

# Estabilización, ajuste externo y estrategia de desarrollo: el neoestructuralismo como alternativa al neoliberalismo

*(Recibido: septiembre/05–aprobado: enero/06)*

*Claude Berthomieu\**

*Christophe Ehrhart\*\**

*Leticia Hernández-Bielma\*\*\**

## **Resumen**

Se exponen los aportes analíticos de la teoría neoestructuralista, sobre la inserción internacional y los equilibrios macroeconómicos de los países subdesarrollados. Se destaca la posición que los neoestructuralistas mantienen frente a la estrategia neoliberal del “Consenso de Washington” y las consecuencias de la liberalización comercial y financiera. Se señala su particularidad con respecto a la corriente estructuralista, ambas corrientes sostienen la idea de la necesidad de la industrialización y del papel del Estado para activarla, pero desde la perspectiva neoestructuralista la industrialización debe centrarse en la competitividad internacional y en la apertura comercial a los mercados exteriores.

**Palabras clave:** estructuralismo, neoestructuralismo, desarrollo económico, estabilización, inflación, Estado.

**Clasificación JEL:** 010, 020, 054.

\* Profesor y Director del Centre d'Etudes en Macroeconomie et Finance Internationale de la Université de Nice-Sophia Antípolis, Francia (berthomi@unice.fr).

\*\* Investigador del Centre d'Etudes en Macroeconomie et Finance Internationale de la Université de Nice-Sophia Antípolis, Francia (ehrhart@unice.fr).

\*\*\* Investigadora del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte (leticiahb@hotmail.com).

## Introducción

A finales de los ochenta, etapa conocida como la “década perdida”, y a raíz del hundimiento de las economías socialistas del Este Europeo, las tesis neoliberales se convirtieron en el fundamento de los programas económicos de asistencia instrumentados por las instituciones de Bretón Woods en los llamados países del Tercer Mundo.<sup>1</sup> Estas tesis parecían constituir una doctrina eficaz para promover un verdadero desarrollo económico en dichos países. Sin embargo en los años noventa, al margen de algunas experiencias satisfactorias,<sup>2</sup> la adopción casi en todas partes de las políticas de liberalización comercial y financiera y de desregulación estatal, provocó la multiplicación de las crisis monetarias y financieras.<sup>3</sup> Las desigualdades sociales y la pobreza masiva también se acrecentaron en un gran número de países.

Los resultados de las políticas instrumentadas condujeron a que algunos macroeconomistas, académicos y funcionarios de las instituciones internacionales cuestionaran la visión optimista de la corriente neoliberal y propusieran un análisis alternativo. Para ello se inspiraron frecuentemente en ideas heterodoxas discutidas en los años sesenta y setenta en el seno del movimiento que generó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es decir las ideas de la corriente estructuralista.

Sin embargo estos autores, diseminados geográfica y profesionalmente, no parecen haber tomado conciencia de la proximidad de sus análisis críticos hacia el neoliberalismo. Ni tampoco la cercanía de sus formulaciones en el campo de la política económica. Esta corriente de pensamiento es el *neoestructuralismo* cuyo proyecto se fundamenta en la teoría estructuralista desarrollada por J. Noyola Vásquez, A. Pinto, R. Prebisch, H. Singer, O. Sunkel, M. Tavares durante los años cincuenta y sesenta. Los neoestructuralistas pretenden renovar algunos de los postulados sustanciales del *viejo estructuralismo* con el fin de poner al día una *concepción económica alternativa a la corriente neoliberal* referente a las medidas de ajuste y estabilización macroeconómicas en los países de América Latina.

Los *nuevos estructuralistas* (F. Fajnzylber, R. French-Davis, A. Fishlow, A. Foxley, N. Lustig, P. Meller, J. Ros, M. Tavares, L. Taylor),<sup>4</sup> retomaron y enri-

<sup>1</sup> El FMI y el Banco Mundial que Williamson (1990) ha caracterizado como los promotores del “Consenso de Washington”.

<sup>2</sup> Se dieron resultados más favorables en Chile, Túnez o algunos países del sudeste Asiático.

<sup>3</sup> Como fue en el caso de Corea del Sur, Rusia, México y Argentina.

<sup>4</sup> La lista de autores estructuralistas y neoestructuralistas citados no pretende ser exhaustiva.

quecieron muchas de las contribuciones originales del pensamiento estructuralista tradicional al suponer que muchos de sus postulados aún pueden explicar los fenómenos económicos actuales. De acuerdo con estos autores, el aporte principal de esta corriente fue haber puesto en evidencia la importancia de los aspectos estructurales en el análisis económico de las economías en vías de desarrollo; principalmente en lo que se refiere a su inserción internacional desfavorable y a los orígenes de la inflación (relación centro-periferia y causas no monetarias de la inflación).

El objeto de este artículo es mostrar que estas reflexiones, en apariencia dispersas, constituyen un paradigma alternativo a la estrategia neoliberal del Consenso de Washington. Paradigma que tiene sus raíces en la corriente estructuralista de los años cincuenta y sesenta sobrepasándola en numerosos dominios, y cuyos análisis ya han sido sistematizados (Berthomieu, Ehrhart y Hernández Bielma, 2004).

Los temas abordados por esta *nueva corriente* pueden ser reunidos en tres dominios que serán abordados sucesivamente: el análisis de la inflación y la concepción de los planes de estabilización heterodoxos; la problemática de la competitividad comercial y el ajuste externo; las relaciones entre distribución, crecimiento económico y lucha contra la pobreza; y el papel del Estado en la estrategia del desarrollo económico.

## **1. Inflación y programas de estabilización**

Los neoestructuralistas dan una gran importancia al restablecimiento en el corto y mediano plazo de los equilibrios macroeconómicos de base; consideran que la reducción del déficit interno y externo así como una estabilización moderada de los precios constituyen una condición necesaria para lograr un proceso de desarrollo sostenido.

Al igual que el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalan la imperativa necesidad de restablecer y de preservar los equilibrios macroeconómicos, sin embargo difieren en las soluciones propuestas. Mientras que el FMI prevé una “terapia de choque” en materia de ajuste, aquellos pregonan un ajuste gradual a través de la combinación de políticas de restricción selectiva de la demanda y la expansión selectiva de la oferta.

### *1.1 El análisis neoestructuralista de la inflación inercial*

La teoría neoestructuralista de la inflación inercial (Bresser y Nakano, 1987; Caire y Calderón, 1996; Salama y Valier, 1994) distingue los factores que inciden por caminos diferentes sobre el proceso inflacionario:

- 1) Los factores que desencadenan o aceleran la inflación: los “choques inflacionistas iniciales” como el aumento del salario monetario por encima del incremento de la productividad del trabajo, el alza de los precios de los productos primarios y/o de los bienes importados, la devaluación del tipo de cambio, y el aumento de los precios de los servicios públicos, todos estos factores provocan una distorsión de los precios relativos en beneficio de ciertos agentes económicos.
- 2) Los factores que perpetúan la inflación: cuando la inflación se instala, los agentes tratan de mantener sus ingresos reales mediante un comportamiento defensivo ante la formación de los precios; forman sus expectativas de los precios futuros sobre la base la inflación pasada. De este modo, la acción de los agentes contribuye al mantenimiento de la tasa de inflación, aun en ausencia de presiones inflacionarias iniciales.
- 3) Los factores que validan la inflación: la expansión de la oferta de moneda “se acomoda” al alza de los precios. La moneda juega un papel pasivo en la perpetuación y la aceleración de la inflación, ya que la masa monetaria aumenta solamente para mantener la liquidez del sistema económico evitando de esta manera que la economía se hunda en la recesión.<sup>5</sup>

Los factores (2) y (3) constituyen, al igual que en el análisis estructuralista, los mecanismos de propagación de la inflación.<sup>6</sup>

En la década de los ochenta, la teoría neoestructuralista centró su análisis en los mecanismos de propagación para explicar las tasas de inflación elevadas y persistentes observadas en un gran número de países latinoamericanos (Lustig, 1988). Según esta corriente, la persistencia de la inflación está ligada a la presencia de contratos indexados que tienden a generalizarse en un contexto de inflación crónica; así, para los agentes económicos la indexación se convierte en el sistema más racional para fijar los salarios y establecer los precios de las mercancías.

<sup>5</sup> Contrariamente a los teóricos monetaristas que consideran la oferta de moneda como una variable exógena (la expansión monetaria es la causa de la inflación), los economistas neoestructuralistas la presentan como una variable endógena (la expansión monetaria es la consecuencia de la inflación). Ellos no niegan que la inflación no pueda producirse a largo plazo sin un aumento de los medios de pago. Pero consideran que la inflación es sobre todo un fenómeno real (ligado a la distribución del ingreso y al conflicto distributivo) teniendo consecuencias monetarias (en un contexto de inflación crónica, un crecimiento de la oferta nominal de moneda es necesario para evitar una crisis de liquidez que provocaría una recesión económica).

<sup>6</sup> Ver principalmente las contribuciones de Canavese (1982), Hirschman (1961) y Lustig (1988), en las cuales son presentadas la teoría estructuralista de la inflación denominada “estructural” y la controversia acaecida en los años 50 y 60 entre los estructuralistas y los monetaristas, sobre la interpretación de las causas del proceso inflacionario y la manera de combatirla.

En lo sustancial dicha visión se contraponen a la concepción de los nuevos monetaristas, quienes explican el problema como el resultado del crecimiento excesivo de la masa monetaria alimentada por el alza rápida de los gastos gubernamentales y/o por las anticipaciones inflacionistas de los agentes privados. Los neomonetaristas consideran que las anticipaciones inflacionistas y los mecanismos de indexación que contribuyen a perpetuarla, no son más que el reflejo de las políticas fiscales y monetarias que envían señales a los agentes, indicándoles que deben de anticipar una inflación en el futuro. En consecuencia, para controlar la inflación es suficiente instrumentar políticas de control de la demanda global, creíbles por el público para disipar las anticipaciones inflacionistas y disolver los mecanismos inerciales de indexación (Velasco, 1988).

Mientras que para los neomonetaristas, los mecanismos de propagación de la inflación son esencialmente monetarios y financieros, para los neoestructuralistas la dinámica inflacionaria tiene su origen en la lucha por la distribución del ingreso nacional. Estos últimos afirman que la lucha contra la inflación no será efectiva si no son puestos bajo control los factores de propagación: el déficit fiscal, la tasa de crecimiento de la masa monetaria, la espiral precios-salarios (reflejo de la intensidad de los conflictos distributivos), y la capacidad de los ofertadores en los sectores monopolísticos u oligopolísticos para transferir las alzas de los costos de producción sobre los precios al consumidor.

La teoría neoestructuralista de la inflación inercial basa principalmente la explicación del proceso inflacionario en los conflictos sobre la distribución del ingreso real. El postulado de base consiste en señalar que dado el conflicto distributivo que caracteriza a la economía capitalista, todo agente económico busca mantener o acrecentar su parte real en el ingreso nacional a través de la fijación de sus precios. Los agentes tratan de protegerse contra el alza de los precios mediante el reajuste periódico de sus ingresos, ya que forman sus expectativas inflacionarias en base a la inflación pasada. Según los neoestructuralistas, este comportamiento de los agentes económicos origina no solamente la persistencia a largo plazo de la inflación, sino también su aceleración.

Inspirándose en el enfoque kaleckiano, los neoestructuralistas insisten en considerar como factores de propagación y aceleración de la inflación a los posibles desajustes en la distribución entre el salario y el beneficio, así como en la inversión deseada. Ellos consideran que los salarios nominales son negociados en el mercado del trabajo. Los salarios reales por su parte se determinan en el mercado de los bienes, desde que los empresarios fijan el nivel de los precios mediante la aplicación de un margen a sus costos de producción. Los empresarios buscan de este modo otorgarse un monto de ahorro necesario para la concretización de la

inversión deseada. Debido a esto, montos superiores de inversión privada están asociados a tasas de inflación más elevadas, y por lo tanto a una modificación del reparto beneficio-salarios en perjuicio de los trabajadores debido a la relación inversa entre el salario real y la tasa de inflación.

Si los asalariados aceptan esta baja de sus ingresos reales, la tasa de inflación será estable.<sup>7</sup> Pero si los trabajadores no aceptan el recorte de su salario real y obtienen satisfacción en el mercado de trabajo pueden perder lo que han obtenido si los empresarios aumentan de nuevo los precios. El conflicto distributivo implica que la inflación se propague de un periodo a otro a ritmos acrecentados. La inercia inflacionista puede darse por la resolución no cooperativa de los conflictos por la distribución del ingreso.

Según la teoría neoestructuralista, el comportamiento de los precios y los salarios monetarios están determinados por la acción de los grupos sociales, por lo que:

- 1) La estabilidad de la tasa de inflación se debe a la neutralización del conflicto distributivo.
- 2) La aceleración de la inflación refleja la lucha distributiva que mantiene inercialmente (vía indexación) una tasa elevada de inflación.

### *1.2 La concepción heterodoxa de los planes de estabilización*

La inflación es un mecanismo costoso e ineficaz para regir los conflictos internos de la distribución del ingreso nacional. Por ello, los neoestructuralistas señalan la necesidad de eliminar el componente inercial de la inflación que se transmite a través de los mecanismos de indexación. Proponen también la instrumentación de políticas de ingresos para desactivar la lucha por la distribución del ingreso.

En general, las políticas de ingreso congelan temporalmente los precios y los salarios acompañados de una desindexación generalizada gradual de la economía. El control de precios obliga a los empresarios a no aumentar su margen deseado. El control de los salarios nominales impide aumentar los salarios reales. Este congelamiento debe ser precedido por una fase de sincronización de ajuste de precios, de manera que todos los precios relativos sean reajustados simultáneamente antes del choque antiinflacionario; evitando así, una reanudación brutal de la inflación<sup>8</sup> al momento del desbloqueo de los precios y de los salarios.

<sup>7</sup> Siempre y cuando ningún otro factor como los choques inflacionarios la modifique.

<sup>8</sup> Que se daría debido a la congelación de precios relativos incoherentes.

Influenciado por un control transitorio de los precios y los ingresos, el movimiento de las variables nominales claves (salarios, tasas de cambio, tasas de interés, precios) se desacelera. El objetivo fundamental de las políticas de ingresos es convencer a cada agente económico, de que todos los otros agentes (principalmente los ofertadores) van a reducir la tasa de crecimiento de sus precios en función del objetivo inflacionista anunciado. De esta manera, si el agente ajusta sus precios no sufrirá una pérdida relativa sistemática. La idea central es guiar y coordinar las anticipaciones de los agentes para que estén en armonía con el objetivo inflacionista y no con la inflación pasada, y así romper con la memoria inflacionista de la economía.

La reducción de la tasa de inflación mediante el congelamiento de precios y salarios, contribuye a disminuir el déficit presupuestal por el aumento de los ingresos fiscales realmente percibidos (efecto Olivera-Tanzi invertido).<sup>9</sup>

Según los neoestructuralistas, la estabilización de los precios no será durable si la política heterodoxa de los ingresos no está apoyada por un apartado ortodoxo, constituido por la política de control de la demanda global y la estabilidad de la tasa de cambio. El conjunto de estas medidas define un *programa de estabilización* llamado *heterodoxo*.

La puesta en marcha de políticas monetarias y fiscales creíbles indicará a los agentes privados que las presiones inflacionistas ya no serán acomodadas por una política monetaria laxista y un endeudamiento interno y externo creciente. En esta óptica, el Estado deberá vigilar y reducir su déficit público, lo que puede lograr acrecentando sus ingresos fiscales. En efecto, en la medida que la inflación es una especie de impuesto implícito,<sup>10</sup> si se aumentan los ingresos del Estado para reducir el déficit presupuestal y de igual manera la inflación, significa simplemente reemplazar un impuesto implícito por uno explícito sin aumentar el peso fiscal.

Recordaremos que la inflación y la tasa de depreciación que ella implica tiene efectos desiguales, ya que afecta más a los que tienen menos capacidad de protegerse: los asalariados, los trabajadores independientes, los retirados y los pe-

<sup>9</sup> El efecto Olivera-Tanzi es la consecuencia sobre los ingresos fiscales del intervalo entre el momento de la determinación del impuesto y el momento de su percepción. Durante los periodos de fuerte inflación, y más particularmente de aceleración del alza de precios, esta brecha se traduce por una baja en términos reales del valor de los ingresos percibidos por el Estado, sobre todo cuando la tasa de penalización por el retardo no sigue en general a la tasa de inflación (Tanzi, 1977).

<sup>10</sup> Ciertamente, los montos de moneda fiduciaria suplementaria que detentan los agentes privados a consecuencia del crecimiento del señoreaje (el gobierno usa su prerrogativa de acuñar moneda para financiar su déficit presupuestal) se asemejan a una suerte de impuesto (como el valor de la moneda esta realmente depreciada, los saldos de los agentes pueden ser considerados como si estuvieran tasados).

queños detentadores de títulos. El Estado debe mantener un cierto grado de control sobre la tasa de depreciación de la moneda local a fin de impedir el regreso de las tensiones inflacionistas.

La experiencia de los *choques heterodoxos* aplicados sobre todo en América Latina en los años 80 muestran que *todo programa de estabilización* debe comprender *un aspecto ortodoxo* de austeridad monetaria y fiscal, y *una dimensión heterodoxa* (la política de los ingresos) para luchar sostenidamente contra la inflación crónica (Kiguel y Liviatan, 1992).

Los planes Austral (Argentina, 1985) y Cruzado (Brasil, 1986) tuvieron éxito al principio en la limitación de la inflación inercial, pero fracasaron debido al control insuficiente de la demanda global. La incompatibilidad entre el objetivo inflacionista y el control de la demanda dio resultados transitorios y por ello la inflación se aceleró de nuevo. Esta cuestión se confirmó por el éxito durable de los planes de estabilización heterodoxos en Israel (1985) y México (1987-1988), que combinaron el congelamiento y la corrección de los precios relativos con medidas de reducción del déficit público.

## **2. Ajuste externo y competitividad exterior**

De acuerdo a los neoestructuralistas un ajuste externo eficaz, es decir no recesivo, se apoya en la reducción de las transferencias exteriores por servicio de la deuda, y en un ajuste gradual vía la reducción selectiva de la demanda global y la promoción activa de las exportaciones.

### *2.1 Reorientación de la demanda interna y ajuste externo*

En general, como línea directora para restaurar y mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales, los neoestructuralistas insisten en la reducción negociada de la transferencia externa por servicio de la deuda. Sobre este punto, existe una diferencia fundamental con respecto al enfoque neoliberal:

- 1) Los neoliberales consideran que es el peso de la deuda y por lo tanto su reembolso (mediante las medidas de ajuste interno y externo) que importan.
- 2) Los neoestructuralistas sostienen que el crecimiento es prioritario, y el monto para el servicio de la deuda debe sujetarse al logro de ese objetivo (Bitar, 1988).

La reducción selectiva de la demanda global descansa a su vez en una modificación de la composición del gasto privado y público a dos niveles: por una parte, en una disminución del consumo de bienes intercambiables por los grupos de ingresos elevados, y paralelamente un crecimiento del consumo de bienes esenciales para estimular la inversión en este sector; y por otra, en una reducción del gasto público centrado sobre los intercambiables y una reforma del sistema fiscal con el objetivo de aumentar los ingresos fiscales.

Respecto al componente privado de la demanda global, los neoliberales y neoestructuralistas están de acuerdo en que es vital acrecentar el ahorro privado real (para financiar la inversión productiva). Sin embargo, tienen divergencias fundamentales sobre las medidas a tomar en el corto y mediano plazo para modificar la composición del gasto privado, a fin de engendrar recursos suplementarios (Ramos, 1995).

Conforme al análisis de liberalización financiera de McKinnon y Shaw, los analistas ortodoxos preconizan un aumento de las tasas de interés real para promover el ahorro privado (efecto de sustitución positiva). El alza de las tasas de interés bancarias acrecentaría el ahorro financiero y en particular el monto de los depósitos bancarios. Los bancos podrían entonces aumentar la oferta de crédito para financiar la inversión, estimulando de este modo la producción y el crecimiento, y se reduciría al mismo tiempo la inflación.

Los neoestructuralistas reconocen que las tasas de interés reales negativas reducen el ahorro potencial, pero tienen un efecto ingreso negativo, puesto que, analizando el efecto a la inversa se observa que cuando la tasa de interés aumenta el ingreso proveniente del ahorro se acrecienta también, reduciendo así la necesidad de hacer un esfuerzo adicional para ahorrar. Este efecto negativo puede reducir o neutralizar el efecto de sustitución, limitando el aumento del ahorro privado que se daría por el alza de las tasas de interés.

En general, los neoestructuralistas son reticentes a utilizar los instrumentos de tasa de interés para promover el crecimiento. En la medida que la inversión determina el ahorro, un alza de las tasas de interés afecta negativamente el crecimiento y engendra presiones inflacionistas (aumentando los costos financieros de las empresas).

De esta manera, en la medida que los efectos del comercio y el mercado de las acciones son insuficientes, las empresas acuden al crédito bancario para financiar las necesidades en capital circulante de la producción.<sup>11</sup> Con la puesta en marcha de una política monetaria restrictiva, el racionamiento del crédito obliga a

<sup>11</sup> Las materias primas, los insumos intermediarios y el trabajo.

las empresas a recurrir al mercado informal del crédito<sup>12</sup> (considerado por los neoestructuralistas como una fuente importante de financiamiento residual en algunos países en desarrollo). La consecuencia del alza del costo financiero del capital circulante redundará en la reducción de la oferta global y en una presión al alza de los precios (Buffie, 1984; Fry, 1988; Lim, 1987; Owen y Solís-Fallas, 1989; Taylor, 1983; Van Wijnbergen, 1983).

Por lo tanto, según los neoestructuralistas es imperativo que las condiciones del crédito durante el periodo de transición no sean muy restrictivas para evitar que las tasas de interés aumenten bruscamente. En efecto, tasas de interés reales excesivamente elevadas contribuyen a un acrecentamiento de las cargas de interés de la deuda exterior y a una apreciación rápida de las tasas de cambio real, incompatible con un programa de expansión de las exportaciones. Además con el aumento de los costos del crédito se generaría estanflación.

Por esta razón, las tasas de interés deben ser mantenidas en niveles moderados en términos reales para garantizar una mayor estabilidad macroeconómica propicia a la inversión productiva. El papel del Estado es colocar el sistema financiero al servicio del desarrollo productivo, propiciando la formación de un mercado de capital a largo plazo (capaz de financiar las inversiones productivas domésticas) y el acceso a todas las formas y medidas de empresas con recursos financieros (French-Davis, 1988 y 1993).

Asimismo los neoestructuralistas rechazan el principio ortodoxo de incremento del ahorro privado mediante la reducción de los salarios (y por lo tanto del gasto privado salarial). Rechazan esto porque consideran que se transfieren recursos de los asalariados, cuya propensión a ahorrar es débil, hacia los capitalistas que se supone mantienen una elevada tendencia al ahorro (Ramos, 1995). Al contrario, es necesario acrecentar el ingreso de los trabajadores mediante una distribución del ingreso que les sea más favorable.<sup>13</sup> Con esta medida se aumenta el volumen de la inversión productiva conforme al principio del acelerador: una mayor igualdad en la distribución provoca un consumo creciente (las clases con ingresos modestos tienen una elevada propensión marginal a consumir), lo cual incita a los empresarios a realizar inversiones suplementarias.

En contrapartida para la corriente neoestructuralista, el aumento del ahorro privado lleva a una mayor austeridad del gasto de consumo de los grupos sociales altos. La reducción de los gastos en bienes de consumo de lujo implica atenuar

<sup>12</sup> Mercado en el que se manejan tasas de interés real superiores a las del mercado legal.

<sup>13</sup> Se trata del "financiamiento de la demanda doméstica" y no el aspecto "costo", como en la teoría ortodoxa.

el principio de exclusión económica, característica del estilo de desarrollo adoptado en América Latina durante el periodo de la posguerra.<sup>14</sup>

Se trata de establecer un principio de cohesión social: sustituir el consumo superfluo de los bienes intercambiables<sup>15</sup> por el consumo popular. Propiciando así las modalidades de consumo colectivo que satisfacen las necesidades de la población por medio de bienes y servicios dotados de características más modernas (Altimir, 1990). La adopción de este principio debe restringir la importación de bienes superfluos y estimular la inversión doméstica en los bienes de consumo fundamentales.

Este cambio en los hábitos de consumo exige principalmente la puesta en marcha de una estructura fiscal más progresiva por parte de los gobiernos latinoamericanos.<sup>16</sup> Los neoestructuralistas preconizan, paralelamente al readecuamiento del gasto privado, una reducción del déficit público en el marco del programa del ajuste externo.

## 2.2 *La promoción de una estrategia activa de conquista de mercados externos*

Con respecto al comercio exterior, los neoestructuralistas critican la política de devaluación del tipo de cambio frente al dólar para restaurar el equilibrio exterior. Señalan que la devaluación tiene efectos estanflacionistas más que expansionistas debido a:

- 1) El incremento del costo de las importaciones de bienes intermediarios y de equipamiento, que obliga a los productores locales a subir sus precios para cubrir al menos sus costos de producción, lo que erosiona los salarios reales (Ramírez, 1993). Puesto que la relocalización de la inversión hacia la producción de bienes intercambiables es relativamente lenta,<sup>17</sup> el impacto inicial más fuerte de una devaluación es la baja suplementaria de la demanda interna. Es decir, el efecto-ingreso (reducción de la demanda local) precede el efecto sus-

<sup>14</sup> Uno de los rasgos característicos de la estrategia de sustitución de importaciones llevada a cabo en América Latina ha sido su incapacidad de incorporar de manera productiva la fuerza de trabajo creciente, de manera que el acceso a los bienes de primera necesidad era muy limitada para una parte importante de la población (Rosales, 1988).

<sup>15</sup> Resultado de la propagación de los hábitos de consumo de los países industrializados entre las capas sociales favorecidas.

<sup>16</sup> Sea bajo la forma de un impuesto más alto a los grupos sociales con ingresos elevados, o bajo la forma de un ahorro institucional más elevado, como por ejemplo, mediante el incremento de las contribuciones a la seguridad social.

<sup>17</sup> Como son los bienes exportables y los sustitutos de las importaciones.

titución buscada por la teoría neoliberal.<sup>18</sup> Este efecto estanflacionista puede agravarse, si ante la reducción de la demanda los productores en los sectores monopolísticos u oligopolísticos deciden no bajar sus precios, sino aumentarlos aún más para compensar los efectos negativos en sus beneficios por la baja de sus ventas.

- 2) El impacto negativo sobre la producción interna ante la caída del gasto interno, inducido por la disminución del poder de compra real de la mayoría de la población.

De otra parte, si las empresas prevén una débil demanda, no acrecentarán su producción y aumentarán sus precios a fin de mantener sus beneficios. Si por el contrario la demanda se prevé más importante, dada la dificultad de responder a esta demanda no esperada, las empresas aumentarán de nuevo sus precios.<sup>19</sup>

Por todo ello, los neoestructuralistas están en contra de la política de maxi-devaluaciones preconizadas por las instituciones internacionales para acelerar el retorno al equilibrio exterior. Señalan que es mejor devaluar gradualmente la moneda nacional, a fin de evitar el encarecimiento excesivo de las importaciones y la reducción de la demanda local (fuentes de estanflación); así como el mantener la tasa de cambio real relativamente estable, lo que propicia un flujo, más regular de las exportaciones.

No obstante, para estimular la relocalización de los recursos hacia la producción de bienes intercambiables, los neoestructuralistas recomiendan la instrumentación mediante los poderes públicos de incentivos temporales<sup>20</sup> especialmente fuertes en los primeros años, sobre todo en materia de exportación.

Sin embargo, existe un consenso entre los enfoques neoliberal y neoestructuralista sobre la necesidad para la región latinoamericana de posicionarse en el comercio mundial (Ramos, 1993).

Los liberales piensan que la sustitución de importaciones ha sido un error ya que la economía debe estar siempre orientada hacia el exterior. En contrapartida, los neoestructuralistas, por su parte, consideran a la industrialización fundada sobre la sustitución de importaciones como una etapa inicial y necesaria del proceso de desarrollo. El mejor instrumento para promover las industrias nacientes (produciendo esencialmente para el mercado doméstico) era una tarifa aduanera.

<sup>18</sup> Sustitución que implica el reemplazamiento de la producción extranjera por la producción doméstica y de los gastos internos por los externos.

<sup>19</sup> Puesto que las capacidades productivas no han sido desarrolladas.

<sup>20</sup> Bajo la forma de créditos a tasas bonificadas, de subvenciones o de exenciones fiscales.

No obstante, ellos piensan que ya es tiempo de aprovechar la capacidad industrial creada por medio de la substitución de importaciones (SI) y pasar a la segunda etapa, la de exportación de los bienes manufacturados (Ramos, 1993; Sunkel y Zuleta, 1990).

Este pasaje a la segunda etapa ha sido motivada por la constatación siguiente: el deterioro y las fluctuaciones excesivas de los términos en el intercambio de los productos latinoamericanos, así como la falta de diversidad de su estructura de exportación, limitan su capacidad para generar una corriente adecuada de ganancias en su intercambio con el exterior, y restringe más su capacidad de importar los productos intermediarios y los insumos de capital necesarios para su desarrollo económico (Ramirez, 1993).

Los neoestructuralistas también están a favor de una reinserción en los mercados exteriores, fundada sobre una diversificación dirigida hacia los bienes manufacturados.<sup>21</sup>

En este espíritu, el mejoramiento de la competitividad exterior es un desafío para los neoestructuralistas. El mantenimiento de una tasa de cambio real relativamente baja y estable y la reducción de tarifas aduaneras al comercio exterior son medidas indispensables pero insuficientes.<sup>22</sup> Al contrario del enfoque ortodoxo, éstos preconizan una promoción activa (aunque selectiva y temporal) de las exportaciones.

La disminución de los derechos de aduana debe ser gradual ya que la transformación de la base productiva es lenta: el paso de un esquema substitutivo a un esquema exportador supone modificaciones en los productos y en los procesos, así como inversiones y adaptaciones humanas y organizacionales, lo cual requiere tiempo. Por ello una política de liberalización comercial intensa y súbita es una vía ineficaz.

A mediano y largo plazo, el mejoramiento de la inserción internacional de los países de América Latina (y la adquisición de ventajas comparativas dinámicas), pasa por la incorporación de innovaciones tecnológicas e incrementos de productividad, de allí el papel fundamental de las políticas tecnológica, industrial y educativa para mejorar de manera permanente o estructural las potencialidades externas. Un factor importante para sobreponerse al retraso tecnológico de las economías latinoamericanas, reside en la creación de una infraestructura científica y tecnológica propia, altamente desarrollada y articulada con los sectores producti-

<sup>21</sup> Puesto que integran un nivel de valor agregado más elevado que los productos primarios.

<sup>22</sup> Estas medidas son generalmente antepuestas por los neoliberales para estimular las exportaciones.

vos en el marco de una especialización a largo plazo. Aún más, la reinserción en el comercio mundial de estas economías, sobre la base de productos con mayor grado de contenido tecnológico, necesita una intervención selectiva de los poderes públicos en la perspectiva de:

- 1) Permitir la participación de pequeñas y medianas empresas en el proceso de modernización productiva, creando instancias que vigilen el control de calidad.
- 2) Promover la capacidad de innovación de los diferentes sectores de la economía.
- 3) Proporcionar los financiamientos en función de los proyectos de innovación tecnológica en los sectores prioritarios.

El éxito de esta gestión hará posible la obtención de ventajas comparativas en los sectores estratégicos y de punta sobre el mercado internacional.

Se trata de pasar de una política de promoción de exportaciones<sup>23</sup> a una de sustitución de exportaciones, que consiste en exportar productos manufacturados con fuerte contenido tecnológico. Es decir, el objetivo para las economías latinoamericanas es adquirir una competitividad auténtica, no fundada sobre la *renta perecedera* de los recursos naturales y los bajos salarios, sino sobre la *renta dinámica* resultado de la incorporación del progreso técnico en la producción (Sunkel y Zuleta, 1990).

### **3. Distribución, pobreza y crecimiento económico**

La posición de las dos escuelas de pensamiento, diverge considerablemente sobre este punto (Ramos, 1993 y 1995).

#### *3.1 Una fuerte divergencia sobre la relación entre distribución y crecimiento*

Los neoliberales consideran la desigualdad como inevitable y aun benéfica para el crecimiento durante las primeras etapas del proceso de desarrollo. Basándose en la tesis de Kuznets (1955),<sup>24</sup> sugieren que un poco más de desigualdad es necesario para obtener un poco más de crecimiento a corto plazo. Según ellos, la desigualdad

<sup>23</sup> Basada ésta sobre la exportación de productos agrícolas, de materias primas o de productos manufacturados con débil contenido tecnológico.

<sup>24</sup> Tesis según la cual las desigualdades primero aumentan y después disminuyen cuando se ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo medido por el PIB por habitante.

es un factor de crecimiento por dos razones esenciales: el ahorro disponible para la inversión será más elevado con una distribución desigual del ingreso (la propensión a ahorrar es más fuerte en los grupos sociales elevados), y existirá un factor incitativo ligado a las desigualdades (mayor dinamismo, un espíritu de empresa más desarrollado).

Esta corriente adopta un enfoque “secuencial” de la relación entre crecimiento y distribución, según el cual, la incompatibilidad entre los dos objetivos es simplemente una cuestión de tiempo. En esta óptica, la teoría neoliberal asigna al mercado (caracterizado por la ausencia de distorsiones exógenas) y al crecimiento un efecto benéfico posterior sobre la distribución: el esfuerzo debe focalizarse en prioridad sobre el crecimiento, puesto que éste reduce las desigualdades y mejora las condiciones de vida de las capas sociales más pobres (efecto de *trickle-down*: difusión hacia abajo). En consecuencia, los neoliberales no prevén ninguna medida significativa que actúe directamente sobre la distribución del ingreso. Sobre todo, porque ellos consideran que el crecimiento es una fuente de reducción de la pobreza mucho más eficaz que una política de redistribución de los ingresos. Desde su perspectiva, una política de redistribución resultará en lo contrario del efecto buscado: el estancamiento económico que entraña un deterioro de la condición de los más pobres.

Otro enfoque considera que el mejor medio de conciliar los dos objetivos es tratarlos separadamente. Es la lógica del enfoque “paralelo” del Banco Mundial, según el cual, la política económica se debe enfocar sobre el alcance de una tasa de crecimiento satisfactoria, y la política social sobre los problemas distributivos, más particularmente sobre la compensación de los efectos negativos en materia de distribución de la política económica (la prioridad es la lucha contra la pobreza extrema). La idea es sacrificar un poco de crecimiento a favor de una mejor distribución.

El punto común de los enfoques anteriores es que consideran que el conflicto entre crecimiento y distribución es ineluctable por la causalidad siguiente: la distribución del ingreso es función del proceso de crecimiento. Al contrario, los economistas neoestructuralistas afirman que es posible conciliar simultáneamente los dos objetivos: una distribución más equitativa del ingreso nacional es compatible con un crecimiento elevado (efecto de *trickle-up* o reacción hacia lo alto). Esta posición teórica es, de otra parte, confortada por un cierto número de estudios empíricos recientes que rechazan el carácter universal de la hipótesis de Kuznets.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Una literatura amplia sobre este sujeto demuestra que no existe una relación sólida entre distribución y desarrollo, véase por ejemplo, los artículos de Anand y Kanbur (1993a y 1993b), Deininger y Squire (1998) y el libro de Fields (2001). Por otra parte, diferentes trabajos teóricos y empíricos sugieren que la reducción de las desigualdades excesivas en la distribución del ingreso y la riqueza, vía las medidas de redistribución, puede contribuir a aumentar el ritmo futuro de crecimiento de la economía (véase particularmente Ehrhart, 2003).

Por otra parte, la persistencia de fuertes desigualdades actúa negativamente sobre el mantenimiento del proceso de desarrollo. En efecto, la distribución regresiva del ingreso que caracteriza a muchos de los países latinoamericanos limita la medida de los mercados internos y, de esta manera, impide a las empresas que practican la sustitución de importaciones a adquirir economías de escala. En consecuencia, los costos de producción son elevados y las tasas de beneficio débiles, lo que conduce frecuentemente a tasas de acumulación de capital y de ahorro también débiles (Ramírez, 1993). Demasiadas desigualdades resultan en una degradación del consenso nacional y en conflictos sociales y políticos desfavorables al crecimiento. La dirección de la causalidad está por lo tanto, en este caso, invertida: una reducción de las desigualdades constituye fundamentalmente un factor de eficacia económica.

### *3.2 Los argumentos neoestructuralistas en favor de un “enfoque integrado”*

En esta perspectiva, los neoestructuralistas sugieren un enfoque denominado “integrado” (Lahera, Ottone y Rosales, 1995; Ramos, 1993 y 1995), en el cual la política económica incorpora tanto objetivos de distribución como objetivos de crecimiento, y la política social integra tanto consideraciones de eficacia como de equidad. En otros términos, las políticas aplicadas están destinadas a reforzar la complementariedad entre los objetivos de crecimiento y de distribución. Cuatro grandes dominios de complementariedad son generalmente puestos por delante: 1) el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos en márgenes aceptables; 2) la promoción de empleos realmente productivos; 3) la inversión en recursos humanos; y 4) la difusión rápida y a gran escala de la tecnología.

Las dos últimas medidas tienen por objetivo corregir dos de los principales orígenes estructurales de las desigualdades (subestimadas por el enfoque neoliberal):<sup>26</sup> los niveles de educación relativamente débiles y el retraso tecnológico. De acuerdo a los neoestructuralistas, estas distorsiones no se corrigen con simples mecanismos de mercado, sino que exigen acciones enfocadas específicamente hacia la modificación de los elementos estructurales que las engendran.

<sup>26</sup> Los neoestructuralistas prevén otros factores estructurales explicando la persistencia de grandes desigualdades: la fuerte concentración de la propiedad de la tierra y propiedad financiera, la frágil organización social y sindical (en la agricultura y los sectores marginales urbanos), y la propagación de hábitos de consumo de los países industrializados entre las capas sociales medias y elevadas.

- 1) En lo que se refiere al mantenimiento del equilibrio macroeconómico, se subraya que en lugar de poner en marcha programas de estabilización y de ajuste (bien que ellas puedan ser heterodoxas), es preferible evitar caer en desequilibrios excesivos, puesto que la experiencia latinoamericana muestra que los costos económicos y sociales de la restauración de los equilibrios macroeconómicos fundamentales pueden ser bastante elevados.
- 2) Sobre la promoción de empleos productivos se considera que la naturaleza intensiva en capital del proceso de industrialización en el sector formal de estas economías, tiende a engendrar a la vez tasas elevadas de desempleo y de importaciones excesivas de inputs en capital sofisticado; ambos llevan al agravamiento de la distribución del ingreso nacional y a acrecentar el déficit de la cuenta corriente y la dependencia de la región en relación a la deuda exterior (Ramírez, 1993).

En primer lugar, la existencia de un nivel elevado de desempleo y subempleo no constituye solamente un problema social, también implica un signo de gran ineficiencia económica, ya que significa desperdicio del potencial productivo de una parte considerable de los recursos humanos de la región. Los niveles elevados de desempleo y subempleo explican el deterioro marcado de los salarios reales en la región durante los años ochenta y aún posteriormente. No es sorprendente que los frutos del progreso económico no se extiendan a las grandes masas y sean concentradas en algunas manos.

La tesis sobre las causas del desempleo se basa en la explicación del pensamiento estructuralista original. Los investigadores adscritos a esa corriente y agrupados en la CEPAL consideran que el tipo de tecnología que los países latinoamericanos se ven obligados a adoptar, es ahorradora de mano de obra lo que incide negativamente sobre el empleo.<sup>27</sup>

Según se afirma, la industrialización de la región difiere de la implementada en los países centrales o industrializados, en lo que respecta a la penetración y difusión del avance técnico. En los países periféricos la técnica moderna sólo penetró en las actividades de exportación, que coexisten con sectores productivos atrasados a nivel tecnológico y organizativo; cuya estructura dual es divergente respecto

<sup>27</sup> Situación opuesta a lo que se piensa fue la experiencia histórica de los países industrializados. En el marco del análisis centro-periferia, se considera que la tendencia al subempleo es inherente al proceso espontáneo de industrialización de las economías latinoamericanas: la acumulación periférica, de suyo exigua debido a los bajos niveles de productividad e ingreso, al canalizarse a inversiones de elevada densidad de capital, resulta insuficiente para absorber productivamente la mano de obra desplazada desde sectores de baja productividad (Rodríguez, 1979).

a la de los centros, donde la técnica se ha esparcido en todos los sectores y ramas de actividad. El avance técnico de las economías centrales se traduce no sólo en un aumento paulatino de la densidad de capital, sino también en una relativa homogeneización de la densidad de capital en las diversas ramas y sectores. Por lo tanto, para que la industrialización se convierta en el eje principal, en la consecución de mayores niveles de ingreso y de productividad del trabajo en dichas economías, la transformación de la estructura sectorial de la producción y del empleo, no puede ser arbitraria (Rodríguez, 1979).

Bajo las circunstancias específicas de los países latinoamericanos, el proceso de industrialización, regido por las libres fuerzas del mercado conduce a la economía a un ritmo de crecimiento menor al potencialmente alcanzable. El sector industrial, a pesar de su dinamismo, es incapaz de absorber el total de la población activa. Para que la industrialización logre revertir este proceso y disminuya el desempleo, es necesario aumentar sustancialmente los niveles de productividad y optimizar la asignación de los recursos, y para ello se requiere instrumentar políticas económicas que coadyuven al proceso de industrialización para la transformación de la estructura productiva, y propicien cambios en la estructura de la inversión entre el sector exportador y las actividades internas entre otras. Por lo cual la corriente neoestructuralista sostiene que debe darse una participación activa y complementaria de los actores públicos y privados en la elaboración de la estrategia de desarrollo (Berthomieu y Ehrhart, 2000).

En segundo lugar, los neoestructuralistas desean rebasar un problema que concierne a la mayor parte de los trabajadores: la débil productividad de su empleo, debido en gran parte a las rigideces provenientes de la práctica convencional del pago de salarios, que no conecta el ingreso de los trabajadores a la competitividad de la empresa. Esto limita seriamente el potencial de crecimiento de la productividad y hace necesario recurrir a los licenciamientos para soportar los periodos de recesión.

Los neoestructuralistas se expresan por lo tanto, a favor de la puesta en marcha de un sistema de salarios participativos o flexibles, es decir: una parte sustancial del ingreso de los trabajadores debe estar ligada a la competitividad que pueda tener la empresa para la cual trabaja. Esto tendría por efecto acrecentar la productividad y reducir los conflictos al interior de la empresa.

Por otra parte, tal estimulación de la demanda interna sería favorable a la inversión doméstica que a hecho falta en América Latina durante los años ochenta. En efecto, posterior a la crisis de la deuda en 1982, uno de los rasgos característicos de las economías latinoamericanas durante el decenio de los ochenta fue la débil tasa de formación de capital. A esto se ha agregado una tasa de utilización de la

capacidad productiva igualmente baja traduciéndose por una baja correspondiente de la productividad *ex post*.

Según los neoestructuralistas, el acento puesto sobre los equilibrios macroeconómicos (y principalmente la espera del equilibrio comercial por la disminución de la absorción interna), ha conducido a descuidar lo que constituye el factor de impulsión específica de la formación de capital, a saber el nivel de actividad económica: las reducciones sensibles de la inversión neta y del uso de la capacidad de producción instalada, no hacen más que acompañar la baja del nivel de actividad constatada en el curso de estos decenios.

Para remediar este problema, la escuela neoestructuralista preconiza paralelamente a la estimulación de la demanda doméstica, la puesta en marcha de un entorno macroeconómico estable,<sup>28</sup> que cimentando la “credibilidad” de los empresarios en la política económica futura sería propicio a la formación neta de capital.

- 3) En lo que concierne a las acciones para facilitar la acumulación de capital humano (educación, capacitación, salud y alimentación). Los neoestructuralistas insisten sobre la promoción de la educación y del conocimiento, no solamente como servicio social de base, sino también como uno de los pilares del progreso técnico. Es por ello que, a fin de facilitar la eficacia económica y la igualdad social, es esencial mejorar la calidad de la educación y asegurar que todas las capas sociales tengan las mismas condiciones de acceso al sistema educativo.

En primer lugar, la inversión en recursos humanos es necesaria para romper el círculo vicioso de la pobreza. Favorece la disminución de la alta tasa de fecundidad de las mujeres pobres, cuyos hijos están sujetos a un riesgo más grande de malnutrición y cuentan con menos posibilidades educativas. Como su educación tiende a ser débil en términos de calidad, frecuentemente son empleados en puestos de baja productividad en el sector informal, perpetuando de esta manera el círculo vicioso de la pobreza.

En segundo lugar, el crecimiento de los gastos de capital humano reduce el nivel de desigualdad. Con la ampliación de la cobertura del sistema educativo, la abundancia relativa de trabajadores calificados (detentando por lo tanto un empleo bien remunerado) se acrecienta, conduciendo así a una disminución de la desigualdad de los ingresos del trabajo.

<sup>28</sup> Gracias esencialmente a la reglamentación de los movimientos de capitales, de la tasa de cambio y de la tasa de interés.

Finalmente, el aumento de los gastos en capital humano tiene un efecto favorable sobre el crecimiento, puesto que: el grado creciente de educación aumenta la calificación de los asalariados, lo que acrecienta la productividad del trabajo y los salarios percibidos; un stock de capital humano facilita la producción de nuevas ideas, el progreso técnico y la adquisición del potencial tecnológico.

- 4) Según los neoestructuralistas, la existencia de una proporción tan elevada de población pobre en la región (40%), se debe principalmente a que muchos de los trabajadores están empleados en empresas dotadas de un equipo insuficiente, lo que redundaría en una baja productividad y bajos salarios. La creación de empleos realmente productivos implica acelerar la propagación de la tecnología, la cual acrecienta el número de empleos con fuerte productividad, mientras reduce los de baja productividad. Los avances tecnológicos más importantes disminuyen no solamente la demanda de trabajo no calificado, sino que hacen también posible las economías en capital, que es el factor más escaso de la región.

De esta manera, la prioridad debe ser la propagación rápida de la tecnología: entre más rápidamente se difunde la tecnología en el sistema productivo, más alto es el crecimiento del producto nacional y más acelerada es la creación de empleos con fuerte productividad.

#### **4. El papel del Estado en la estrategia del desarrollo económico**

El tema de la medida y de las funciones del Estado en la estrategia del desarrollo ocupa un lugar importante en el debate entre los economistas neoliberales y neoestructuralistas.

La crítica neoliberal de la intervención del Estado reposa sobre la hipótesis de que una contracción del sector público estimulará de manera automática al sector privado. La preocupación excesiva de los neoliberales por la reducción del déficit público está basada en la crítica de los efectos de evicción *crowding-out* del gasto público. En efecto, sobre la base del modelo IS-LM, los neoliberales consideran que la relación entre la inversión privada y la inversión pública es decreciente: la inversión pública absorbe recursos financieros que habrían podido desplazarse hacia el mercado y ser más eficaces.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Al no poder financiar su gasto público por medio de la “maquina de billetes” (en razón de los riesgos inflacionarios), el gobierno va a buscar financiar estos mismos gastos lanzando un empréstito público sobre el mercado financiero. El Estado va a proponer empréstitos en la forma de obligaciones en condiciones interesan-

Los neoestructuralistas consideran que la tesis neoliberal no considera la acción pública que estimula directamente a la iniciativa privada. Estos autores afirman sobre la base de numerosos trabajos empíricos (ver principalmente De Oliveira y Teixeira, 1999) y conforme al pensamiento estructuralista original, que existe una relación de complementariedad o de atracción (*pulling-in*) entre la inversión pública y la inversión privada: la inversión pública crea “el medio ambiente económico” sin el cual la inversión privada no podría realizarse. Los neoestructuralistas sostienen por otra parte, que el estancamiento económico y las presiones inflacionistas pueden ser engendrados por reducciones sin discernimiento de los gastos gubernamentales en infraestructura económica y social. Puesto que la naturaleza de esta reducción incrementa los costos de producción del sector privado, lo que debilita las ganancias y la inversión privada.

La visión neoestructuralista considera que la intervención del Estado no debe llevar a suplantar las “fuerzas del mercado” por su acción excesiva, pero debe ser selectiva (en función de los objetivos de desarrollo considerados como prioritarios) y sostener también la actividad del mercado. Ya no se puede plantear: “más Estado” o “más mercado”, sino optar sobre todo por un “mejor Estado” y un mercado más eficaz y equitativo. La cuestión ya no es la medida del Estado en relación al mercado sino, sobre todo, su capacidad de gestión y de concertación con el sector privado. De esta manera, los neoestructuralistas consideran que:

(...) la función económica central del Estado puede definirse como la que tiene por objetivo elaborar una visión estratégica del proceso de desarrollo, mantener los equilibrios macroeconómicos y un clima de inversión apropiado, reorganizar las incitaciones y los precios relativos de la economía de manera coherente con esta visión, y comprometer de manera constructiva, mediante el diálogo y la concertación a todos los actores sociales y políticos en esta estrategia (Salazar-Xirinachs, 1993: 388).

La concertación entre los actores privados y el Estado favorable a la emergencia de un consenso alrededor de un proyecto nacional, es un factor clave en la estrategia neoestructuralista de desarrollo.

Los nuevos papeles del Estado y del mercado propuesto por el neoestructuralismo latinoamericano pueden ser definidos como una “estrategia de li-

---

tes (tasa de interés elevada) para captar el ahorro privado y por lo tanto, al mismo tiempo, va a impedir las relaciones “normales” entre el ahorro de los agentes con capacidad de financiamiento, y la demanda de inversión de los agentes con necesidad de financiamiento.

bre mercado apoyada por el gobierno” (Salazar-Xirinachs, 1993: 394) en la que el sector privado debe asumir un rol cada vez más importante apoyado por el gobierno.

En esta óptica, es necesario establecer prioridades en los programas de inversión pública: el Estado debe reforzar sus funciones fundamentales<sup>30</sup> y auxiliares (sostenimiento de la competitividad estructural de la economía). Mientras que sus funciones empresariales y productivas deben ser reducidos en beneficio del sector privado.

Paralelamente a la modificación de la estructura del gasto público, los neoestructuralistas insisten en la necesidad, por parte del Estado, de consolidar sus fuentes de ingresos fiscales mediante la reforma del sistema impositivo. En efecto, los sistemas de impuestos ineficientes y regresivos convierten a los gobiernos latinoamericanos excesivamente dependientes de los ingresos fiscales por exportación. Esto los conduce a un abultamiento de los déficits presupuestales, frente a las demandas de los grupos socioeconómicos que exigen mayor gasto gubernamental en materia de salud, educación, vivienda, e infraestructura económica (Ramírez, 1993).

De acuerdo a los neoestructuralistas, tales reformas se alcanzaron introduciendo incitaciones a la inversión y medidas fiscales, que produzcan los ingresos necesarios para financiar una parte de los gastos públicos de forma equitativa. En esta óptica, aparte de la modernización del sistema impositivo y del control de la evasión fiscal, es necesario reorientar la percepción de los impuestos hacia las actividades rentistas y la gran propiedad.

Desde esta perspectiva es necesario que las empresas públicas sean más competitivas en función de una autonomía relevante en materia de finanzas y de gestión. Deben practicar una política de precios similares a la de las empresas privadas y limitar al máximo los precios “sociales”. Los neoestructuralistas recomiendan también la privatización de las empresas productivas no estratégicas. Pero se oponen a la privatización sistemática de las empresas públicas como medio de acrecentar su eficacia y sus ganancias, señalan que hasta ahora ningún análisis ha mostrado que la privatización de las empresas públicas latinoamericanas tenga un impacto positivo sistemático en términos de eficacia y de ganancias.

<sup>30</sup> Tales como infraestructura económica, salud, vivienda, educación, oferta de bienes y servicios públicos, mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, equidad, eliminación de los cuellos de botella claves.

## **Conclusión**

La corriente neoestructuralista comparte con la estructuralista la idea de la necesidad de la industrialización y del papel del Estado para ponerla en marcha, pero reconoce los límites de la industrialización por substitución a las importaciones: esta no puede ser mas que una etapa del proceso de desarrollo, es necesario centrar la actividad industrial sobre la competitividad internacional y abrirse a los mercados exteriores. En relación a la inflación, esta corriente retoma los análisis estructuralistas para desarrollar un estudio original de los mecanismos de propagación a corto y mediano término de la inflación, sus tesis sobre los “choques heterodoxos” y la inflación inercial representan sus principales aportes.

Con respecto a la corriente neoliberal, los neoestructuralistas difieren principalmente en dos cuestiones: la consideración de la dimensión social (en el sentido de los neocambrichianos) de la inflación. Y la importancia dada a la demanda interior (semejante a la demanda efectiva de los postkeynesianos), como motor de la decisión de inversión. Tratándose de los intercambios exteriores difieren también de los liberales, rechazan las políticas de devaluación sistemáticas, y consideran que la competitividad se puede lograr mediante un lento deslizamiento de la tasa de cambio real. Sobre la organización del “mercado” de trabajo, no confían en los mecanismos del mercado y consideran indispensable la intervención del Estado en la inversión en recursos humanos: salud, educación y formación técnica de los trabajadores.

Finalmente podemos decir que lo relevante del análisis neoestructuralista radica en la importancia acordada a los fenómenos monetarios y financieros y la rehabilitación sobre el rol del Estado. Quienes la sustentan reconocen que éste debe tener un papel más reducido en la economía; sin embargo, debe ser más efectivo en las medidas que instrumente para apoyar la actividad del mercado.

El análisis neoestructuralista cobra importancia en la medida que la experiencia ha demostrado en numerosos países de América Latina, que la empresa privatizada ha incurrido también en deficiencias semejantes a las atribuidas a la gestión del Estado, las empresas públicas latinoamericanas privatizadas no han tenido un impacto positivo en términos de eficacia y de ganancias, por lo que el problema debe ser planteado también en términos de la eficiencia de la regulación se trate de empresas públicas o privadas.

Por otra parte, los efectos económicos de las medidas liberales que no han generado el crecimiento suficiente en la región y han profundizado el desempleo con los consecuentes efectos sociales desastrosos, llevan a la reconsideración de una nueva estrategia de política económica.

El reconocimiento de una economía ampliamente basada en el mercado y apoyada por el Estado para lograr el crecimiento y el desarrollo, requiere desde el punto de vista de los neoestructuralistas de un análisis bien fundamentado. En efecto, los numerosos ejemplos de deficiencias del Estado, (corrupción, ineficacia del sector público, etcétera) denunciadas como “mal gobierno”, militan a primera vista a favor de las ideas neoliberales de “todo es el mercado”. Sin embargo, la importancia de los bienes y los servicios públicos, así como de todas las actividades de interés general productoras de externalidades hace indispensable la acción del Estado al lado del mercado, sobre todo en los países en desarrollo. Es en esta articulación que el pensamiento neoestructuralista es original, pero es necesario que sus análisis sean profundizados principalmente en lo que se refiere al tema de la “buena gobernabilidad” de las actividades del Estado.

### Referencias Bibliográficas

- Altimir, Oscar (1990). “Development, crisis and equity” en *CEPAL Review*, núm. 40, abril, pp. 7-27.
- Anand, Sudhir y S. M. R. Kanbur (1993). “The Kuznets process and the inequality-development relationship” en *Journal of Development Economics*, vol. 40, núm. 1, pp. 25-52.
- Berthomieu, Claude, A. Chaabane y A. Ghorbel (edits.) (2004). *La restauration du rôle de l'Etat dans la croissance et le développement économiques*, Paris: Publisud.
- Christophe Ehrhart y L. Hernández-Bielma (2005). “La perspectiva actual de la teoría económica estructuralista”, Documento de Trabajo de Economía, DTE 02, Departamento de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte.
- Bresser, Pereira, C. Luis y Yoshiaki Nakano (1987). *The theory of inertial inflation. The foundation of economic reform in Brazil and Argentina*, Boulder y London: Lynne Rienner Publishers.
- Buffie, Edward F. (1984). “Financial repression, the new structuralists and stabilization policy in semi-industrialized economies” en *Journal of Development Economics*, vol. 14, núm. 3, pp. 305-322.
- Caire, Gilles y Cuauhtémoc Calderón (1996). “La crise mexicaine de 1995: les leçons d'une expérience hétérodoxe de stabilisation macroéconomique” en *Economie Appliquée*, tome XLIX, núm. 2, pp. 79-105.
- Canavese, Alfredo J. (1982). “The structuralist explanation in the theory of inflation” en *World Development*, vol. 10, núm. 7, pp. 523-529.

- Deininger, Klaus y Squire Lyn (1998). "New ways of looking at old issues: inequality and growth" en *Journal of Development Economics*, vol. 57, núm. 2, pp. 259-287.
- De Oliveira Cruz, Bruno y Joanílio R. Teixeira (1999). "Impacto de la inversión pública sobre la inversión privada en Brasil: 1947-1990" en *Revista de la CEPAL*, núm. 67, abril, pp. 71-80.
- Ehrhart, Christophe (2003). *Répartition des revenus et des richesses et développement économique. Analyse théorique et études empiriques: le cas de l'Amérique Latine et de l'Asie de l'Est*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, CEMAFI, Université de Nice - Sophia Antipolis, décembre.
- Fields, Gary S. (2001). *Distribution and development : a new look at the developing world*, Russell Sage Foundation, New York: The MIT Press.
- French-Davis, Ricardo (1988). "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista" en *Revista de la CEPAL*, núm. 34, abril, pp. 37-44.
- (1993). "Capital formation and the macroeconomic framework: a neostructuralist approach" en Osvaldo Sunkel (editor), *Development from within. Toward a neostructuralist approach for Latin America*, Boulder y London: Lynne Rienner Publishers.
- Fry, Maxwell J. (1988). *Money, interest and banking in economic development*, Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.
- Hirschman, Albert O. (editor) (1961). *Latin American issues. Essays and comments*, New York: The Twentieth Century Fund, 1961.
- Kiguel, Miguel A. y Liviatan Nissan (1992). "When do heterodox stabilization programs work? Lessons from experience" en *The World Bank Research Observer*, vol. 7, núm. 1, pp. 35-57.
- Kuznets, Simon (1955). "Economic growth and income inequality" en *American Economic Review*, march, pp. 1-28.
- Lahera, Eugenio, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales (1995). "A summary of the ECLAC proposal" en *CEPAL Review*, núm. 55, abril, pp. 7-25.
- Lim, Joseph (1987). "The new structuralist critique of the monetarist theory of inflation. The case of the Philippines" en *Journal of Development Economics*, vol. 25, núm. 2, pp. 45-61.
- Lustig, Nora (1988). "Del estructuralismo al neoestructuralismo : la búsqueda de un paradigma heterodoxo" en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 23, marzo, pp. 35-50.
- Owen, P. Dorian y Otto Solis-Fallas (1989). "Unorganized money markets and 'unproductive' assets in the new structuralist critique of financial liberalization" en *Journal of Development Economics*, vol. 31, núm. 2, pp. 341-355.

- Ramírez, Miguel D. (1993). "Stabilization and adjustment in Latin America. A neostructuralist perspective" en *Journal of Economic Issues*, vol. XXVII, núm. 4, pp. 1015-1040.
- Ramos, Joseph (1993). "Growth, crises and strategic turnarounds" en *CEPAL Review*, núm. 50, agosto, pp. 63-79.
- (1995). "Can growth and equity go hand in hand ?" en *CEPAL Review*, núm. 56, agosto, 1995, pp. 13-24.
- Rodríguez, Octavio (1979). *El pensamiento de la CEPAL*, México: Facultad de Economía, UNAM.
- Rosales, Osvaldo (1988). "An assessment of the structuralist paradigm for Latin American development and the prospects of its renovation" en *CEPAL Review*, núm. 34, abril, pp. 19-36.
- Salama, Pierre y Jacques Valier (1994). *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*, Paris: Ediciones La Découverte.
- Salazar-Xirinachs, José M. (1993). "The role of the State and the market in economic development" en Osvaldo Sunkel (editor). *Development from within. Toward a neostructuralist approach for Latin America*, Boulder y London: Lynne Rienner Publishers.
- Sunkel, Osvaldo (editor) (1993). *Development from within. Toward a neostructuralist approach for Latin America*, Boulder y London: Lynne Rienner Publishers.
- y Gustavo Zuleta (1990). "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa" en *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre, pp. 35-53.
- Tanzi, Vito (1977). "Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue" en *IMF Staff Papers*, vol. XXIV, núm. 1, pp. 154-167.
- Taylor, Lance (1983). *Structuralist macroeconomics. Applicable models for the Third World*, New York: Basic Books.
- Van Wijnbergen, Sweder (1983). "Interest rate management in LDCs" en *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, núm. 3, pp. 433-452.
- Williamson, John (1990). "What Washington means by policy reform" en John Williamson (editor), *Latin American adjustment : how much has happened?*, Washington D. C.: Institute for International Economics.