con problemas de deuda tenían la posibilidad de acceder a nuevos créditos de los organismos multilaterales o de recibir el aval de éstas instituciones ante otros entes (Anglade 1996: 9).

El origen de las ideas económicas del Consenso de Washington se ubica en el colapso del keynesianismo y en la crisis de la economía del desarrollo (Bresser-Pereira 1993: 32). Esto se hizo más evidente al constatar el crecimiento explosivo de países de industrialización reciente y el derrumbe de las sociedades con planificación centralizada liderizadas por Rusia. Por otra parte en el ámbito académico entre 1960 y 1970 hubo un gran número de cuestionamientos a las políticas de sustitución de importaciones. Se argumentaba que las medidas que intentaban establecer el desarrollo “tenían consecuencias indeseables”⁹, y concluían que los países que adoptaron dicha política tuvieron tasas de crecimiento inferiores a los que siguieron políticas ortodoxas, lo cual es también discutible (Krugman 1996: 727-728). Así, para el Consenso de Washington la causa fundamental de la crisis latinoamericana es la excesiva intervención del Estado, “expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobredimensionado”. Pero también le agrega el populismo económico¹⁰ “representado

⁹ Es decir, “el desempleo urbano y los recursos despilfarrados en la apropiación de las rentas públicas” (Krugman 1996: 727).

¹⁰ Para Bresser-Pereira (1993: 47-48), sin embargo el populismo económico no fue la causa de la *crisis fiscal* de América Latina, pues siempre había existido “y antes de la década de los ochenta no representaba un obstáculo a una razonable estabilidad de precios ni al crecimiento”. La crisis se debió a una medida (no populista) que consistió en garantizar la deuda exterior y luego nacionalizarla. El origen

como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario” (Bresser-Pereira 1993: 33).

Las medidas que recomienda el Consenso son:

- I. DISCIPLINA FISCAL: El déficit consolidado del sector público [...] debe ser lo suficientemente pequeño como para poder ser financiado sin recurrir al impuesto-inflación (emisión) [...]*
- II. REORIENTACION DEL GASTO PUBLICO: Menos gasto público en administración central, defensa y subsidios indiscriminados al sector privado, y más gasto público que mejoren la distribución (sic) del ingreso: a la salud primaria, la educación primaria y a la infraestructura básica.*
- III. REFORMA FISCAL: Ampliar las bases imponibles [...] y reducir las tasas marginales de los impuestos, sin afectar a la progresividad existente. Mejorar la administración de los entes recaudadores. Gravar rentas e intereses de los activos provenientes del exterior.*
- IV. LIBERALIZACION FINANCIERA: Preservar que las tasas de interés sean fijadas por el mercado, y excepcionalmente, si se conceden tasas subsidiarias para ciertos deudores, tratar de que se mantengan moderadamente positivas en términos reales.*
- V. POLITICA CAMBIARIA: Tipo de cambio único para las transacciones comerciales con el exterior, y a un nivel suficiente tal que reserve la competitividad internacional e induzca al crecimiento de las exportaciones no tradicionales.*
- VI. LIBERALIZACION COMERCIAL: Eliminación de restricciones cuantitativas al comercio exterior, y arancel uniforme a las importaciones de entre el 10 y el 20 %, logrando gradualmente un programa de por lo menos 5 años.*
- VII. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS: Eliminación de barreras al ingreso de inversiones externas. Las empresas nacionales y extranjeras deberán competir en igualdad de condiciones.*
- VIII. PRIVATIZACIONES: Privatización de todas las empresas públicas nacionales, provinciales y municipales.*
- IX: DESREGULACIONES: Eliminación de regulaciones que impiden el ingreso de nuevas firmas o que restrinjan la competencia, manteniendo solo regulaciones que preserven la seguridad, el medio ambiente, los servicios públicos o relacionados con la supervisión bancaria.*
- X: DERECHOS DE PROPIEDAD: EL sistema legal debe preservar los derechos de propiedad sin costos de transacción excesivos, haciendo esto*

de la crisis fue el excesivo endeudamiento externo y en la continuación de un modelo de desarrollo que "ya estaba agotado en los setenta".

excesivo incluso al sector informal (Williamson 1992, citado en Frediani 1996: 103-104).

Para Bresser-Pereira las cinco primeras medidas podrían sintetizarse en una: “estabilización mediante políticas fiscales y monetarias ortodoxas, al estilo del FMI, en las que el mercado desempeña un papel principal”. En cuanto a las restantes, afirma que postulan el cambio que debe hacer el Estado (1993: 33), dejando ver claramente su *orientación neoliberal*. Esta también puede ser observada en sus recomendaciones en torno a materia fiscal, ya que impone la reducción del gasto público y ataca al Estado como propulsor de “actividades improductivas y comportamientos rentistas” (Anglade 1995: 9).

En este orden de ideas, es necesario acotar que existe una diferenciación entre las llamadas políticas de estabilización del FMI y las denominadas políticas de ajuste estructural (Ugarteche 1997: 121) o reforma estructural (Bresser-Pereira 1993: 12; Frediani 1996: 10-11) del BM. Las primeras persiguen, a corto plazo, el control de la inflación y mejorar las condiciones financieras mediante medidas monetarias y fiscales de saneamiento de las finanzas públicas y sinceramiento macroeconómico, tomadas con la finalidad de acceder al financiamiento internacional. Las segundas modifican las reglas de juego económicas y políticas internas del país, cuyo objetivo gira en torno a “aumentar la eficiencia en la asignación de recursos” (Bresser-Pereira 1993: 12), es decir son medidas a largo plazo que afectan la estructura buscando:

modificar parámetros institucionales y reglas de comportamiento básicas de la economía: buscan redefinir el rol del Estado en la actividad económica (por ejemplo mediante privatizaciones y venta de activos fiscales), lograr una mayor integración de la economía doméstica a la

economía mundial, persigue una desregulación generalizada en todos los mercados para inculcar una cultura de competencia y, en general, tratan de mutar desde una economía de renta hacia una economía de producción (Frediani 1996: 10-11).

El paradigma económico sintetizado en el Consenso de Washington fue adoptado en América Latina, primero por Bolivia en 1985, luego en México en 1988, posteriormente en Venezuela y Argentina en 1989. Siguieron Perú y Uruguay en 1990, Brasil en 1994, Ecuador en 1995 y los países centroamericanos entre 1992 y 1995. En cuanto a Chile fue el país que adoptó primero el nuevo paradigma de estabilización y ajuste estructural, a principios de 1985, pero debe destacarse que ya había comenzado el proceso de privatización y reforma del Estado en 1976. Finalmente, Colombia también es un caso atípico en relación a la adopción del neoliberalismo, pues al no tener crisis de la deuda externa y gozar de una macroeconomía ordenada, adoptó el paradigma neoliberal por “presiones de la globalización” (Frediani 1996: 15-16). Ahora bien aunque las políticas son uniformes, la aplicación de las reformas son variadas y la mezcla de políticas no es pareja en la región (Ugarteche 1997: 118).

En conclusión, a través de las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales se implementó en América Latina un nuevo modelo de desarrollo, caracterizado por una menor participación del Estado en los asuntos económicos. Un comentario interesante al respecto lo hace Frediani (1996: 14-15), al señalar que los mercados financieros internacionales han tratado a América Latina como una unidad cultural, social, política y económica con rasgos comunes, sin considerar las marcadas diferencias existentes entre los países de la región. El concluye que:

es como si la política económica en América Latina se aplicara por modas, siguiendo alguna ley o patrón, shock externo o condicionamiento ideológico internacional y que en los últimos 10 años se ha homogeneizado aún más debido a la globalización de la economía mundial.

Se observa así como, aparte de los condicionamientos impuestos por la crisis de la deuda, existía además un proceso dentro de la economía mundial que prescribía las medidas neoliberales. Dicho proceso, conocido como *globalización*, consiste en el “crecimiento de la actividad económica trascendiendo las fronteras nacionales y regionales. Encuentra su expansión en los movimientos crecientes de bienes y servicios, a través del comercio y la inversión, y de la migración humana a través de dichas fronteras así como el intercambio de información en tiempo real” (Ugarteche 1995: 95). La globalización prescribe estrategias económicas comunes, vinculadas con las medidas neoliberales. Esta vinculación puede observarse claramente siguiendo la descripción de las exigencias mínimas del proceso de globalización que señala Rafael Urriola (1996).

Estas son:

- ◆ Apertura de mercados, que redundará en la competencia y en la rentabilidad, y reordenamiento de la división internacional del trabajo, bajo la cual los países de la periferia en vista de la competitividad de los países centrales en materias primas y alimentos tendrán que “incorporar tecnología de punta en sus procesos productivos”, tarea que será realizada por las empresas multinacionales que se instalarán en esos países.
- ◆ Eliminación de las barreras al flujo de bienes, capitales y servicios transables internacionalmente.

- ◆ Liberalización del rol del Estado, para reducir la acción de éste en las actividades productivas, tanto de bienes como de servicios, a través de las privatizaciones.
- ◆ Reducción del margen de maniobra de las autoridades fiscales y monetarias, para dar paso a la oferta y la demanda como puntales de estas materias (Urriola 1996: 26-30).

Las posibilidades de América Latina de participar en el proceso de globalización han sido discutidas entre otros por Samin Amir y Kenichi Ohmae. Para el primero la globalización deja pocas alternativas a los países de la periferia, por tanto deben participar de ella y, para el segundo, la aldea global no incluye a las naciones de la periferia sino sólo a un grupo de países que integrarán una "isla" privilegiada (Ugarteche 1996: 34). En relación a lo anterior es probable que Latinoamérica forme parte de la globalización, aunque sea de manera marginal, por cuanto representa un mercado numeroso y ofrece mano de obra abundante. Además al seguir el modelo de desarrollo que impone el neoliberalismo se está "preparando" para participar en la aldea global.

Por otra parte, también fue importante para el cambio del modelo de crecimiento hacia adentro en América Latina el "efecto de demostración" de los países asiáticos¹¹, los cuales seguían algunas pautas neoliberales y estaban alejados del populismo y de la sustitución de importaciones (Kaufman y Stallings 1992: 43). Eran testimonio de que "el desarrollo de países independientes, antes considerados condenados a la pobreza, era

¹¹ Bradford señala que ha sido determinante para el crecimiento de los países del Este asiático su preocupación por la Seguridad Nacional. "Los gobiernos han hecho creer al pueblo que se trata de una lucha real por la supervivencia" y por ello han diseñado una estrategia de desarrollo que produzca los ingresos requeridos para afrontar los problemas de seguridad, "galvanizando" la sociedad a favor de esta tarea (1992-1993: 197-206), la cual requiere de regímenes autoritarios que suministren los canales para enfrentar a los vecinos comunistas superando su propio atraso, por lo que el pueblo no se resistió a la imposición de la austeridad (Levine 1992: 63).

verdaderamente posible". De esta forma, se observó como dichos países mantuvieron entre 1980-1992 tasas de crecimiento sostenidamente altas (alrededor de 6 % anual), contrario a lo que ocurrió, a excepción de Chile, en la región latinoamericana (Ugarteche 1997: 62). Ello se debió a que a finales de los años setenta la mayoría de los países asiáticos cambiaron de una política de planificación centralizada a una política de mercado (Foreman-Peck 1995: 433). Pero aunque la estrategia de crecimiento fue orientada a las exportaciones, el papel del Estado fue crucial puesto que fungió como promotor y asumió el liderazgo. Es decir, no fueron rígidos en cuanto a este papel ni al del mismo mercado. Así, han demostrado

flexibilidad intelectual, en términos de doctrina, ideología y pensamiento económico de respaldo de la política. Nunca en el Este asiático ha habido un compromiso doctrinario con la planificación económica, con el mercado, con una industrialización orientada hacia el mercado interno o con una idea invariable sobre cómo lograr la orientación exportadora (Bradford 1992-1993: 202).

Por tanto, los planes de industrialización y de incremento de las exportaciones en Asia no son "sinónimo de libre mercado ni de crecimiento liderado por las exportaciones, sino un requisito para las nuevas exportaciones si la economía ha de tener un sector externo dinámico de forma sostenida, para poder alimentar de divisas a una economía en desarrollo" (Ugarteche 1997: 67). Lo que ha habido es una adecuación a las situaciones que se han presentado tanto en el ambiente nacional como internacional y tal vez éste sea el elemento crucial del éxito asiático (Bradford 1992-1993: 202). En síntesis, no es correcto afirmar que los países asiáticos son un ejemplo de naciones exitosas que han seguido estrictamente medidas neoliberales pero su actuación supone, de todas formas, una crítica al modelo de crecimiento hacia adentro, puesto que han logrado demostrar

que la periferia puede lograr altas tasas de crecimiento y economías saneadas, siguiendo un camino diferente al propuesto por los estructuralistas (Sánchez-Robles 1995: 113).

En este orden de ideas debe apuntarse que la experiencia asiática ha sido presentada en Latinoamérica, en estudios como los de Balassa, Bueno, Kuczynski y Simonsen, de tal forma que representa una apología al neoliberalismo, argumentando que si América Latina se encontraba rezagada con relación al Este asiático era por dirigir su economía con políticas de desarrollo hacia adentro, además de la ausencia de incentivos al ahorro y a la inversión y la presencia excesiva del Estado en los asuntos económicos. Por consiguiente esos estudios exhortaban a seguir un camino contrario, es decir la vía neoliberal, de la cual los asiáticos supuestamente eran el mejor ejemplo (Palacios 1994: 122). Asimismo, es importante destacar que Asia constituye un modelo de organización política que el afamado Francis Fukuyama ha considerado como una alternativa a la democracia occidental¹², el cual ha denominado “la alternativa asiática del autoritarismo blando”.

Esta alternativa parte de las tradiciones confucianas que comparten las sociedades asiáticas, de acuerdo con la cuales éstas se organizan según jerarquías grupales no igualitarias en la que los intereses de grupo están por encima de los del individuo. De esta manera, el capitalismo se ha vuelto en Asia más universal que la democracia al descubrirse la forma de hacer compatible la economía de mercado con una suerte de autoritarismo que 'más que reprimir persuade'. En consecuencia, es el extraordinario desempeño económico de esas naciones lo que constituye la principal fuente de legitimación de este "autoritarismo blando", que se ha convertido así en 'el cimiento de una sociedad de veras moderna basada en la tecnología al promover una fuerza de trabajo altamente educada y disciplinada' (Fukuyama citado en Palacios 1994: 122-123).

¹² Fukuyama en su obra "El fin de la historia" en vista de la caída del socialismo señaló que el modelo universal de organización política era la democracia.

En cuanto a los elementos internos de América Latina que pudieran haber colaborado para que se variara de esquema de desarrollo se encuentra el *cambio de discurso intelectual y político dentro de la propia región* (Kaufman y Stallings 1992: 43). Pero también en este caso el elemento interno se ve condicionado por un elemento externo, ya que el presidente norteamericano Ronald Reagan y la primer ministro británica Margaret Thatcher (ambos políticos conservadores) impulsaron una visión neoliberal de la sociedad y del Estado tan provocativa, por la simpleza de sus premisas básicas, que hizo que los líderes latinoamericanos las acogieran con beneplácito, máxime al presentarse con una serie de estrategias y medidas que “marcarían” el inicio de la salida de la crisis (Palacios 1994: 111). Al mismo tiempo la aceptación de la política neoliberal contiene un elemento que según Krugman (1996: 722-723) debe buscarse en la sociología popular:

Dicho simplemente: las ideas acerca de lo que funcionaba o no en el desarrollo pueden, hasta cierto punto, explicarse apelando a las pruebas empíricas existentes, pero el contraste entre la seguridad de los investigadores profesionales y la certidumbre de los que no son economistas sólo se entiende considerando las creencias como artificios culturales, casi como la manifestación de una moda (1996: 722).

De esta forma que en el caso específico de aquellos que inciden en la adopción de una determinada política económica (banqueros, responsables de políticas oficiales, e intelectuales con inclinación a las políticas públicas, más no investigadores académicos) se establecen estrechos lazos que hacen que en materia económica y en otros ámbitos compartan un “saber convencional”, producto de las historias que cuentan “todos los individuos importantes que conocen [...] y los individuos cuentan esas historias porque todas las personas importantes se las creen”. Este saber convencional se fundamenta en

datos empíricos que se basan en “anécdotas”, en vez de estudios. Así, en el caso de la nueva puesta en marcha de la política del libre comercio para lograr el crecimiento se argumentaba que países del sudeste asiático habían acogido el modelo sin considerar el proteccionismo que también existía en esos países (1996: 722-723).

En suma, las nuevas ideas que compartieron intelectuales y políticos en América Latina obedecieron a las condiciones internacionales que se han mencionado aunadas a la experiencia empírica que representaba el Este asiático. No obstante también “se veía respaldada por los marcados contrastes de la experiencia de países específicos dentro de la región”, en el que *el crecimiento económico de Chile*¹³, con una inflación relativamente baja después de 1984, se vio como producto de medidas ortodoxas que contrastaban con las crisis económicas de Argentina, Brasil y Perú, que habían seguido políticas heterodoxas (Kaufman y Stallings 1992: 43). Es decir, dentro de América Latina también hubo un “efecto de demostración” que recomendaba buscar el desarrollo alejándose del modelo de crecimiento hacia adentro.

La experiencia chilena se inició con la llegada al poder de los militares, previo derrocamiento de Salvador Allende (1970-1973)¹⁴. Allí se implementó una política que combinó una marcada intervención estatal con “una economía liberalizada, integrada, en la que se dejó que las fuerzas del mercado guiaran libremente la mayoría de las decisiones

¹³ Para Ominami (1996: 47-48) el hecho de que se considere a Chile como un modelo es incorrecto, más bien debe ser visto como una experiencia, por cuanto “cada país tiene historias, especificidades y conflictos diferentes en los que debe buscarse innovadoramente el logro del crecimiento con equidad”.

¹⁴ Allende intentó un programa de transformaciones revolucionarias sin contar con recursos, lo que le significó incurrir en déficit fiscal. Al tratar que éste no llevara a una hiperinflación, controló los precios, el tipo de cambio y la tasa de interés. Sin embargo, en agosto de 1973 la inflación era de 300% al año. Por tanto, es entendible que el nuevo gobierno tomara medidas para restaurar los equilibrios macroeconómicos, eligiendo para ello una política de corte monetarista (Ramos 1989: 23-24).

económicas” (Edwards y Cox Edwards 1992: 17). Se apuntó (así como en los demás países del Cono Sur que también adoptaron la estrategia) a fortalecer el sector privado y a restaurar el libre juego de la oferta y la demanda. Este cambio hizo que la intervención política en la economía se centrara en crear las condiciones adecuadas para que el sector privado, nuevo motor de la economía, actuara. Las principales políticas para llevar a cabo esta estrategia fueron: liberar los precios, disminuir los aranceles, instituir un tipo de cambio real, fomentar el mercado de capitales interno, facilitar la entrada y salida de capital, eliminar cualquier impedimento al libre juego de la oferta y la demanda, reducir la participación del sector público en el PIB y lograr (y mantener) la estabilidad de los precios internos, a través de la supresión del déficit fiscal y de un rígido control sobre los sueldos y las variables monetarias (Ramos 1989: 20-21).

Se observa como Chile fue considerado como un “milagro económico” a inicios de la década de los ochenta, al conocer los indicadores que arrojaban altas tasas de crecimiento del PGB, inflación reducida sustancialmente entre 1974-1982, desaparición del déficit fiscal entre 1979 y 1981, crecimiento de las exportaciones no tradicionales y recepción de capitales extranjeros. Pero si se hace una revisión de otro grupo de indicadores el “milagro” es desmentido, pues éstos ilustran aumento del desempleo, reducción del PIB por habitante, caída de la tasa de inversión, déficit de la balanza de pagos y excesivo servicio de la deuda (Foxley 1988:45-49). Es decir, Chile ha transitado accidentalmente por la vía neoliberal, pasando por varias fases: en la primera, de septiembre de 1973 a junio de 1976, se tomaron medidas para bajar la inflación, eliminar el desabastecimiento y recuperar la balanza de pagos. Por considerar que la inflación y el

desabastecimiento eran fenómenos monetarios¹⁵ se liberaron los precios (a excepción de 30 productos que serían liberados gradualmente), se devaluó el tipo de cambio, se impusieron topes a los reajustes salariales y se siguió una política monetaria contractiva; en la segunda, de junio de 1976 a mediados de 1981, se prosiguió con la disminución de la inflación, pero controlando las expectativas y presionando para que los precios bajaran por medio de la colocación en el mercado chileno de productos extranjeros (el instrumento para lograrlo giró en torno al tipo de cambio), pero lo más significativo fue la duplicación de la deuda externa del país en apenas dos años (1979-1981); en la tercera, desde mediados de 1981 hasta 1983, se dio una severa crisis financiera y una gran recesión producto del endeudamiento tanto interno como externo (Ramos 1989: 24-35).

Por ello Carlos Ominami (1996: 42-43) señala que la experiencia chilena dirigida por la ortodoxia fracasó en 1983 (criterio compartido, entre otros, por Foxley 1988: 91; Edwards y Cox Edwards 1992: 17; Ramos 1989: 25). En consecuencia se aplicaron medidas heterodoxas¹⁶, las cuales se han mantenido pero siguiendo “principios básicos como la rigurosidad macroeconómica, la apertura al exterior, y la primacía en la organización de mercados en las principales actividades productivas y financieras”. Ello significa que el rol del Estado ha sido redimensionado y por encima de la discusión sobre el predominio del Estado o del mercado, ambos se conjugan, fungiendo el Estado como promotor, el cual procura la equidad.

¹⁵ “Es decir, en el nivel imperante de precios había demasiado dinero persiguiendo una oferta muy escasa de bienes” (Ramos 1989: 25).

¹⁶ “Entre ellas regulaciones muy severas en el campo financiero (la mayoría de los bancos habían soportado las crisis); políticas de sostenimiento de la agricultura (banda de precios); mecanismos explícitos de apoyo a la exportación; subsidios a la vivienda, etc.” (Ominami 1996: 42).

En este orden de ideas, debe resaltarse que el debilitamiento del modelo neoliberal en Chile se genera en gran parte cuando emerge la crisis de la deuda¹⁷. Es decir, el problema de la deuda afectó tanto a los que aplicaban políticas heterodoxas como a los que aplicaban medidas ortodoxas, lo cual contradice los postulados que relacionaban la crisis de la deuda con la aplicación del modelo de crecimiento hacia adentro. Por consiguiente, se refuerza la tesis de que los factores externos tienen un peso mayor que los factores de índole interna, cuando se trata de explicar los giros de la política económica en los países latinoamericanos.

También dentro de los países de la región las condiciones impuestas por la crisis de la deuda *debilitaron* "a ciertos componentes importantes de las *coaliciones* del sector popular". Por lo tanto, se alteró el equilibrio de poder entre las organizaciones empresariales y sindicales que serían las llamadas a movilizarse en contra de los ajustes. "El debilitamiento de los grupos "buscadores de rentas" aumenta a su vez la latitud política a disposición de los gobiernos que pretenden imponer medidas de estabilización y reformas orientadas hacia el mercado" (Kaufman y Stallings 1992: 43-44).

Dadas las condiciones de la crisis de la deuda, en la cual se hace necesario adoptar medidas que favorecen el mercado, se da un nuevo tipo de populismo que Paul Drake (1992: 49) ha denominado de "pisa y corre". Lo conforman aquellos políticos que en sus campañas prometen medidas redistributivas, tal como lo hacían los populistas del pasado, pero una vez en el poder adoptan medidas neoliberales, tal como lo hicieron en los años

¹⁷ De allí que David Gallagher (1992: 150) afirme que una de las lecciones del experimento chileno sea que una economía de mercado relativamente nueva es "muy vulnerable a una recesión internacional por un largo tiempo".

noventa Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Michael Manley en Jamaica, Rodrigo Borjas en el Ecuador, Jaime Paz Zamora en Bolivia y Carlos Menem en Argentina.

Por otra parte, así como el populismo fue acompañado por la sustitución de importaciones y por tanto se estableció una relación estrecha entre ambos, al cambiar algunas de las condiciones que hacían posible el populismo varió el modelo de desarrollo a seguir. En este marco se inscribe la tesis de Guillermo O'Donnell con respecto al paso de regímenes populistas a regímenes *burocráticos autoritarios*¹⁸ que se dieron en la década de los sesenta en Brasil y Argentina y en los setenta en Uruguay y Chile. Estos se presentaron cuando emergieron manifestaciones de crisis económica, tales como inflación creciente, caídas en el producto bruto, disminución de la tasa de inversiones, fuga de capitales, déficit de la balanza de pagos, además de una reactivación política del sector popular (clase obrera y capas sindicalizadas de la clase media) “que [fue] percibida por otros sectores como una amenaza a la continuidad de los parámetros socio-económicos de estas sociedades y de sus filiaciones internacionales” (O'Donnell 1977: 14).

Una vez instalado el nuevo régimen el sector popular se encontró con que no figuraba en la “lista de beneficiarios”, más aún el sector exportador y la burguesía

¹⁸ Según O'Donnell (1977: 13-14) los elementos característicos del Estado burocrático autoritario son: “a) las posiciones superiores del gobierno suelen ser ocupadas por personas que acceden a ellas luego de exitosas carreras en organizaciones complejas y altamente burocratizadas -Fuerzas Armadas, el Estado mismo, grandes empresas privadas-; b) son sistemas de exclusión política, en el sentido de que apuntan a cerrar los canales de acceso al Estado al sector popular y sus aliados, así como a desactivarlo políticamente, no sólo mediante represión sino también por medio del funcionamiento de controles verticales (corporativos) por parte del Estado sobre los sindicatos; c) son sistemas de exclusión económica, en el sentido que reducen y postergan hacia un futuro no precisado las aspiraciones de participación económica del sector popular; d) son sistemas despolitizantes, en el sentido de que pretenden reducir cuestiones sociales y políticas públicas a problemas “técnicos”, a dilucidar mediante interacciones entre las cúpulas de las grandes organizaciones arriba referidas; e) corresponden a una etapa de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de sus sociedades, las que a su

nacional (propietarios de empresas industriales y de servicios mayores y más dinámicas de capital nacional) tampoco se encontraban en ella, puesto que los primeros debían continuar financiando al sector urbano y los segundos porque se enfrentaron con un Estado que se abrió al capital internacional¹⁹ (O'Donnell 1977: 16) con el objeto de "profundizar" el sistema capitalista. Es decir, "a cierta estructura -un tipo histórico de capitalismo-, y sus cambios en el sentido de profundización, tiende fuertemente a corresponder otra estructura, la designada por el concepto de BA [Estado burocrático autoritario]" (1977: 42).

Por consiguiente, el autoritarismo burocrático surge como vía para solucionar los problemas que se presentan cuando se intenta remontar la fase de sustitución de importaciones de bienes de consumo, profundizando la industrialización a través de la fabricación de bienes intermedios o de capital ("integración vertical"). Entonces, el no contar con tecnología, experiencia empresarial y capital hace que la economía se abra a las empresas multinacionales, precedido por la toma de medidas ortodoxas (Collier 1985: 34-33).

En esta nueva estructura las fuerzas armadas fueron las que asumieron el mando, con la creencia de que con su capacidad coactiva bloquearían la crisis que se había generado. Su misión consistiría en implantar el "orden" y "normalizar" la economía, basándose en que había que repensar el proceso iniciado a raíz de la crisis de 1930

su vez son parte de un proceso de "profundización" de un capitalismo periférico y dependiente, pero -también- dotado ya de una extensa industrialización".

¹⁹ No obstante, pasado algún tiempo y marcado por la necesidad de presentarse como un *Estado nacional*, se incorporó a la burguesía nacional, siendo tutelada por el Estado, el cual tiene que volverse "menos ortodoxo y más nacionalista" (O'Donnell 1977: 35-36). Así el "duo" (estado y capital extranjero)

cuando se “aceleró la expansión de la industria, de grandes concentraciones urbanas y de sectores medios expuestos a los avatares de la economía y a la tutela del empleo o del subsidio público” (O’Donnell 1988: 204-205). De esta manera, se responsabilizó de la crisis a los equipos de gobierno (de corte populista), los partidos y las ideas (entre ellas desarrollistas, cepalinas y keynesianas) que habían guiado ese proceso; y se exoneró de responsabilidad a las fuerzas armadas y a grupos de derecha (voceros de las otrora clases dominantes agrarias y sus alcances en actividades industriales, comerciales y financieras) que no habían tenido oportunidad de gobernar. La derecha “tradicional” que preconizaba el liberalismo económico se unió con otra corriente que también postuló el liberalismo, denominada por O’Donnell como derecha “tecnocrática”, la cual se basaba en las ideas de Milton Friedman y sus seguidores (1988: 206-207).

En relación a esta derecha tecnocrática, en el caso chileno se encuentra un aspecto interesante, pues fue formada en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, a través de un convenio que realizó la Universidad Católica de Chile con dicha Universidad, a mediados de los años cincuenta, para que sus profesores²⁰ fueran a estudiar en ella, sin conocer su orientación económica, favorable al neoliberalismo (Fontaine Talavera 1992: 94-95). Surgen entonces los “Chicago boys”, quienes al regresar a Chile forman un grupo

se convierte en “trío” en el que “los empresarios nacionales vuelven a jugar un papel más amplio” (Collier 1985: 35).

²⁰ Para Arturo Fontaine T. (1992: 95) este grupo de profesores era valioso: inteligentes, preparados técnicamente, con vocación pedagógica e inquietud política, pero para David Gallagher (1992: 156) no todos eran tan “brillantes y habían tenido una educación escolar muy chilena: una educación autoritaria, centrada más en la defensa de verdades reveladas que en la búsqueda de verdades nuevas. Por eso eran muy aptos para repetir las clases aprendidas en Chicago sin error, sin ánimo de cuestionar, dudar, lanzarse al descubrimiento de ideas propias. Lo puede parecer una limitación tuvo muchos efectos positivos. No confundieron al General [Pinochet] con matices o divergencias, y no interrumpieron las reformas con esos sofisticados debates en los que economistas más ilustrados logran encontrar pretextos para la inacción”.

fuertemente unido entre sí. Este hecho hace una diferencia importante con los tecnócratas liberales de Argentina y Brasil, quienes a pesar de compartir las mismas ideas:

no habían estado expuestos a una escuela tan coherentemente liberal como la de Chicago. Creían en la sociedad macroeconómica, pero no entendían las profundas reformas estructurales de índole microeconómica que sus países necesitaban; lejos de privatizar, se emocionaban con megaproyectos estatales que la banca internacional financiaba sin el mínimo estudio (Gallagher 1992: 153).

Ello no impidió que en el momento de ascenso al poder de las fuerzas armadas en los distintos países, estos tecnócratas de formación diferente, unidos con la derecha tradicional se encargaron de darles la fórmula para superar la crisis: el liberalismo económico. Es decir, el hecho de que se concluyese que el populismo y la política de sustitución de importaciones habían llevado a la crisis, hizo que fuera viable otra forma de dirigir la nación y de hacer política económica, a través de regímenes burocráticos autoritarios y de la ideología neoliberal en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre los años sesenta y setenta. Los demás gobiernos de América Latina al transcurrir los años y enfrentarse con severos problemas también objetaron el modelo de desarrollo hacia adentro²¹ y postularon el cambio de modelo, pero en “un marco democrático”, o se vieron forzados a hacerlo debido a la condicionalidad impuesta desde Washington.

De esta forma, a pesar de las experiencias iniciales en las que prevalecieron regímenes autoritarios acompañando al neoliberalismo, se ha popularizado esta estrategia en casi todos los países de América Latina presididos por sistemas democráticos. Por lo

²¹ A las políticas que seguían las pautas de John M. Keynes se les atribuyó los problemas de “inflación, incontinenencia monetaria y financiera, déficit fiscal, inestabilidad cambiaria, desempleo y declinación del ritmo de crecimiento” que aparecieron en los setenta y ochenta en Latinoamérica (Maza Zabala 1995: 7-8).

tanto, en una revisión posterior de la relación autoritarismo-liberalismo, se concluye que el militarismo no es un ingrediente básico para que las reformas económicas de corte neoliberal tengan éxito. Bajo esta premisa Estados Unidos modificó su política de apoyo a los gobiernos autoritarios latinoamericanos y, asimismo, las élites de América Latina cuestionaron la acción de los militares. Tanto el gobierno estadounidense como las élites latinoamericanas comparten la idea de que las democracias imperantes en la mayoría de los países de la región, incluso en aquellos donde se dieron las primeras experiencias neoliberales, serán capaces de “estabilizar y llevar a cabo reformas” (Bresser-Pereira 1993: 81-82)²². Ello por cuanto a pesar de que se pensaba que la impopularidad de las reformas económicas impediría a los gobiernos democráticos efectuarlas, éstos las han tomado y han recibido apoyo popular, tal como lo obtuvieron Fujimori, Menem o Durán Ballén, aunque para algunos éstos no sean los mejores ejemplos, pues se trata de democracias delegativas. En este sentido se observa que la estabilidad en el proceso de reformas es vital y como consecuencia se conduce (y se aceptan) “a estilos políticos autoritarios, gobiernos por decreto, un llamado directo al “pueblo”, sobrepasando a los partidos políticos y una conducta presidencial autoritaria” (Ugarteche 1997: 121).

Al respecto resulta interesante una de las conclusiones de David Gallagher, quien analizando la experiencia chilena con el objetivo de alertar sobre los errores cometidos en la misma, dice que es necesario establecer precisiones conceptuales cuando se argumenta que las medidas neoliberales no se hubiesen podido implementar en Chile de no ser por la presencia de un gobierno militar. Para él lo que se requiere es de un gobierno fuerte que

²² Ver la reflexión que hace en torno a esta materia Bresser-Pereira (1993) en "Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina". Las reformas económicas en las nuevas

perfectamente puede ser democrático (como el caso de Margaret Thatcher). Lo importante es que el líder que asuma el reto liberal tenga carácter, que no le importe crear enemistades, que esté consciente de su poder y sepa como usarlo. Por ello el caso de Chile puede repetirse sin presencia de militares, pero aplicando su “esencia”, en la que más allá de la alianza entre militares y técnicos liberales se encuentra “una reforma hecha desde arriba por un gobierno fuerte y decidido, apoyado por un buen equipo técnico” (1992: 154-155).

Debe señalarse que a pesar de la pertinencia de la tesis de O'Donnell ésta ha sido cuestionada por algunos autores²³ que consideran que sus fundamentos empíricos son dudosos. Por ejemplo, Hirschman señaló que es incorrecto explicar los sucesos políticos en función de fenómenos económicos. Planteó que

cuando los países en proceso de industrialización, con la distribución de las rentas típicas en América Latina, pasan a la fase de énfasis en la fabricación nacional de automóviles y otros bienes de consumo duraderos, es posible que su política se mueva en la dirección represiva y autoritaria (1985: 83).

Explica que la tesis de O'Donnell es convincente cuando se analiza el caso de Brasil de mediados de 1960 hasta 1973, cuando el gobierno canalizó grandes cantidades de crédito al consumo para compras de esos bienes y que esa política no hubiese podido implementarse de no haberse contado con un gobierno fuerte (Hirschman 1985: 85). Al respecto, se considera que existe una relación importante entre la forma de gobernar y la forma de llevar a cabo planes económicos y, aunque un mismo tipo de gobierno puede

democracias. Un enfoque socialdemócrata.

implementar distintos programas económicos, ciertas situaciones en el ámbito económico pueden justificar la adopción de determinado tipo de régimen político. Ello no quiere decir que la correspondencia es determinista. La política y la economía son dinámicas, se adaptan a lo que ocurra a nivel nacional, regional o mundial. Así, aunque el neoliberalismo surgió en América Latina acompañado por regímenes autoritarios, actualmente se ha establecido un neoliberalismo con democracia.

Por último, y en íntima relación con el punto anterior, fue causa del cambio de modelo de desarrollo hacia adentro su *agotamiento*, manifestado ya desde fines de los años setenta, cuando estaba siendo cuestionado y era calificado como inoperante. Al estallar la crisis de la deuda se reafirmó dicha idea y se realizó una evaluación de los problemas ocasionados por ese modelo, los cuales pueden relacionarse con las siguientes fallas:

- ◆ *La planificación secuencial de los procesos de industrialización nacionales estaba sesgada por el abanico de manufacturas que se había importado tradicionalmente, es decir, por los patrones de consumo de minorías.*
- ◆ *La priorización del establecimiento de bienes de consumo [...] condujo al aumento de la importación de bienes de capital, productos intermedios y primarios, lo que impactó negativamente en las cuentas corrientes.*
- ◆ *Las industrias de bienes de consumo sustitutivos de importaciones enfrentan una demanda interna limitada [...] por lo que tenían que ser protegidas contra la competencia externa [...]*
- ◆ *La ausencia de competencia externa y las estructuras oligopólicas de los mercados permitían la existencia de empresas demasiado pequeñas e improductivas que producían a costos excesivamente elevados y que, con el bajo uso de su capacidad instalada, descuidaban el avance tecnológico.*

²³ En la obra compilada por David Collier El nuevo autoritarismo en América Latina (1985) se encuentra una importante revisión de la tesis de O'Donnell realizada por Fernando Henrique Cardoso, Albert O. Hirschman, José Serra, Robert Kaufman y Julio Cotler.

- ◆ *La intervención directa e indirecta del Estado en el mercado provocó la dislocación de los precios relativos -en beneficio de la industria nacional y en perjuicio del sector agrario- que no reflejaba las relaciones de productividad y escasez intersectoriales (Sangmeister 1994: 181).*

En términos cuantitativos, el agotamiento del modelo se hace más palpable cuando se analizan los principales indicadores económicos de los años ochenta, que arrojaron el estancamiento del producto regional (el cual creció tan sólo en 0,01 % anual promedio) y la caída de la inversión bruta (la cual llegó a 15,7 % en 1990 después de haber promediado 22,6 % entre 1973 y 1981). Observando éstos índices y los altos déficits fiscales, la inflación, la deuda externa, la crisis financiera, la insolvencia, la fuga de capitales al exterior, la caída de la participación de América Latina en los flujos mundiales de inversión extranjera y la agudización de la tendencia a la reducción del peso de las exportaciones e importaciones de la región en el comercio mundial, se declaró a la década de los ochenta como la *década pérdida* (término acuñado por la CEPAL) de Latinoamérica, ya que no logró en esos años crecer productivamente ni atender los requerimientos de la población²⁴.

En conclusión, la crisis de la deuda externa, el proceso de globalización y el efecto de demostración de los países asiáticos son los factores externos que motivaron el cambio de paradigma económico en América Latina. Sobre todo, debe resaltarse los condicionamientos impuestos por los organismos financieros internacionales, con lo que:

Por primera vez en la historia contemporánea, el cruce de las condicionalidades internacionales financieras restringe el manejo interno

²⁴ Para Juan José Palacios (1994: 110) el calificar a los años ochenta como la *década pérdida* no es adecuado, pues para él fue ésta una etapa de retroceso "en la medida que se revirtieron tendencias de desarrollo que habían prevalecido cuando menos desde la posguerra".