

TRES TENDENCIAS DEL DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN  
DESDE COLOMBIA 1949-2010

LINA MARÍA CABRERA ARDILA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
BOGOTÁ  
2011

TRES TENDENCIAS DEL DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN  
DESDE COLOMBIA 1949-2010

LINA MARÍA CABRERA ARDILA

Trabajo de Grado para optar al título de Magíster en Estudios Latinoamericanos

DIRECTOR: CÉSAR GIRALDO  
PhD en Economía Universidad de París XIII  
Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia  
Catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
BOGOTÁ  
2011

*In memoriam*  
*Mario Cabrera Díaz*

## Agradecimientos

Mis más sinceros agradecimientos, principalmente, al Profesor César Giraldo Giraldo, por su orientación, dedicación y respeto a los intereses de investigación propios, que compartió conmigo semana a semana avances de aprendizajes personales. También a Juan Carlos Villamizar por la generosidad de su tiempo e información, y por compartir el aparente anacronismo del estudio del desarrollo.

Finalmente a los amigos y amigas que colaboraron con transcripciones y con la paciencia del respeto al tiempo para terminar este proceso de estudio. A Blanca de Cabrera por su incondicionalidad con este trayecto.

## CONTENIDO

PRÓLOGO: LAS CONTRADICCIONES DEL DESARROLLO	8
INTRODUCCIÓN: EL DISCURSO EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA	27
ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL DISCURSO DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO	28
EL ORDEN DE LA RETÓRICA NORTEAMERICANA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	43
LA IDEOLOGÍA COMO INSTRUMENTO EN EL DESARROLLO Y LAS VÍAS DE LA NUEVA IZQUIERDA LATINOAMERICANA	47
1. EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES DESDE SU INSTITUCIONALIDAD: LA TEORIZACIÓN DE LA CEPAL 1949-1990	53
1.1 EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: LA CONCEPCIÓN ORIGINARIA Y LAS CONTRIBUCIONES FUNDAMENTALES DE LA CEPAL 1949-1973	61
1.2 CEPAL: PLANOS ANALÍTICOS Y ETAPAS DE SU PENSAMIENTO 1949-1985	81
2. DOS CARAS DE LA CRÍTICA AL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES DESDE EL DISCURSO NEOLIBERAL DEL DESARROLLO 1990	100
2.1 ASPECTOS COYUNTURALES DEL CAMBIO DE TENDENCIA EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO: LA 'DÉCADA PERDIDA'	112
2.2 COMPLEJIDADES TEÓRICAS DEL CAMBIO DE TENDENCIA EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO	114
2.3 LA TRADUCCIÓN COLOMBIANA DEL CONCENSO DE WASHINGTON	115
2.4 LA LECTURA DE LA HISTORIA DEL DESARROLLO A PARTIR DEL MODELO DE APERTURA	123
CONSIDERACIONES FINALES	132
BIBLIOGRAFÍA	136
ANEXOS	141

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. El campo temático de Estudios del Desarrollo	143
Anexo 2. Tabla 1. Huella Ecológica de Consumo Mundial por Países según grado de Ingreso.	144
Anexo 3. Aspectos Claves en la Evolución de la Deuda Externa en América Latina.	144
Anexo 4. Fórmula Resumen del Fenómeno del Deterioro de los Términos de Intercambio.	146
Anexo 5. Declaraciones del Banco Mundial -BM-. Sobre la Crisis Económica de América Latina (2009)	146
Anexo 6. Declaración del Milenio (1990)	147
Anexo 7. Tabla 2 ¿En qué consiste en Consenso de Washington? (1990)	148

## RESUMEN

El documento revisa los modelos de desarrollo implementados en América Latina desde 1949 hasta 2010 para enmarcar una comprensión de los cambios en las tendencias del desarrollo del nuevo milenio. Vincula al concepto la noción de ideologías para comprender su instrumentalización histórica en el marco del discurso del desarrollo. En su construcción metodológica de análisis, revisa la teoría estructuralista del desarrollo Latinoamericano de la CEPAL y los planteamientos que sobre esta construcción teórica hace el 'neo-liberalismo' para comprender el concepto de desarrollo desde el análisis crítico de sus orígenes, evolución y derivación política, económica y cultural.

## PALABRAS CLAVE

América Latina, neo-liberalismo, estructuralismo, desarrollo, posdesarrollo, ideologías, nueva izquierda Latinoamericana, CEPAL, Consenso de Washington, Modelo de Sustitución de Importaciones.

#### ABSTRACT

The paper reviews the development models implemented in Latin America from 1949 to 2010 for framing an understanding of changes in development trends of the new millennium. It links to the concept the notion of ideologies, to understand its historical manipulation within the development discourse. In its construction methodology of analysis, it reviews Latin American structural development theory of the ECLAC and the approaches on this theoretical construct by 'neo-liberalism' to understand the concept of development from a critical analysis of its origins, evolution and political, economic and cultural paths.

#### KEY WORDS

Latin America, neo-liberalism, structuralism, development, postdevelopment, ideologies, new left in Latin America, ECLAC, Washington Consensus, Import Substitution Model.



## PRÓLOGO: EL DESARROLLO Y SUS CONTRADICCIONES

*Hay un valor diferente de las vidas, unas que vale la pena proteger y llorar y otras dispensables, inconsecuentes. Hay una división moral severa sobre qué vidas vale la pena salvar y matar. Me interesa esa división.*

*Judith Butler*

¿Como explicar la vigencia de un concepto que dice surgir como solución a problemas que más de 65 años después se complejizan en vez de resolverse? Más aún ¿cómo explicar que dicho concepto, se haya trasladado de una ciencia a otras, generando tipificaciones<sup>1</sup>; haya permitido la construcción de una impresionante infraestructura institucional que maneja anualmente inversiones de miles de millones de dólares, de índole técnico incuestionable, y sea tan popular que su mención evoca una asociación positiva inmediata? Su estudio constituye un campo temático de más de 20 disciplinas<sup>2</sup>. En la ciencia económica, el tema se centra en el crecimiento. Así, al profundizar en el estudio del *desarrollo* se encuentran contradicciones técnicas que parecen acercarse a una contradicción conceptual fundamental.

El acervo de conocimientos de la humanidad permitiría asegurar la solución de muchos de los problemas materiales básicos: alimentos y seguridad social, educación, infraestructura, etc. Ban Ki-moon, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas -ONU- reconoce que «Nuestro mundo posee los conocimientos y recursos para alcanzar los objetivos»<sup>3</sup>. No alcanzar los objetivos «sería un fracaso inaceptable»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> En América Latina el concepto de 'desarrollo sostenible', permea todas las cumbres en el tema del Sistema Interamericano; así como el de 'desarrollo humano' también tiene vigencia. Ambos tienen sus orígenes en el sistema de la ONU y cuentan con diferentes énfasis: complementar las esferas sociales y económicas con la de medio ambiente; y fundarse en el aspecto de libertad de las sociedades liberales contemporáneas, para proponer desplegar las capacidades humanas, respectivamente. Asimismo, surgen respuestas desde América Latina como el concepto de 'desarrollo a escala humana'.

<sup>2</sup> Ver Anexo 1: El campo temático de Estudios del Desarrollo.

<sup>3</sup> Refiriéndose a los 'Objetivos del Milenio' -ODM-, "asociación global que ha surgido de los compromisos y metas establecidas en las cumbres mundiales de los años 90. Como respuesta a los principales desafíos de desarrollo y a la voz de la sociedad civil [...] promueven la reducción de la pobreza, la educación, salud materna, equidad de género, [...] mortalidad infantil, el VIH/SIDA y otras enfermedades." Además de la "sostenibilidad del medio ambiente", y el "fomento de una asociación mundial".

Disponible en: <http://www.cim.org.mx/temas/desarrollo/desecon/inversiones.htm>.

<sup>4</sup> KI-MOON, Ban. Informe del Secretario General a la Asamblea General. Para cumplir la promesa: un examen

## LOS ALIMENTOS COMO MUESTRA DE CONTRADICCIÓN

Si para ilustrar, se revisa caso de los alimentos se encuentran también contradicciones del orden técnico: existencia de tecnología para mejora genética; por medio de técnicas tradicionales y, más recientemente, de ingeniería genética de especies vegetales, asimismo, encarecimiento del precio de los alimentos. Estas intervenciones genéticas permiten, entre otras, el aumento del tamaño de alimentos, mejora su resistencia a plagas, etc. La implementación de la biotecnología podría multiplicar su beneficio para avanzar en la erradicación del hambre el mundo (parte del Objetivo 1 de los ODM: Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre)<sup>5</sup>.

Sin embargo, como toda tecnología, los nuevos procedimientos de biología molecular deben ser validados para asegurar que su uso no genera impactos negativos sobre el ambiente y la salud humana. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (Nairobi, 1992)<sup>6</sup>, de conformidad con el espíritu de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, reconoce la potencia de avances y riesgos de la implementación de biología molecular<sup>7</sup> y -por primera vez- la conservación de la diversidad biológica como "preocupación común de la humanidad" y parte integral del desarrollo, donde "el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo".

En esta línea, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica son de "importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias [...] para la población mundial en crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos recursos y tecnologías". Esta validación requiere diseñar e implementar capacidades científicas, técnicas, administrativas y regulatorias.

---

orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los ODM para 2015. ONU: Nueva York, 2010. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/665>

<sup>5</sup> Una de las tres metas que componen este indicador especifica la necesidad de "Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.", acorde a la ONU. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>

<sup>6</sup> ONU. Convenio sobre Diversidad Biológica. Río de Janeiro: ONU, 1992. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

<sup>7</sup> Ibid., Artículo 8, literal g.

La diferencia fundamental de la ingeniería genética con las técnicas tradicionales de mejora genética es que permiten franquear las barreras entre especies para crear seres vivos que no existían. Así, la biodiversidad -la variedad de formas que experimenta la vida-, es la base (visible o inapreciable) de la existencia humana; los servicios que presta estructuran el bienestar del ser humano: proporciona alimentos y medicamentos, regula el clima, la calidad del aire y del agua, el reciclaje de desechos, entre otros.

La ingeniería genética, de uso esencialmente industrial, ha sido usada para monopolizar algunas especies al limitar también la reproducción de las semillas por su alteración, peligrando la seguridad alimentaria de países incluso tradicionalmente agrícolas. Impactos sociales adicionales incluyen procesos de monopolización de la alteración de frutos para impedir su reproducción, permitiendo la concentración de actividades agroempresariales por parte de empresas transnacionales (con los recursos financieros para el diseño y la implementación de las tecnologías descritas), destruyendo economías agrícolas tradicionales y mercados regionales sustentados en tradiciones agrícolas, creando dependencia tecnológica y, lejos de garantizar la seguridad alimentaria mundial, encarecer los alimentos básicos <sup>8</sup>.

La forma de evolución de avances técnicos vinculados al paradigma de desarrollo de línea monetarista, muestra una contradicción esencial: su avance genera exclusiones materiales. La implementación de política económica se muestra fundamental al estudio del desarrollo.

---

<sup>8</sup> Explica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- que las dinámicas de la pobreza y la indigencia se explican, en parte, por la evolución de los precios de los alimentos respecto del resto de los bienes. Entre 2006 y 2009, los alimentos se encarecieron, en promedio, casi dos veces y media más que los productos no alimenticios. El aumento del precio de los alimentos se traslada al valor de la línea de indigencia, por lo que ésta se ha incrementado más rápido que la de pobreza. Panorama social de América Latina 2010.

## ¿QUÉ PROPONE EL DESARROLLO COMO LÍNEA DE ESTUDIO?

La vigencia a 2010 del concepto de 'desarrollo sostenible'<sup>9</sup> y que ha permeado el Sistema Interamericano en todas sus Cumbres hace relevante su revisión.

Éste sitúa la pobreza como síntoma y causa para la discusión del impacto ambiental generado por y para el crecimiento económico.<sup>10</sup> Es la forma en que Gro Harlem Brundtland, Primer Ministro Noruega, introduce la categoría de pobreza a la par de la de desarrollo (y del crecimiento poblacional) y propone el crecimiento como su solución:

[...] problemas críticos de supervivencia están relacionados con el desarrollo desigual, la pobreza y el crecimiento demográfico. Todos presentan presiones sin precedentes en las tierras, las aguas, los bosques y otros recursos naturales del planeta, sobre todo en los países en desarrollo. La espiral descendente de pobreza y degradación del medio ambiente es una pérdida de oportunidades y de recursos. En particular, es un desperdicio de recursos humanos. Estos vínculos entre pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente forman un tema importante en nuestro análisis y recomendaciones. Lo que se necesita ahora es una nueva era de crecimiento económico - crecimiento que es con fuerza y al mismo tiempo, social y ambientalmente sostenible.

Hay tres elementos fundamentales en la definición inicial de 'desarrollo sostenible': primero, que los países pobres son responsables de impactar en forma negativa los procesos de desarrollo. La contradicción del ordenamiento generado por la noción inicial del desarrollo sostenible radica en que, de lejos, las dinámicas de consumo y producción en los países desarrollados supera las posibilidades de depredación ambiental de los países denominados pobres. El indicador de huella ecológica<sup>11</sup> es muestra de ello al enfrentar un 6,1 de los primeros contra un 1,2 de los segundos<sup>12</sup>.

<sup>9</sup>Ver ONU. Informe Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo: *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Noruega: ONU, 1987.  
Disponible en <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> La huella ecológica mide el área de tierra y agua que requiere una población humana para producir el recurso que consume y absorber sus desechos usando la tecnología prevaleciente. Global Footprint Network. Oakland: Global Footprint Network. Disponible en: [http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/footprint\\_basics\\_overview/](http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/footprint_basics_overview/)

<sup>12</sup> Ver Indicadores de Huella Ecológica. Anexo 2. Cuadro 1. Huella Ecológica de Consumo Mundial por Países según Grado de Ingreso, 2010

La huella ecológica de consumo, genera un ordenamiento renovado: países deudores y acreedores ecológicos, con implicaciones opuestas al Informe Bruntland. Ser deudor ecológico implica reconocer la presión de los países desarrollados -y su consumo- sobre la naturaleza, haciendo que la riqueza ecológica se manifieste como una creciente fuerza geopolítica, con un rol cada vez más importante en la determinación de la competitividad de los países y la habilidad de sus ciudadanos para llevar vidas seguras y satisfactorias. En contraste, la dinámica de la deuda externa ubica a los 'países en desarrollo' en regiones deudoras, y por tanto dependientes de políticas del sistema financiero internacional<sup>13</sup>.

Segundo, mientras los países con alto nivel de ingreso deben aportar los recursos financieros que permitan el crecimiento para el desarrollo. Esta ayuda para el desarrollo de los países pobres, sin embargo, se ha constituido en la pesada carga de la deuda externa que ha convivido con América Latina y que ha sido también fuente de crisis económicas complejas para la región, como el cambio en su tendencia de desarrollo, del Modelo de Sustitución de Importaciones -MSI- al Modelo de Apertura -MA- que fortalecen la visión descrita<sup>14</sup>.

Tercero, la idea de crecimiento para el desarrollo, se interpreta en la línea monetarista como una acción en dos fases: primero crecer para luego distribuir. Sin embargo, no parece llegar a la ciencia económica aún el momento de llegar a esa segunda fase, sobre distribución. Mientras tanto, se omite la pregunta esencial del desarrollo: ¿Cómo estamos creciendo como región, como países? Esto implica revisar las implicaciones sociales de las decisiones de implementación económica en términos de exclusión.

La implementación de políticas de estabilización y ajuste estructural en América Latina, para resolver la crisis fiscal y el endeudamiento externo de mediados de la década de los años ochenta generó altos costos sociales (Sader 2001); entre 1980 y 1990 la

<sup>13</sup> Ver Aspectos Claves en la Evolución de la Deuda Externa en América Latina. Anexo 2.

<sup>14</sup> La lección sobre la deuda externa para impulso al desarrollo por medio del crecimiento económico inicia para América Latina en la década de los años setenta, cuando facilidades de acceso al financiamiento para el desarrollo generaron un alto endeudamiento en la región. En 1982, explotó la crisis de la deuda debido al brusco corte del financiamiento bancario en Latinoamérica, retrasando el crecimiento económico durante la denominada "década perdida" y permitiendo la implementación de las políticas 'neoliberales'. En esta década, el aumento sin precedentes en las tasas de interés habían convertido a los países deudores en sobre-endeudados (los pagos de intereses pasaron de 6.9 mil millones de dólares en 1977 a más de 39 mil en 1982).

pobreza en la región pasó del 40,5% al 48,3%.<sup>15</sup> Como respuesta, en el marco del MA, se aumenta el gasto público social, pasando del 12,9% al 15,9% del PIB.<sup>16</sup>

El apoyo de los organismos multilaterales (el Banco Mundial -BM- y el Fondo Monetario Internacional -FMI) generan propuestas teóricas y financian procesos de implementación de iniciativas centradas en la pobreza a partir del enfoque de manejo de riesgos sociales.<sup>17</sup> En el marco del MA, fuertemente vinculado al sector financiero internacional, la reconceptualización de la política social, en el análisis presentado por García<sup>18</sup> (Bradford 1994; Huber 2004; Serrano 2005) desde el 'Estado de seguridad social limitada' (Malloy 1985) y 'universalismo fragmentado' (Duhau 1995) o 'estratificado' (Gordon 1996) se pasa a la aplicación de cuatro principios estrechamente relacionados entre sí (Vilas 1997, p. 936): 1. La privatización de los servicios sociales y la seguridad social; 2. La focalización del gasto público social; 3. La descentralización de los programas y servicios sociales a instancias subnacionales y no gubernamentales; 4. La compensación o acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste (Raczynski 1999; Huber 2004, p 204).

En términos de Trujillo, esto se debe a que en el MA la previsión estatal de servicios sociales básicos ya no se considera una externalidad positiva sino un gasto improductivo. La política social entendida como transitoria<sup>19</sup> entonces pasa de ser considerada una función de la inversión mientras se comprende como compensación social (Brodersohn 1992).

En el MA, las dos funciones de la política social se modifican drásticamente<sup>20</sup>. El apoyo al proceso de acumulación se da en términos financieros en lugar de ocurrir a través de

<sup>15</sup> CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe: Política macroeconómica y volatilidad. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. p. 53.

<sup>16</sup> Ibid., p. 107.

<sup>17</sup> HOLZMANN, R y JORGENSEN, S. "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá", Documento de Trabajo. Banco Mundial, 2000.

<sup>18</sup> GARCÍA, Andrés. Los Programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de Legitimidad Política del Orden Neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

<sup>19</sup> Dado que el ajuste económico generará el crecimiento sin inflación necesario para generar los beneficios requeridos en empleo.

<sup>20</sup> Ibid.

la reproducción de la fuerza de trabajo, lo que implica incorporar lógicas de mercado de capitales, dinamizando la acumulación; y su legitimación del orden político se limita a la prevención de tensiones sociales en situaciones límites, cuando la población más pobre pueda convertirse en amenaza a la gobernabilidad, buscando impedir el aumento del deterioro de las condiciones de pobreza, más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de vida. Es este entonces, un modelo que retorna al asistencialismo que caracterizó la intervención de la 'cuestión social' en la Europa del siglo XXI (Castel 1997). Todo lo anterior, asociado a las transformaciones del Estado en el nuevo esquema económico: financiarización, acumulación flexible, desregulación.<sup>21</sup>

Para el 2009, la CEPAL calcula la pobreza, medida por ingreso, en el 33,1%<sup>22</sup>; mientras se produce un deterioro de la situación laboral, con una caída de la tasa de ocupación del 55,1% al 54,6% y un aumento del desempleo del 7,3% al 8,2% para el 2009.<sup>23</sup>

La evolución del concepto de 'desarrollo' hasta el de 'desarrollo sostenible', no se encuentra entonces libre de contradicciones. Al vincularse a la lógica de implementación del MA, aunque plantea aspectos vinculados al mejoramiento de acceso a medios materiales, su distancia entre teoría y práctica, lo hace discurso.

Un aspecto adicional revisado es la viabilidad de que al vincularse el concepto de desarrollo a una ideología puedan surgir en el marco de la tipología que genera el desarrollo, 'desarrollo justos'. La simplificación que exige la dimensión de la presente investigación se basa en la distinción básica de izquierda y derecha, del abanico ideológico que "Como principio fundador, la igualdad es el único criterio que resiste el paso del tiempo".<sup>24</sup>

El concepto de igualdad, al ser relativo, se comprende en formas y grados diversos. En

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> En 2009, la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,1% de la población de la región, incluido un 13,3% en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras se traducen en 183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes. A pesar de la importante caída del producto registrada en la región en 2009, la pobreza solo mostró un leve retroceso, equivalente a un aumento de 0,1 puntos porcentuales, con respecto al año previo. El incremento de la pobreza extrema fue algo mayor y representó 0,4 puntos porcentuales. Tanto el número de pobres como el de indigentes aumentaron en tres millones de personas.

<sup>23</sup> CEPAL. Panorama Social de América Latina 2009. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. Derecha e Izquierda (2000). 2nda. Edición Española. Suma de Letras, Madrid. Traducción Alessandra Pinone. Título Original: *Destrae e Sinistra*, 1994. p. 128.

el marco del desarrollo el principio fundador implicaría que las ideologías de izquierda tienden a proponer sociedades más igualitarias, por tanto más justas en cuanto a acceso a aspectos materiales. Se genera entonces una hipótesis temporal: de existir formas de desarrollo más justas, deberían estar vinculadas con ideologías de izquierda. La importancia de este aspecto se renueva con la aparición, de procesos contra-hegemónicos en América Latina: manifestaciones diversas y para algunos contradictorias de lo que se ha denominado 'nueva izquierda latinoamericana' cuyas formas cambian acorde a los países. Los casos más claros serán constituidos por Venezuela, Bolivia y Ecuador; en mayor o menor grado por Argentina, Paraguay, Honduras, Nicaragua y El Salvador; y bajo la categoría de 'reformistas pragmáticos' Brasil, Chile y Uruguay.<sup>25</sup>

En la práctica, revisar la vinculación de ideologías con las formas de desarrollo en América Latina implicaría, más allá de evaluar y comparar indicadores generales de evolución de la economía, estudiar las políticas económicas implementadas en sus contextos por país. En forma adicional, evaluar la vinculación de partidos en el poder a ideologías específicas. Aspectos ambos que superan los objetivos y posibilidades de este estudio. La crisis de los partidos en la región y su dificultad de vinculación ideológica fueron los primeros problemas encontrados. Al avanzar, se enfrenta la restricción sobre resultados de movimientos recientes en el poder o de ausencia de indicadores adecuados así como de información no polarizada. De esta forma, el análisis de la vinculación de ideologías al desarrollo, a través de sus resultados resulta una pregunta aún sin responder por esta vía.

Una solución adicional fue encontrada en dos ámbitos. El primero, el Latinoamericano, es una respuesta teórica referida a la noción de Aparatos Ideológicos del Estado -AIE- (Althusser, 1974) revisada por Chantal Mouffe (1998). En segunda instancia, el ámbito colombiano, encuentra exploraciones empíricas sobre la vinculación de intereses de grupo en decisiones políticas y económicas amparadas en cada modelo de desarrollo y su teorización. Así, se vinculan los industriales -como fracción particular de la burguesía nacional- con intereses y valores particulares durante la década de los años cuarenta a

---

<sup>25</sup> ESCOBAR, Arturo. 'Latin America at a Crossroads', *Cultural Studies*, Volumen 24, Issue 1, 2010, Pp. 1-65.



la forma de implementación del MSI (Sáenz Rovner 1989, 2002); y a élites neoliberales en la década de los años noventa en su análisis sobre el autoritarismo del Estado fortalecido por el MA (Ahumada 1998) con el marco permanente de la presencia de las políticas de Estados Unidos -EU- en la región. Apoya esta línea de análisis el trabajo de Joseph Stiglitz (2003), en particular, sobre los usos privados de los intereses públicos. Las nuevas dinámicas políticas y económicas que se encuentran en movimiento en América Latina, como manifestaciones de inconformidad frente al sistema económico vigente, frente al modelo de desarrollo que lo enmarca pueden verse como movimientos contrahegemónicos de amplias reivindicaciones.<sup>26</sup> Una vez más la idea de sociedades más igualitarias se plantea en voz alta, aunque aún en el marco del desarrollo como discurso; sin embargo, supera los marcos de análisis económicos, en palabras de Luis Macas, la búsqueda es una "lucha epistémica y política" (Escobar 2010), lo que suma a las reivindicaciones la problematización entre conocimiento y territorios, un aspecto que se vuelve relevante en la revisión de la experiencia de implementación de los modelos en la región, en particular al evaluar las críticas desde el MA al MSI, donde se omiten orígenes de la escuela estructuralista latinoamericana (Mallorquín 1998), entre otros. Teniendo presente las limitaciones de estudio de las nuevas propuestas para el desarrollo, llaman la atención por constituirse en nuevos espacios comunicativos generadores de líneas de conocimiento que superan la línea de desarrollo: discursos que dan cuenta de las fuertes interacciones de sus protagonistas con sus contextos en ámbitos que abarcan lo político-económico, lo histórico y lo cultural. En los países que constituyen los casos más claros, Escobar propone tres categorías posibles a partir de las acciones iniciales de los gobiernos que han puesto en el mapa el 'giro a la izquierda' en la región: post-capitalismo (Venezuela), proyecto post-liberal y de-colonial (Bolivia), y neo-desarrollismo y post-desarrollo (Ecuador). La vinculación ideológica es vigente en los discursos a pesar de que su historia parece estar signada por el anacronismo permanente. Sin embargo, pueden catalogarse como

---

<sup>26</sup> Sus exigencias principales incluyen: sistemas político-económicos nacionales e internacionales que superen su condición de democracia mínima e integren espacios decisorios de participación popular para mejorar condiciones materiales de las mayorías tradicionalmente excluidas.

una de las "muchas trampas lingüísticas en las que cae el debate político".<sup>27</sup>

En particular llaman la atención dos países vecinos, opuestos ideológicamente, y auto-proclamados revolucionarios, afirman enfáticamente la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo en el nuevo milenio para Latinoamérica. Sus propuestas surgen de dos vertientes ideológicas opuestas: un nuevo socialismo, un *Socialismo del Siglo XXI* que debe ser inventado<sup>28</sup>, en Venezuela en contraste con el MA, representado en Colombia. Son estos gobiernos muestra de la combinación, presente en América Latina, de manifestaciones políticas renovadas con órdenes tradicionales, más visibles en el nuevo milenio, con discursos que incorporan elementos de acercamiento a pesar de la distancia ideológica básica. En la citada representación, los discursos reconocen sus raíces como naciones, su historia como región, en un contexto de difíciles condiciones sociales que converge en la necesidad de renovación del modelo de desarrollo.

¿Cómo puede realizarse un cambio en el modelo de desarrollo? Aún gobiernos vinculados a ideologías de derecha, continuistas frente a planteamientos políticos de gobiernos previos, plantean la necesidad de generar una nueva tendencia, de mejores resultados. Más allá, ¿es viable un modelo igualitario de desarrollo? Dice Juan Manuel Santos al asumir su cargo presidencial en Colombia (2010)

[...] nuestros padres Bolívar, Santander, Nariño y todos los hombres y mujeres que lucharon por darnos la Libertad. [...] sentirían desilusión, porque doscientos años después no hemos alcanzado la justicia social ni consolidado la paz, soportes de la verdadera libertad [...].  
Si queremos lograr el pleno desarrollo económico y social, tenemos que construir unidad [...]<sup>29</sup>

Desde el plano ideológico opuesto que promete renovar el socialismo, uno de los más fuertes representantes de la corriente contrahegemónica -único con investidura militar y con amplias rentas petroleras que le permiten negociación- Chávez (1999), describe los

<sup>27</sup> Norberto Bobbio fue cuestionado en este sentido en la década de 1990.

<sup>28</sup> CHÁVEZ, Hugo. Caracas, IV Cumbre de la Deuda Social, jueves 24 de Febrero, 2005.

<sup>29</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, Agosto 7 de 2010. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx) .

problemas y las búsquedas de los nuevos movimientos de América Latina. Desde su discurso de posesión resalta propender por "proyecto de desarrollo integral" Latinoamericano y Caribeño<sup>30</sup> -para una nación rica con niveles de pobreza del 80% de la población- que debe basarse en "las raíces de nuestra propia existencia"<sup>31</sup>. El norte único de las dos rutas ideológicas planteadas es el desarrollo renovado y adjetivado: "económico y social" en términos de Santos<sup>32</sup> e "integral" en los de Chávez.

Ambos países cuentan con énfasis diferenciados, obvios por sus condiciones específicas. En Colombia se acentúa el tema de la paz que, en forma permanente eclipsa temas estructurales como el orden económico, de amplias implicaciones sociales. Se asume la perspectiva de González (2000) sobre que "La política económica es intrínsecamente política social"<sup>33</sup>. El conflicto armado del país, tiene una consecuencia compleja si se piensa en viabilizar un cambio de modelo: los movimientos de base se han debilitado, sino destruido.<sup>34</sup>

En Colombia es el discurso del Presidente del Congreso, Armando Benedetti (2010), el que incorpora el diagnóstico negativo mientras reconoce una gestión favorable previa centrados en seguridad, cobertura de servicios sociales e inversión (mientras reconoce el 8° lugar de Colombia, como país más desigual del mundo, además con niveles de 49% de pobreza y 17% de indigencia<sup>35</sup>), concuerda Chávez en dos niveles: primero, definir al gobierno entrante como "revolucionario" (a pesar de ser de "línea continuista") y, segundo, aportar a la democracia y al desarrollo<sup>36</sup>. Su crítica al "desbalance social"

[...] no es sólo el de los procesos generadores de desigualdad, sino la fragilidad de los

<sup>30</sup> Que plantea originado en 1995 con la Agenda Alternativa Bolivariana y que se ha convertido en el proyecto de transición.

<sup>31</sup> CHÁVEZ, Op. Cit.

<sup>32</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", en su versión aprobada en primer debate (comisiones Tercera y Cuarta Constitucional) incorpora como objetivo el 'desarrollo sostenible'.

<sup>33</sup> GONZÁLEZ, Jorge Iván. Política Social y Políticas Sociales en Colombia: una Evaluación. En Revista Investigación y Desarrollo. Vol. 8, No. 3 (2000). P. 267. En Internet: [manglar.uninorte.edu.co/.../1/politica\\_social\\_e\\_indicadores\\_sociales.pdf](http://manglar.uninorte.edu.co/.../1/politica_social_e_indicadores_sociales.pdf) Consultado en marzo de 2010.

<sup>34</sup> En los análisis de autores como Arturo Escobar, son los movimientos de base los generadores de prácticas de resistencia a las intervenciones predominantes. Ver Escobar, Arturo. La invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo. Bogotá: Norma, 1998.

<sup>35</sup> Acorde a datos PNUD, como se cita en el texto completo del discurso.

<sup>36</sup> BENEDETTI, Armando. Bogotá: 2010. Disponible en: <http://www.armandobenedetti.com/pagina/20-discurso-del-presidente-del-senado-en-posesion-del-presidente-juan-mamuel-santos/>

dispositivos para superarla. En Colombia las ideologías de lo igualitario no tienen la fuerza de otros países. Nuestros umbrales de tolerancia a la desigualdad son escandalosos. Nuestras políticas para combatirla carecen de la fuerza y eficacia [...]. El deterioro de lo público es agudo. Nuestras políticas públicas son abiertamente regresivas.

Los discursos oficiales, auto-proclaman gobiernos revolucionarios tanto en Colombia como en Venezuela, a pesar de inscribirse en corrientes ideológicas opuestas. En Colombia serían revolucionarios sus resultados posibles en democracia, igualdad, cohesión social y desarrollo. En Venezuela porque la presidencia de Chávez rompe con las dinámicas tradicionales de Gobierno en Venezuela, de crisis moral y económica. Chávez, en el ejercicio de ser aceptado como vocero más fuerte, -dada su investidura militar<sup>37</sup> e ingresos petroleros- de los nuevos movimientos en el poder inscritos en la nueva izquierda Latinoamericana, evidencia la preocupación por renovar un modelo que supere los problemas sociales en América Latina. Estos gobiernos abren, en el campo económico y político interrogantes sobre los estilos de desarrollo para el nuevo milenio. Lectura tras lectura de discurso, la idea de control social emerge. La búsqueda de criterios para generar credibilidad se vuelve evidente mientras los indicadores sociales no presentan mejoras.

La contradicción en el discurso en Colombia es evidente: el orden económico vigente no permite que las condiciones de la mayoría de la población mejoren. Las mejoras, si se presentan, se presentan para grupos particulares. En este sentido, la ideología se vuelve instrumental así como las construcciones teóricas. La contradicción en el discurso para Venezuela no es aún tan clara. "Transformar el modelo económico en el corto, en el mediano y en el largo plazo", dice Chávez, requiere elementos que incluyen "diversificar la economía, impulsar el aparato productivo" ("de esto se ha hablado mucho en Venezuela, pero no se ha hecho casi nada", complementa), inversión privada internacional y nacional que busquen ser "especialmente dirigidas al sector productivo, que genere empleo, valor agregado a la producción, tecnología propia para impulsar el

---

<sup>37</sup> Reconoce Chávez la estrategia del desarrollo como control (la llama defensa): [...] vengo como comandante en jefe a impulsar un proceso de incorporación de los hombres y mujeres de uniforme de Venezuela a este proceso de emergencia y de recuperación social [...] he dado instrucciones para [...] la activación de [...] una Brigada Especial para el desarrollo, porque el desarrollo es parte de la defensa.

desarrollo del país”<sup>38</sup> y modernización del sector agrícola.

Dos elementos son centrales en el modelo que busca ser revolucionario en Chávez: la integración regional en cuanto manejo de las relaciones internacionales y la mediación del Estado en función de las necesidades del mercado. En sus términos:

El proyecto nuestro no es un proyecto estatista. No, tampoco es extremo al neoliberalismo. No, estamos buscando un punto intermedio, tanto Estado como sea necesario y tanto mercado como sea posible. La mano invisible del mercado y la mano visible del Estado [...] El tratamiento prioritario y urgente de nuestra política exterior estará orientada en primera instancia hacia la fachada caribeña, hacia la fachada andina y hacia la fachada amazónica, [...] en lo interno [...] pero al mismo tiempo la consolidación de un gran bloque de fuerza en esta parte del mundo [...] ya el mundo del siglo XXI [...] será multipolar [...]

El discurso no es la expresión del pensamiento, sino una práctica, que -finalmente- es ejecutar lo que Foucault llama un “gesto costoso y complicado”<sup>39</sup>. Los discursos articulan intenciones y conocimientos que se vinculan con las acciones técnicas, políticas y económicas de cada gobierno para generar un espacio de creación sistemática de conceptos específicos, así como teorías y prácticas concretas a su tiempo histórico. Así, en el marco del desarrollo, modificar el discurso es un asunto político que incorpora la práctica colectiva y la reestructuración de las economías políticas existentes y que se basan en estas “realidades”.

En América Latina, la dinámica del modelo de desarrollo actual parte en la década de los años noventa. La promesa inicial del desarrollo, planteada en 1961, del modelo previo -permanentemente incumplida- en su versión para Colombia, expresada en su primer Plan Nacional de Desarrollo -PND- puede extenderse a toda la región; el respeto de los contextos lo da el grado de incorporación o resistencia al modelo en cada país vinculado a los grupos en el poder y sus mecanismos de incorporación de valores en la sociedad específica, enmarcados en los AIE<sup>40</sup>:

---

<sup>38</sup> CHÁVEZ, Op. Cit.

<sup>39</sup> FOUCAULT, Michele. *The Archeology of Knowledge*, Nueva York: Harper Colophon Books. P. 209.

<sup>40</sup> DNP. Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica 1990-1994. Prólogo, Armando Montenegro. Bogotá: DNP, 1990. Pp. 15-16.

Después de cuatro años de reorientación sostenida de la acción estatal hacia sus obligaciones prioritarias, el país tendrá, sin duda, mayor equidad y un nivel de crecimiento que puede asegurar la superación del subdesarrollo [...] con el Plan el ingreso per cápita podría doblarse en menos de 30 años. Sin él, por el contrario, se requerirían más de 100 [...]

Colombia asume de lleno desde la década de los años sesenta un PND y el logro de los objetivos del desarrollo no han sido viables. En contraste, los gobiernos de la nueva izquierda, no cuenta aún con resultados concretos. De momento, sólo pueden revisarse los profundos procesos en curso, en un momento en el que la polarización interna (nacional) y externa (regional) dificulta el acceso a información adecuada que permita derivar conclusiones contundentes respecto a un modelo de desarrollo.

La búsqueda de una ruta hacia una tercera tendencia en el modelo de desarrollo en América Latina, ante el reconocimiento del agotamiento del modelo actual, hace importante revisar las tendencias previas en la región y concentrarse sus formas de cambio. ¿Es posible que los nuevos movimientos en la región generen un cambio en la tendencia actual del desarrollo? ¿Que elementos han acompañado el cambio de modelo de desarrollo en la región?

América Latina ha contado en su historia con dos modelos de desarrollo: el MSI <sup>41</sup>, y el denominado acá MA. Elementos citados por Chávez, desde la nueva izquierda latinoamericana, evocan el modelo de desarrollo inicial. En esencia, reconocer la necesidad del Estado para direccionar la economía -de mercado- y elementos sobre la integración Latinoamericana.

El MSI, fue desarrollado en el ámbito teórico por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, como la única escuela de pensamiento económico latinoamericano, opuesta en sus postulados al posterior Consenso de Washington (que generan el MA, nacido en el seno del pensamiento "neoliberal"). La traducción de los postulados teóricos de la CEPAL en política económica, debe aclararse, no fue completa en los países de América Latina, que la aplicaron con reservas acordes a sus posibilidades e intereses y que cuenta también -además de los niveles de aplicación-

---

<sup>41</sup> El MSI es conocido también como Industrialización por Sustitución de Importaciones -ISI- o como Modelo ISI.

con diferente duración.<sup>42</sup>

Existe entonces una diferenciación clara entre los aspectos teóricos<sup>43</sup> (en cuanto a teoría económica y a política económica) y la praxis de los desarrollos teóricos en el MSI. Sin embargo, a nivel regional, los acontecimientos de los años ochenta, signan el cambio general de tendencia en el desarrollo.

Es el contexto de posguerra y América Latina logra canalizar una propuesta económica que se viabiliza desde la institucionalidad para iniciar la historia del desarrollo en la región. Una historia regional, no "racional" del desarrollo, en su necesidad de discernir las luchas y estrategias discursivas libradas para que sus discursos se incorporen al "régimen de verdad" constituido, sumando al elemento de deuda, la tensión entre territorio y conocimiento a la historia del concepto de desarrollo.

En esta historia no racional, tensiones permanentes entre intereses generan fuertes críticas teóricas, que se suman a aspectos coyunturales de la historia de América Latina, dinamizan procesos políticos y económicos que permiten el cambio de paradigma del desarrollo; del MSI al MA. Parte importante es la forma en que se hace crítica desde el discurso actual al previo. La investigación muestra el discurso neoliberal de crítica al MSI para mostrar los intereses que orientan este cambio.

Las economías de los países de América Latina cuentan aún en el nuevo milenio con el peso de una impagable deuda externa. Desde el inicio de la historia desarrollo, verificable a través de los PND, previo al concepto de desarrollo sostenible, la referencia a la necesidad de ayuda externa se resalta<sup>44</sup> así que no existe sesgo al afirmar que la historia del desarrollo es también la del endeudamiento de la región. Esta implicación se fortalece hasta permitir el literal quiebre del MSI frente al sector financiero internacional privado.

Las políticas económicas adoptadas por la mayoría de los países de la región desde la

<sup>42</sup> Es un claro ejemplo la propuesta de Reforma Agraria, propuesta por la CEPAL y aún pendiente en la región.

<sup>43</sup> Rodríguez menciona aportes teóricos por parte de la CEPAL hasta 1963, año en que culmina el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo; sin embargo, Bielschowsky amplía dicho lapso de tiempo en su reseña sobre los aportes de la institución por décadas hasta 2008. La investigación parte de la periodización de Rodríguez y se orienta con la ampliación de Bielschowsky hasta la década de los ochenta. La razón: la incapacidad de la CEPAL de responder con una propuesta de guía económica para la región después de la crisis de la deuda.

<sup>44</sup> LLERAS CAMARGO, Alberto. Plan Nacional de Desarrollo 1969-1970: Desarrollo Económico y Social. Bogotá: DNP, 1969. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

década de los años ochenta, se relacionan con nociones del pensamiento convencional económico enmarcadas en las políticas de "estabilización"; que vinculan al "mercado" como única y sola fuente organizadora de la distribución y la asignación de recursos productivos mientras la lectura debe realizarse sobre el sistema financiero. Asimismo, particularidades "estructurales" de las economías Latinoamericanas han sido omitidas. Sin embargo, el discurso del, y las políticas derivadas de su esquema, dan muestra de resquebrajamientos crecientes con el nuevo milenio. Sus consecuencias externas incluyen la creciente pérdida de control del aparato productivo interno por la influencia de transnacionales. El "libre comercio" implica la constitución de bloques económicos excluyentes. En el ámbito interno, sus efectos reflejan una inédita concentración y polarización geográfica y funcional del ingreso.

Los imperativos regionales referidos a su situación económica se suman a las nuevas tendencias discursivas, para rescatar y transformar el denominado 'estructuralismo latinoamericano', en la búsqueda por entender una forma de pensamiento propio, a partir de la historia de las ideas latinoamericanas manifestadas en esta escuela. También se vuelve este estudio factor clave para repensar y construir futuro por medio de nuevos proyectos sociales.

En el campo del conocimiento, la concepción neoliberal ha revisado la historia de la corriente teórica estructuralista, omitiendo aportes de estudiosos claves para América Latina. En esta línea, la apropiación del discurso estructuralista por parte de teóricos ajenos o marginales a él pueden relacionarse con algunas de las características del 'capitalismo posnacional'. Esta interpretación del estructuralismo presenta posibles opciones de política económica donde la soberanía del mercado es una función correlativa importante pero no única en la asignación de los recursos productivos.

Debe reconocerse que los impedimentos para el estudio de ideas tan trascendentales como las que se plantean no son recientes y no pueden únicamente explicarse por la hegemonía neoliberal. Los estudiantes latinoamericanos de economía no cuentan con espacios en las universidades del continente (incluyendo sus países) para adelantar estudios serios sobre el estructuralismo. Asimismo, el componente sociológico del estructuralismo es limitado en conceptos y técnicas de investigación que se encuentran



dominados por la corriente parsoniana, generando una especie de sociología científica imitativa que dan cuenta de la no neutralidad de las herramientas científicas también en esta área<sup>45</sup> Existe entonces una importación, pero también una adaptación y una inserción de la realidad latinoamericana en el curso de pensamiento mundial, con las herramientas que éste ofrecía.

A pesar de sus limitaciones en cuanto a construcción propia, el ejercicio histórico de reconstrucción del estructuralismo latinoamericano ayuda en la comprensión de la conformación actual de las economías de la región en contraposición a la herramienta más utilizada actualmente: la noción neoliberal. Los resultados y consecuencias de las políticas de desarrollo en América Latina, de cualquiera de estas dos corrientes, bajo el discurso nacionalista o del "modernizador", deben evaluarse en términos de las disparidades económicas que generaron (consciente o inconscientemente) y de la depredación de la naturaleza que instauraron en su búsqueda del "progreso".

Asimismo, es relevante al proponer herramientas omitidas desde el MA y que configuran la actual ciencia económica: la historia y la sociología. Así como la pregunta sobre la forma en que crece cada país y sus consecuencias sociales, superando el interés simple por aumentar los niveles de crecimiento, planteada en América Latina, desde la década de los años setenta y resumida en la categoría de 'estilos de crecimiento', basada en cuatro ideas fundamentales (Bielchovsky ): 1. Estructura productiva y distributiva, 2. Estructuras de poder, 3. Industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador, y 4. El papel del Estado que viabiliza del estilo de desarrollo que lleva a la homogeneidad social y fortalece las exportaciones industriales.

La incorporación de la idea de estructuras de poder, parece colindar con dos invitaciones centrales de la 'economía como cultura' que acercan el análisis económico al de desarrollo como discurso y que implican revisar la tradición realista de la ciencia económica donde el conocimiento se toma como representación neutral del mundo y

---

<sup>45</sup> Sunkel, Osvaldo. "Institucionalistas y estructuralismo", Revista de la Cepal, No. 38, 1989, pp. 148-149. Sotelo, Ignacio. América Latina: Un ensayo de interpretación, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1980, p. 44. En Mallorquín, Carlos. Ideas e historias en torno al Pensamiento Latinoamericano. México: Plaza y Valdez Editores, 1998. p. 12.

como verdad sobre él: no considerar la invención de 'la economía' como campo autónomo y reconocer la premisa básica guía del análisis de la economía, 'cualquier modelo es una construcción del mundo y no una verdad objetiva e irrefutable sobre él'. Por tanto, el desarrollo como discurso permite comprender al 'discurso científico' también como poder (Foucault).

Con este norte, es pertinente tener claro, en forma inicial, en que consiste este estructuralismo, recogido en el MSI. Asimismo, reconocer el cuerpo teórico del neoliberalismo relacionado con el estructuralismo, para derivar una revisión de sus principales críticas desde el discurso neoliberal y, finalmente encontrar -de existir- los intereses y realidades que subyacen a éstos.

Existe entonces, como se ha planteado, una contradicción inicial acompañada de contradicciones internas desde el concepto de desarrollo y que se evidencian en sus implementaciones. Los modelos de desarrollo, deben ser entonces revisados para conocerlas y entenderlas y poder, por esta ruta, reconocer las posibles nuevas tendencias en la región ante la pregunta -aún abierta- de si pueden conducir al asenso de un nuevo ciclo histórico potencialmente conducente a la renovación de lo que cuenta actualmente como desarrollo<sup>46</sup>, en la ruta de ubicar al desarrollo en el marco del análisis del discurso para comprender la subsistencia de sus contradicciones aparentes.

---

<sup>46</sup> ESOBAR, Arturo. Op.Cit.

## INTRODUCCIÓN: EL DISCURSO EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La forma, por excelencia, de clasificación mundial de los países, en cuanto a sus alcances económicos, constituye a América Latina como espacio subdesarrollado. Sin embargo, en la región han existido dos modelos centrales de desarrollo, que varían en sus aplicaciones acorde a características específicas de cada país y sus grados de resistencia o aceptación, pero que son claramente diferenciables: el Modelo de Sustitución de Importaciones -MSI- y el denominado aquí Modelo de Apertura -MA. Ninguno de los dos ha permitido superar la condición de subdesarrollo de América Latina en una historia de más de 65 años de vigencia.

Las discusiones entorno a la imposibilidad de los modelos de desarrollo implementados en América Latina, como herramienta para superar su condición de región subdesarrollada, omiten aspectos centrales que pueden derivarse del estudio del tránsito de tendencias o modelo de desarrollo vivido en la región desde la década de los años ochenta. En los aspectos de discusión, técnicos en el campo teórico y prácticos enmarcados en los aspectos políticos del desarrollo se diluyen debates que, al concentrarse en un sólo cuerpo, permiten la comprensión del desarrollo como discurso, con tensiones entre actores que cuentan con intereses e instrumentos específicos (económicos, las ideologías, etc.) que deben ser revisados.

Avanzar en el estudio del desarrollo como discurso, devela limitaciones de las críticas teóricas desde la ciencia económica -que no está por encima sino que hace parte misma del discurso- y revela intereses específicos que subyacen en la implementación de políticas. Por esta vía también se vincula al desarrollo con la noción de ideologías. En particular aporta argumentos para la revisión de las preguntas que genera el movimiento de la "nueva izquierda" Latinoamericana. Todo esto explica que el desarrollo no fracasa, sólo se desconocen su significado, dinámicas e implicaciones enmarcadas en los ámbitos económicos, políticos y culturales.

## ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL DISCURSO DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO

El discurso del "subdesarrollo", como entidad y objeto específico, es un acontecimiento de posguerra. Hasta antes de 1945 existía una "ausencia total en los discursos dominantes del área de la economía, provenientes de los grandes centros industriales, de una perspectiva para explicar las especificidades de los países entonces llamados 'atrasados'.<sup>47</sup> En la ciencia económica, la revisión de los escritos de Marshall, Fischer, Keynes y Samuelson, constata la inexistencia de un discurso sobre la periferia.<sup>48</sup>

En el ámbito cultural, dice Escobar, la óptica de la concurrencia de los regímenes de representación colonial y desarrollista (1920-1950), sigue siendo poco conocido. Destaca los siguientes aspectos relevantes: el rol del Estado como arquitecto, por ejemplo en la "destrribalización" de la fuerza de trabajo asalariada, la intensificación de la competencia de género, y la lucha por la educación; las maneras en que los discursos y prácticas de los expertos<sup>49</sup> se desplegaron en el contexto colonial, su relación con los discursos e intereses metropolitanos, y las metáforas que impartieron para reorganizar las colonias; la modificación de tales discursos y prácticas en el contexto del encuentro colonial, su interpenetración con las formas locales de conocimiento, y su efecto sobre ellas; y formas diversas de resistencia ante el poder colonial y sus esquemas de conocimiento.

Profundizando la línea económica, Mallorquín menciona el Informe de la Ligas de las Naciones (1938), cuyo objetivo era describir la actividad económica "mundial", y que incluye sólo un párrafo dedicado a América Latina.<sup>50</sup> En contraste con el desarrollo en los EU, Europa Occidental y Japón cubierto "en cierto detalle" mientras los Balcanes, Holanda e India oriental, merecieron una frase cada uno y, Asia (sin Japón) África y la URSS, fueron omitidos, acorde a la descripción de Arndt.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Ibid. p. 16.

<sup>48</sup> ARNDT, H.W. *Economic Development. The History of an Idea*, University of Chicago Press, 1984. Cita do por Mallorquín, op. Cit. pp. 27-28.

<sup>49</sup> Expertos agrícolas, los profesionales de la salud, los planificadores urbanos y los educadores.

<sup>50</sup> Asimismo, bajo la categoría de "países productores de materia prima" se incluyen, en una tabla y un párrafo, a Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil, Chile, Hungría, Rumanía y Yugoslavia.

<sup>51</sup> MALLORQUÍN, Op. Cit. p. 33.

Con estos "diagnósticos" lo que la ciencia económica propone, después de la Segunda Guerra Mundial, es una visión teleológica del desarrollo: todos los países, sin importar el espacio geográfico, tendrían que atravesar fases estructurales en su camino. La propuesta de un discurso con especificidades regionales como objetos teóricos diferenciados que construyeron la categoría de subdesarrollo generaría rompimientos con aquellos postulados teleológicos implícitos. Esta tarea de rompimiento, de incorporar nuevas visiones de la misma ciencia económica, fue tarea de la CEPAL como escuela de pensamiento.

La visión teleológica tiene como ruta la modernización, "fuerza máxima" para superar relaciones arcaicas -sin importar costos sociales, culturales y políticos- <sup>52</sup> siguiendo la ruta progresiva de la industrialización y la urbanización: sólo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político, lo que determinó la creencia de que la inversión de capital era el elemento más importante del crecimiento económico y, por tanto, del desarrollo.

El avance de los denominados "países pobres" se concibió en función de los grandes suministros de capital para proporcionar la infraestructura, la urbanización y -por tanto- la modernización. Capital proveniente en parte del ahorro doméstico y del extranjero (dado que estos países "pobres" estaban atrapados en un "círculo vicioso" de pobreza y falta de capital). Era necesario, además, que los gobiernos y las organizaciones internacionales desempeñaran un rol activo en la promoción y organización de los esfuerzos necesarios para superar el atraso general y el subdesarrollo económico.

El nuevo centro, tras la declinación de Gran Bretaña, es EU. como promotor y defensor del capitalismo, busca nuevas formas de organizar la economía mundial desde sus

---

<sup>52</sup> La Teoría de Modernización, encuentra su punto referencial en la asunción de EU como potencia mundial; provoca impulsos capitalistas similares en Europa, Rusia y Japón y, en menor escala, en algunos países emergentes. Los cambios estructurales básicos en su fase inicial incorporan cuatro elementos: i) diferenciación de la estructura política (complejidad social), secularización de la cultura política (democratización), aumento de la capacidad del sistema político de una sociedad (burocratización) y promoción de prácticas de acumulación capitalista (crecimiento y auto-dependencia). Genera dos tipologías societales: tradicionales cuyos factores impiden el libre desarrollo de un mercado capitalista (con dinámicas sociales en la que relaciones interpersonales son establecidas por medio de enlaces emocionales y afectivos; un importante componente religioso en la vida cotidiana; y población predominantemente concentrada en áreas rurales que generan dependencia económica de la agricultura y otros productos primarios; estructura social altamente estratificada y limitada en sus posibilidades de movilidad social); y, en oposición, modernas -con relaciones sociales impersonales, de carácter neutro-óptimas para la implementación de un mercado capitalista.

corrientes políticas, económicas e intelectuales. Nace en este momento el diseño del sistema financiero como consecuencia de los Acuerdos de Bretton Woods<sup>53</sup>, con entidades financieras multilaterales como el Fondo Monetario Internacional –FMI- y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- (futuro Banco Mundial, -BM) cuya creación comparte espacio con un objetivo central en dicha Conferencia: eliminar las trabas al comercio exterior y superar las restricciones al movimiento de cambios.

En forma adicional, se presenta el Plan Marshall para la reconstrucción de una Europa destruida por los efectos de la guerra. También es el momento de gestación de instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas -ONU- con el objetivo, entre otros, de “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción [...]”.<sup>54</sup>

Los fines del FMI se describen en términos del fomento de la cooperación monetaria internacional, la estabilidad cambiaria; la expansión del comercio internacional para mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales como objetivo primordial de política económica; coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para transacciones corrientes; y aportar a la corrección de desequilibrios en balanza de pagos.<sup>55</sup> El objetivo del BIRF es “reducir la pobreza en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia mediante la promoción del desarrollo sostenible con préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos y servicios analíticos y de asesoramiento.”<sup>56</sup> A su vez, su Convenio Constitutivo, menciona entre sus fines principales promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional; facilitar la inversión de capital para fines productivos ayudando a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo,

<sup>53</sup> ONU. Resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas. Bretton Woods, Nueva Hampshire: ONU, julio 1-22 de 1944.

<sup>54</sup> ONU. Carta de las Naciones Unidas. San Francisco: ONU, 26 de junio de 1945 en San Francisco. Capítulo I, Propósitos y Principios, Artículo 1, Numeral 3.

<sup>55</sup> FMI. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, Artículo I. Fondo Monetario Internacional, 1944. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/index.htm>

<sup>56</sup> Ibid.

vía fomento de la inversión extranjera privada o suplementando inversiones privadas.<sup>57</sup> Puede resaltarse desde las funciones del FMI la visión de los objetivos "primordiales" de la política económica: el crecimiento equilibrado del comercio internacional para lograr altos niveles de ocupación e ingresos reales y el desarrollo de los recursos productivos. Aspecto que converge con la función del BIRF, de "promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional", y "mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos, ayudando así a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo", sumada al fomento a la inversión privada. Enmarcadas en la agenda de reestructuración del colapsado sistema internacional, las instituciones de Bretton Woods, visibilizaron la agenda de EU cuyo programa económico, acorde a Cárdenas<sup>58</sup>, se puede resumir en tres puntos básicos: 1. desarrollo institucional para asegurar un comercio y corrientes de capital estables y crecientes, 2. el uso de dichas instituciones para reducir los controles nacionales discriminatorios, y 3. una recuperación rápida de los principales socios comerciales. Incorporan la lógica de privilegio del libre comercio orientado al retorno a un sistema estable de tipos de cambio y el suministro de capital a largo plazo. Bataille plantea que lo inadecuado de estas instituciones es que representaba una versión negativa de la iniciativa positiva del Plan Marshall (1947), diseñado como impulso a las economías europeas representando un papel "más radical para los EU"<sup>59</sup>, en comparación con Europa se evidenciaba el papel secundario de América Latina en su política de posguerra al no discutirse con la región aspectos económicos específicos. Truman se refirió a la diversidad de tratamientos cuando dijo que "Los problemas de los países de este hemisferio [americano] son de naturaleza diferente y no pueden ser aliviados con los mismos medios e iguales enfoques que se contemplan para Europa"<sup>60</sup> Esta importancia secundaria de la región para EU se diluyó al vincularse con la lucha contra el comunismo.

<sup>57</sup> FMI. Convenio constitutivo del BIRD, Artículo 1. Fondo Monetario Internacional. Nueva York. Disponible en: <http://go.worldbank.org/03MBEH9RA0>

<sup>58</sup> CÁRDENAS, OCAMPO Y THORP, et. al. Industrialización y Estado en la América Latina. La Leyenda Negra de la Posguerra. México: Fondo de la Cultura Económica, 2003. p. 14.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> López Maya, Margarita. Citada por Escobar, Arturo, OpCit. 1993, p.13.

En paralelo al proyecto de inversión de recursos de EU en Europa, por recomendación del sector privado, se centró la atención en negociaciones bilaterales de legislación acerca de Inversiones Extranjeras Directas -IED- en América Latina. Se sumaba al interés en la IED, la oportunidad de venta de maquinaria y equipo para coadyuvar al proceso de industrialización en curso en la región, que debido a su control directo a las importaciones, incentivó la producción local a cargo de empresas extranjeras, acorde a Cárdenas et. al. Estos autores aclaran también que la posición del BM fue muy tolerante con el proteccionismo de los países en desarrollo (no tanto con Europa) y prefirió una combinación de promoción de exportaciones y sustitución "eficiente" de importaciones mientras favoreció el proteccionismo de las industrias que el Banco o la Corporación Financiera Internacional estaban financiando. El FMI compartió esta tolerancia del BM frente a la protección, con la tendencia a aceptarla como instrumento complementario para la corrección de desequilibrios de pagos.

La Revolución cubana (1959) tornó urgentes iniciativas que EU no había apoyado previamente. Éstas tienen su máxima expresión en la iniciativa de la Alianza para el Progreso (Punta del Este, 1961) e incluyen la creación del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (1960) y en su interior el Fondo Fiduciario de Progreso Social.

El desarrollo se convirtió entonces en la gran estrategia para impulsar los proyectos de la civilización industrial. La confrontación EU-URSS confirió legitimidad a la empresa de la modernización y el desarrollo; y extender la esfera de influencia política y cultural se convirtió en un fin en sí mismo por la vía de la teoría y la política económica instituida desde Bretton Woods. Giraldo explica que las negociaciones para definir las características de la estructura financiera internacional presentaron dos posiciones. La estadounidense, defendida por Harry Dexter White (asesor del secretario del Tesoro), y la inglesa defendida por John Maynard Keynes, quien ya gozaba de gran prestigio intelectual. Las regiones menos desarrolladas no tuvieron ninguna incidencia .<sup>61</sup>

Keynes, quien representaba a una nación que salía altamente endeudada del conflicto internacional, defendía la eliminación del patrón oro porque de esta forma los países

---

<sup>61</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La Economía Política. Ediciones Desde Abajo, Bogotá: 2001.



podrían obtener mayor poder de emisión monetaria, el cual podría ser utilizado para resolver sus crisis financieras. Los EU se opusieron e impusieron el patrón oro-dólar. Al equivaler el dólar al oro, EU obtenía poder ilimitado de absorción del flujo de bienes y servicios internacionales; podía emitir dinero con capacidad de compra mundial, y los países deudores debían adquirir, mediante exportaciones y la reducción de su consumo interno, esos dólares para pagar a EU las deudas contraídas en la guerra mundial.

A su vez, EU promovió que el FMI tuviera la capacidad de exigir a los países con problemas de liquidez internacional, a tomar las medidas que bajo el patrón oro se darían automáticamente. Bajo dicho patrón un país con problemas de pagos internacionales debía exportar sus activos en dicho metal, lo que producía una reducción del dinero circulante (respaldado con tales activos), con la consecuente caída de la demanda interna, que se traducía en una reducción de las importaciones hasta el punto en que se alcanzara el nuevo equilibrio en la balanza de pagos.

A esta infraestructura financiera internacional se suma el propósito de búsqueda mancomunada de "promoción de mejoras en los estándares de vida", propuesta desde la ONU, creada un año después de las instituciones de Bretton Woods (San Francisco, California, EU, 1945), tarea asumida por comisiones económicas regionales que iniciaron con la Comisión Económica para Europa (CEPE)<sup>62</sup>. En América Latina, surge la propuesta de Chile, con apoyo de Brasil y México, para la conformación de la CEPAL con un mandato provisional de tres años, otorgado en 1947. Posteriormente a pesar de la oposición de EU, -que buscaba una agencia más controlable bajo la estructura de la Organización de Estados Americanos -OEA-, se convierte en organismo permanente.<sup>63</sup> Desde la constitución de la ONU y hasta finales de la década, el destino del mundo no industrializado fue tema de intensas negociaciones. Las nociones de "subdesarrollo" y "Tercer Mundo" fueron productos discursivos del clima de la Segunda Guerra inexistentes antes de 1945, que aparecieron como conceptos de trabajo dentro del

---

<sup>62</sup> La Comisión es el foro que engloba a 55 países - América del Norte, Europa y Asia Central, además de Israel - con la finalidad de forjar los instrumentos de su cooperación económica y facilitar el comercio, la inversión, y la integración de las redes de transporte, además de dar mayor eficacia a los procedimientos relativos al medio ambiente.

<sup>63</sup> MALLORQUÍN, Op. Cit. p. 17.

proceso de redefinición de Occidente.<sup>64</sup>

En el campo de las ideas económicas, el desarrollo como nuevo campo de estudio abierto desde 1945, generaba dos corrientes: primero, desde el pensamiento económico convencional previo, que no contaba con un aparato conceptual para explicar el funcionamiento de las naciones "subdesarrolladas" sino que usaba su propia experiencia de cambio. Así difundió esta noción a diagnósticos y propuestas para el desarrollo alimentada por el éxito del Plan Marshall en Europa occidental, lo que parecía confirmar la posibilidad de una transformación rápida en las economías no socialistas que contaran con la inyección suficiente de capital para sustituir la formación de capital nacional, y con planificación indicativa<sup>65</sup> que sustituyera las señales del mercado, para asegurar que los recursos disponibles de capital se invirtieran en forma productiva.<sup>66</sup> Los documentos derivados de esta línea económica convencional responden también a la voluntad de poder que subyace en sus discursos. Presuponen un saber frente a las áreas "subdesarrolladas" y son eminentemente productos de la óptica de los centros industriales, con sus necesidades y problemas.<sup>67</sup>

Juan Manuel Nareda<sup>68</sup>, revisa el enfoque keynesiano y los modelos Harrod-Domar, de Solow, y de Sraffa para concluir que no resultaron de utilidad para forzar el crecimiento económico en el Tercer Mundo. La guía keynesiana, preocupada por establecer el pleno empleo en un mundo industrial, atendiendo en el manejo de la demanda efectiva y que mantiene en forma más o menos explícita la hipótesis de una producción que respondía con gran elasticidad a esta demanda; hace difícilmente admisible esta hipótesis en el mundo no industrial, que cuenta con rigideces institucionales y carencias tecnológicas. Aunque Von Neumann y Sraffa se centran en la oferta, sus hipótesis sobre el carácter condicionante del punto de partida de la tecnología resultaban excesivamente restrictivas al buscar romper con el status quo originario.

<sup>64</sup> A comienzos de los años cincuenta, la noción de tres mundos (naciones industrializadas libres, naciones comunistas industrializadas y naciones pobres no industrializadas constituían el Primer, Segundo y Tercer Mundos, respectivamente) estaba implantada con firmeza, y aún tras la desaparición del Segundo Mundo, las demás nociones siguen articulando un régimen de representación geopolítica.

<sup>65</sup> Lo que manifiesta y representa una voluntad de saber estatal por excelencia.

<sup>66</sup> HIRSCHMAN, A.O. "El paso al autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos", en *De la economía política y más allá*, FCE, México, 1984, p. 129. Citado por Mallorquín, p. 19.

<sup>67</sup> Esta visión explica sus énfasis e instrumentos eminentemente keynesianos.

<sup>68</sup> MALLORQUÍN, Op. Cit., pp. 19-20.

En forma adicional, explica que, siendo fundadas en las categorías dominantes de la ciencia económica; se define en términos de la producción o del consumo, del capital o del trabajo. La idea mecánica y con automatismos equilibrantes que subyace a la idea de sistema económico que enmarca estas categorías, se establece a partir de la física y la mecánica newtoniana, insostenibles actualmente por su separación real entre lo económico y lo biológico. Fundar la economía en una idea estrictamente mecanicista de lo físico, atribuyó posibilidades infundadas a la manipulación de la materia -y la energía- y a la sustitución infinita de las materias primas, lo que justificó la pertinencia de razonar sin preocupación, desde la economía, por lo físico o lo biológico, planteando un mundo infinito en cuanto a renovación de materias primas.

El discurso económico previo a la Segunda Guerra Mundial conceptualizaba y medía el "desarrollo económico"<sup>69</sup> como un proceso relacionado con materias primas; con la "apertura, explotación o desarrollo de nuevos recursos naturales", que difícilmente pueden identificarse con nociones de "bienestar de la población", implícitas y explícitas en el discurso económico de posguerra. Esta óptica de interés por el bienestar, se aparece desde la década de 1960, acorde a Hirschman y debe mucho a "los discursos contestatarios de instituciones como la CEPAL".<sup>70</sup> El falso universalismo de la ciencia económica se devela con la aparición de discursos que eran, en el caso de la CEPAL, generados por primera vez en el campo, desde áreas periféricas.

Esta serie de discursos, como los que constituyó el de la CEPAL, que se contraponen a ideologías dominantes permiten cambios. El discurso sobre el desarrollo tuvo como consecuencia, entre otros, el declive del "liberalismo" durante la década de los años cuarenta. Por su parte, se inicia una contra-respuesta de este "liberalismo" tres décadas después.<sup>71</sup> El retorno y la embestida del "liberalismo" actual destaca de manera cristalina que los discursos son configuraciones de voluntades de poder."<sup>72</sup>

<sup>69</sup> ARNDT, H.W., "Economic Development: a Semantic History", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 29, No. 3, abril, 1981. Citado por Mallorquín, Op.Cit. p. 8.

<sup>70</sup> HIRSCHMAN, A.O., "Orto y Ocaso de la economía del desarrollo", en *De la Economía*. p. 362. Citado por Mallorquín, Op. Cit. pp. 21-22.

<sup>71</sup> TOYE, Jhon. *Dilemmas of Development*, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1987. Frente a América Latina, Mallorquín también recomienda Foxley. A. *Experimentos Neoliberales en América Latina*, FCE, México, 1988; Villareal, René. *La contrarrevolución monetarista*, FCE, México, 1986.

<sup>72</sup> MALLORQUÍN, Op. Cit., p. 24.

Los conceptos en uso y los razonamientos existentes frente a ellos, constituyen efecto y causa de la correlación de las fuerzas en pugna y los "regímenes de verdad" que emanan de esta lucha. La noción neoclásica de la economía, que llegó a considerarse en declive con el advenimiento de las ideas de 'centro' y 'periferia', como categorías de análisis económico, propuestas por la CEPAL, observa renacimientos.

Para entender el desarrollo como discurso es necesario mirar su sistema de relaciones entre elementos. Este sistema permite la creación sistemática de objetos, conceptos y estrategias; determinando lo que puede pensarse y decirse. Las relaciones del discurso del desarrollo —establecidas entre instituciones, procesos económicos, formas de conocimiento, factores tecnológicos, etc.—, definen las condiciones bajo las cuales pueden incorporarse al discurso objetos, conceptos, teorías y estrategias.<sup>73</sup>

En particular, la investigación se centra en el punto de transformación del modelo de desarrollo para América Latina, dado en la década de los años ochenta, a partir de la crisis de la deuda externa, desde la identificación de sus actores. Este momento de cambio de la tendencia, se caracteriza por presentar críticas específicas, que se oponen a aquellas previas pero que generan también contradicciones internas. No existe un cuerpo lógico unitario de críticas por parte de los teóricos que suceden a la CEPAL que justifique del todo las formas en que el nuevo modelo es implementado. Hay elementos teóricos internos que también lo permiten, así como una dinámica perversa en cuanto a implementación en cada país.

Los objetos con los cuales comenzó a relacionarse al desarrollo después de 1945 fueron numerosos y variados, y superaron el campo eminentemente económico aunque la mirada de la técnica económica condicionó su forma, a partir de elementos, abiertos o subrepticios no se transforman con el cambio de modelo de desarrollo.<sup>74</sup> Las diferencias ideológicas parecen únicamente construir nuevos círculos de poder para

---

<sup>73</sup> El sistema de relaciones establece una práctica discursiva que determina las reglas del juego: quién puede hablar, desde qué puntos de vista, con qué autoridad y según cuáles calificaciones; define las reglas para el surgimiento, denominación, análisis y eventual transformación de cualquier problema, teoría u objeto en un plan o política.

<sup>74</sup> Arturo Escobar menciona que algunos objetos se destacaban abiertamente como los conceptos de pobreza, tecnología y capital, todos considerados como carencias, rápido crecimiento demográfico, servicios públicos inadecuados, prácticas agrícolas arcaicas, etc.; otros se introdujeron con mayor cautela o en forma subrepticia como las actitudes y valores culturales, y la existencia de factores raciales, religiosos, geográficos o étnicos supuestamente asociados con el atraso. Escobar, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo*. Norma: 1993, Bogotá.

favorecer a determinados actores, los problemas originarios persisten.

Las fuentes de construcción de los objetos del desarrollo incluyeron espacios como las recién formadas instituciones internacionales y las oficinas gubernamentales de capitales lejanas a las regiones de intervención, al 'Tercer Mundo' que requiere ser desarrollado. Instituciones nuevas y antiguas, universidades y centros de investigación de países desarrollados, y en forma creciente con el transcurso del tiempo, desde las instituciones del mismo Tercer Mundo.

Los elementos más importantes en la formulación inicial de la teoría del desarrollo para la región, fueron el proceso de formación de capital, y sus diversos factores: tecnología, población y recursos, política fiscal y monetaria, industrialización y desarrollo agrícola, intercambio y comercio. También factores culturales ligados a la educación y la necesidad de fomentar los valores culturales modernos. Sáenz y Ahumada aportan evidencia en cuanto a la vinculación de intereses de grupo en el direccionamiento político. Asimismo, Rodríguez<sup>75</sup>, concretaría esta descripción de Escobar<sup>76</sup> en la 'concepción originaria'<sup>77</sup> y las 'contribuciones teóricas fundamentales'<sup>78</sup> del MSI<sup>79</sup>, surgido en la CEPAL.

Este primer modelo en la historia del desarrollo para América Latina, se constituye a partir de la concepción del 'sistema centro periferia'<sup>80</sup>. Su campo teórico incorpora, a

---

<sup>75</sup> RODRÍGUEZ, Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. Siglo XXI Editores, primera edición: México, 1980.

<sup>76</sup> ESCOBAR. Op. Cit.

<sup>77</sup> RODRÍGUEZ Op. Cit. p. 1.

<sup>78</sup> Otros aportes teóricos, clasificados por Rodríguez incorporan el enfoque estructuralista de la inflación (aclarando que no es atribuible a la CEPAL sino a autores vinculados a ella que escribieron sobre el tema a título personal) por constituirse en antecedente clave de las contribuciones de largo plazo dadas en la década de 1960; análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo que incorporan una reinterpretación de la tendencia al desequilibrio externo e incluye el análisis de los "obstáculos al desarrollo" para integrar elementos sociales y políticos a la interpretación previa de la industrialización periférica. Contribuciones adicionales al ámbito de la política económica se vinculan a la profundización de las recomendaciones previas y se desarrollan en conexión con los nuevos aportes teóricos.

<sup>79</sup> La denominación de Modelo de Sustitución de Importaciones se contraponen conceptualmente al Modelo de Apertura. Otras dicotomías conceptuales podrían definirse en las diadas: CEPAL-Consenso de Washington; Planificador (distorsionado), de Mercado (neoliberal); o Estructuralista (en rigor Estructuralista Latinoamericano) y de Reformas Estructurales.

<sup>80</sup> Rodríguez señala los orígenes o la "concepción del sistema centro-periferia" a las ideas generales sobre el subdesarrollo contenidas en documentos claves de la CEPAL entre el segundo semestre de 1949 y el primero de 1950. Ver p. [24] Los aspectos principales del campo teórico y de los de política económica serán desarrollados en el apartado específico sobre el MSI.

partir la concepción del sistema centro periferia, una versión 'contable' de la teoría del deterioro de la relación de intercambio, que explora su significado en términos de ingreso (que incorpora dos versiones, una de 'ciclos' y otra de 'industrialización'; y una serie de teorías parciales sobre la industrialización periférica que incluyen 3 aspectos <sup>81</sup>: primero, los rasgos peculiares de la industrialización periférica (su carácter espontáneo, la forma sustitutiva de importaciones que adopta y el cambio en la composición de importaciones que se deriva de ella); segundo, la interpretación de la tendencia al desequilibrio externo; análisis del desempleo estructural; y por último, desajustes derivados del desempleo estructural (intersectoriales de la producción y en la agricultura). Asimismo, sus contribuciones fundamentales en política económica incluyen: el análisis de la política de industrialización, los criterios de asignación de recursos y de selección de tecnología, justificación conceptual de la planificación y su nexo con las técnicas de planificación, consideraciones sobre la intervención del Estado y su papel en la conducción del desarrollo, y recomendaciones y análisis materia de protección, integración regional, financiamiento externo y precios internacionales. Dentro de los actores con acceso a la definición de los objetos y el análisis de sus problemas se resaltaba el rol de los expertos, algunas instituciones y los gobiernos, enmarcados por la división internacional de riqueza. Algunos principios claros de autoridad, se relacionaban con el rol de los expertos, con los criterios de conocimiento y competencia necesarios; principalmente con instituciones como la ONU, que incluyeron la CEPAL, que detentaban la autoridad moral, profesional y legal para nominar objetos y definir estrategias, y con los organismos financieros internacionales que ostentaban los símbolos del capital y del poder (el BM y el FMI). También oficinas de planificación nacional (que se multiplicaron en América Latina especialmente después del inicio de la Alianza para el Progreso a comienzos de los años sesenta); y agencias técnicas de otros tipos. Esos principios de autoridad también concernían a los gobiernos de los países pobres con la autoridad política legal sobre la vida de los ciudadanos; y, finalmente, la posición de liderazgo de los países ricos que poseían el poder, el

---

<sup>81</sup> Los aspectos principales del campo teórico y de los de política económica serán desarrollados en el apartado específico sobre el MSI.

conocimiento y la experiencia para decidir lo que debía hacerse.

Con el tiempo, el desarrollo incorporó progresiva y selectivamente nuevos problemas a su discurso; una vez que el incorporado, el problema tenía que ser categorizado y especificado<sup>82</sup>. Pero estas especificaciones no pretendían tanto arrojar luz sobre posibles soluciones, como atribuir los "problemas" a una realidad visible sujeta a tratamientos particulares. Esto explica que los diagnósticos de los discursos se correspondan a pesar de la diferenciación ideológica que los enmarca, mientras que las soluciones propuestas privilegian actores, marcando las distinciones reales.

Una especificación tal de los problemas, aparentemente interminable, requería observaciones detalladas. Se elaboraron entonces expedientes completos de los países y se diseñaron y refinaron técnicas de información que coincidieron con los inicios de los sistemas de estadística así como de las técnicas de planeación en América Latina. Este rasgo del discurso permitió una radiografía de la vida económica de los países, constituyéndose en una verdadera anatomía política del Tercer Mundo. El resultado final fue la creación de un espacio de pensamiento y de acción cuya ampliación estaba determinada de antemano por sus reglas iniciales.

Se incluyeron nuevos objetos y modos de operación (por ejemplo, las estrategias para combatir el hambre cambiaron tanto los conocimientos sobre requerimientos nutricionales, como los tipos prioritarios de cultivo y las opciones tecnológicas) mientras se mantiene el mismo tipo de relaciones entre los elementos, usando las prácticas discursivas de las instituciones. Por esto, opciones en apariencia opuestas pueden coexistir dentro del mismo campo discursivo; en la economía del desarrollo, por ejemplo las escuelas ideológicas en aparente contradicción pertenecen a la misma formación discursiva y se originan en el mismo conjunto de relaciones. También puede demostrarse que la reforma agraria, la revolución verde y el desarrollo rural integrado son estrategias a través de las cuales se construye la misma unidad, 'el hambre'.

El PND que signa en Colombia el inicio de la implementación de la línea de "mercado", es ejemplo de lo sucedido en la inmensa mayoría de países de América Latina, desde

---

<sup>82</sup> Algunos se especificaban en un determinado nivel (como el local o regional), o en varios (por ejemplo, una deficiencia nutricional en los hogares podía especificarse más como una escasez de la producción regional, o relativa a determinado grupo poblacional, o en relación con una institución).

1990, prioriza lo que denomina "calidad de la inversión pública". Esta priorización, otorga competencias técnicas que dan cuenta de jerarquías, así: <sup>83</sup>

Los proyectos grandiosos e inútiles, con baja rentabilidad y con altísimos costos sociales, son desechados. También desperdician recursos las partidas atomizadas y dispersas, que "auxilian" proyectos, sin estudios ni análisis de prioridades [...] la inversión se orienta a proyectos evaluados y estudiados en forma técnica, que responden verdaderamente a las necesidades de los grandes grupos de la sociedad. [...] las inversiones prioritarias en infraestructura, salud, educación, ciencia y tecnología, son las que tienen un mayor efecto multiplicador sobre la economía y las que concentran los mayores recursos de este Plan.

Escobar resalta que, aunque el discurso ha sufrido cambios estructurales, su arquitectura discursiva (del período 1945–1955) ha permanecido igual, permitiendo que el discurso se adapte a nuevas condiciones. El resultado: la sucesión de estrategias y subestrategias de desarrollo, dentro de los límites del mismo espacio discursivo.

Otros discursos históricos influyeron en las representaciones particulares del desarrollo, situándolo en el campo ideológico. El del comunismo, por ejemplo, influyó sobre la promoción de opciones que acentuaban el rol del individuo en la sociedad y de los enfoques basados en la iniciativa y la propiedad privadas. Igualmente, que el desarrollo económico dependiera tanto de la necesidad de divisas favoreció la promoción de cultivos de exportación, en detrimento de aquellos de consumo doméstico. Sin embargo, sus formas de organización estos elementos no puede reducirse a relaciones causales.

Puede concluirse entonces que el examen de cualquier elemento en el desarrollo debe hacerse en el contexto global del discurso. Por ejemplo, el énfasis en la acumulación de capital surgió como parte de un conjunto de relaciones complejas con intervención de muchos factores: la tecnología, las nuevas instituciones financieras, los sistemas de clasificación (como el PIB per cápita), y los de toma de decisiones (como los nuevos mecanismos de cuentas nacionales y la asignación pública de recursos), los modos de conocimiento, y una serie de factores internacionales. Los elementos iniciales y los

<sup>83</sup> DNP. Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica 1990-1994. Prólogo, Armando Montenegro. Bogotá: DNP, 1990 p. 9.



creados convirtieron a los economistas del desarrollo en figuras privilegiadas dentro de este complejo sistema técnico y cultural.

Las opciones privilegiadas o las excluidas también deben considerarse a la luz de la dinámica global del discurso: preguntas como ¿por qué el discurso privilegió los cultivos de exportación para asegurar divisas, según los imperativos de la tecnología y del capital y no los de consumo?; ¿la planeación centralizada para satisfacer exigencias económicas y de conocimientos, pero no enfoques participativos y descentralizados?; ¿desarrollo agrícola basado en extensas granjas mecanizadas y en el uso de insumos químicos, y no en sistemas agrícolas alternativos de pequeñas fincas, basados en consideraciones ecológicas y en el manejo integrado de plagas y cultivos?; ¿un crecimiento económico acelerado y no la articulación de mercados internos para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población?; ¿soluciones intensivas en capital y no en trabajo? Con la profundización de la crisis, algunas de las opciones excluidas se toman en cuenta, casi siempre desde una perspectiva desarrollista, como sucede con la estrategia del desarrollo sostenible. La respuesta propuesta a estas preguntas es la revisión de las relaciones identificando los actores privilegiados en cada caso, que validan la teorización del desarrollo como discurso de poder.

Finalmente, lo que se incluye como aspecto legítimo del desarrollo puede depender de relaciones específicas establecidas en medio del discurso. Estas relaciones, podrían generar las siguientes categorías relacionales entre:

1. Determinaciones factibles expertos y política internacional. Esto puede definir, por ejemplo, lo que un organismo internacional recete por recomendación de un grupo de expertos;
2. Segmentos del poder: industria versus agricultura, por ejemplo;
3. Formas de autoridad: por ejemplo, el equilibrio entre nutricionistas y especialistas en salud pública; y la profesión médica, que puede determinar la adopción de diferentes enfoques para la atención en salud rural.
4. Lugares de origen de los objetos: como las áreas urbanas y las rurales,
5. Procedimientos de diagnóstico de necesidades: como el uso de "datos empíricos" por parte de las misiones del BM,

6. Posición de autoridad de quienes realizan el diagnóstico: que pueden determinar las propuestas y su posibilidad de implementación.

En 1955 se evidenciaba un discurso caracterizado por formar un vasto número de objetos y estrategias en vez de tener un objeto unificado; por la sistemática inclusión de objetos nuevos en vez de nuevos conocimientos. Su exclusión más importante era, y continúa siendo, lo que se suponía objeto primordial del desarrollo: la gente.

La exclusión justifica las revisiones de cualquier modelo de desarrollo en implementación, porque no logra cubrir su objetivo primordial, a pesar de la amplia gama de elementos disponibles para su uso. Asimismo del mismo concepto. En la revisión del discurso neoliberal, ejemplificado en el PND de César Gaviria Trujillo "La Revolución Pacífica 1990-1994" la invitación es evaluar resultados de la descentralización, cuyas implicaciones se revisan más adelante. Este aspecto se desarrolla en Giraldo.

El desarrollo es aún, un enfoque de arriba hacia abajo, etnocéntrico y tecnocrático que considera personas y culturas como conceptos abstractos. El desarrollo nunca fue concebido como proceso cultural<sup>84</sup> sino como un sistema de intervenciones técnicas aplicables, más o menos universalmente con el objeto de llevar algunos bienes "indispensables" a una población "objetivo". No resulta sorprendente que el desarrollo se convirtiera en una fuerza tan destructiva para las culturas del Tercer Mundo, irónicamente en nombre de los intereses de sus gentes, como plantea Escobar.

---

<sup>84</sup> en el marco del análisis económico del desarrollo, la cultura es considerada una variable residual, con mediciones viables en cuanto a consumo y producción

## EL ORDEN DE LA RETÓRICA NORTEAMERICANA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Es imperativo para el análisis del discurso del desarrollo en América Latina remitirse al fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la reorganización en el orden mundial que implicó. Existen referencias suficientes que explica las posiciones opuestas en cuanto a política económica entre los Estados Unidos (EU) y América Latina, en el marco de la obligada tutela de la primera frente a la segunda.

En el re-ordenamiento de posguerra, los EU surgen como la economía más fuerte del mundo, con un rápido crecimiento industrial y una fuerte acumulación de capital, reemplazando a la Gran Bretaña. Sin sufrir las destrucciones de la guerra, contaban con una industria manufacturera poderosa y riqueza que provino de la venta de armas y de préstamos a los demás países combatientes; la producción industrial de los EU en 1945 fue más del doble de la producción anual obtenida en el pico de la década de los de los años 30.<sup>85</sup> Las características de la economía central, será clave para definir el desarrollo económico del los demás países.

El privilegio de E.U. coexistía con la creciente influencia de los regímenes socialistas de Europa Oriental y con la marcha exitosa de los comunistas chinos hacia el poder que lo cuestionaba. Las antiguas colonias asiáticas y africanas reclamaban su independencia. Los viejos sistemas coloniales de explotación y control se hicieron insostenibles y se presentaba una reorganización de la estructura del poder mundial.

EU, al ser la mayor potencia mundial y una de las pocas naciones poco afectadas negativamente por la guerra, estaba en posición de ganar más que cualquier otro país con la liberación del comercio mundial: contarían con un mercado mundial para sus exportaciones, y accederían sin restricciones materias primas vitales. De hecho, la mayor parte de los historiadores consideran los factores económicos como fundamentales para entender el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial, frente a una escasa preocupación inicial por analizar el peso de los factores

---

<sup>85</sup> Bureau of Economic Analysis. US Department of Commerce. National Economic Accounts. <http://www.bea.gov/national/nipaweb/TableView.asp?SelectedTable=5&ViewSeries=NO&Java=no&Request3Place=N&3Place=N&FromView=YES&Freq=Year&FirstYear=1929&LastYear=1960&3Place=N&Update=Update&JavaBox=no#Mid>

económicos en el conflicto atribuido a una reacción contra los excesos del determinismo económico en la historiografía.

La preocupación de EU por la reconstrucción de Europa implicaba también la defensa de los sistemas coloniales: el acceso continuo de las potencias europeas a las materias primas de sus colonias era considerado vital para su recuperación. Apoyaba entonces EU los esfuerzos de Europa para mantener el control sobre las colonias. William L. Clayton, Secretario de Estado para Asuntos Económicos, citado por Escobar, quien además diseñó el *European Recovery Program* (ERP) o 'Plan Marshall', lo concreta: "Precisamos de grandes mercados por todo el mundo, donde comprar y vender".<sup>86</sup>

La revisión de los documentos del sistema interamericano evidencian los esfuerzos por desarrollar procesos de planeación para configurar las relaciones económicas internacionales en el período posterior al conflicto bélico. Esta planeación internacional propone la creación de un pacto para establecer principios generales de la economía mundial institucionalizado orgánicamente, al incorporarse en agencias especializadas con capacidad de intervención y vigilancia. Sería, por último, un orden multilateralizado, en el cual participarían los países que lo desearan y estuviesen dispuestos a seguir principios y reglas que fuesen patrones del buen comportamiento y de la cooperación de los agentes que actúan en la escena económica internacional.

Había previsiones de que la vuelta de la paz traería una depresión como la de los años 30 debido a la vuelta de los soldados al mercado de trabajo y el fin de la producción bélica así que el presidente Roosevelt vio en la creación de un orden de posguerra una garantía para la prosperidad de EU. Estas ideas, permearon el sistema interamericano, como lo evidencian las Reuniones de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas. La Comisión de Cooperación Económica y Financiera, en el marco de la Segunda Reunión (La Habana, 1940) es explícita en cuanto a los riesgos de la guerra para las economías de la región en sus consideraciones:<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> MARSHAL, George C. "European Initiative Essential to Economic Recovery", June 5, 1947. Washington: The Department of State Bulletin, Volumen XVI, Número 415, pp. 1159-1160.

<sup>87</sup> OEA. Consejo Permanente. Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta Segunda Reunión. La Habana, 1940. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/RCactas.asp> de

[...] en la 1era. reunión de consulta [Panamá], se resolvió que era conveniente y necesario [...], que se estableciera entre dichas Repúblicas [Latinoamericanas], una estrecha y sincera cooperación, con el fin de proteger su estructura económica y financiera, de mantener su equilibrio fiscal, asegurar la estabilidad de sus monedas, difundir y ensanchar sus industrias, intensificar su agricultura y desarrollar su comercio; [...] la guerra actual ha acentuado la desorganización del comercio internacional y la pérdida de mercados para ciertos productos de América.

La existencia de excedentes de productos cuya exportación es esencial para la vida económica de los países de América es asunto de considerable importancia económica, social, financiera y de otra índole [...]

es de prever que estas dificultades subsistirán mientras dure la guerra y que algunas de ellas u otras nuevas existirán después del cese de las hostilidades [...]

Los foros internacionales evidenciaron del sistema interamericano, como lo muestra Giraldo<sup>88</sup>, la disputa entre el interés por el libre cambio y por la protección que mostraban estos dos grupos de países, respectivamente. Muestra adicional de esta imposibilidad de acuerdo es también la creación de un espacio específico para América Latina (aunque en el seno mismo de la ONU<sup>89</sup>): la CEPAL.

La CEPAL, siguiendo a Bielshovsky<sup>90</sup>, se entiende como escuela de pensamiento especializada en fenómenos de mediano y largo plazo para América Latina y cuya pieza analítica central es el método histórico estructuralista de la periferia latinoamericana, más que como institución perteneciente a la ONU, esto parametriza el análisis de MSI desde 1949 hasta la década de los años ochenta. Se constituye, como escuela, por el conjunto de políticas económicas (dentro del sistema de economía política) centradas en principios unificadores centrados en que el Estado contribuye al ordenamiento económico en las condiciones de la periferia latinoamericana. El

---

<sup>88</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: la Economía Política. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2001.

<sup>89</sup> “[...] bajo la fiscalización del Consejo [Económico y Social], a condición de no adoptar medida alguna respecto a ningún país sin el consentimiento de éste [...]”. ONU. Consejo Económico y Social. Resoluciones y Decisiones. Resolución 106(VI), febrero 25 de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/ecosoc/docs/index.shtml>

<sup>90</sup> BIELSHOVSKY, Ricardo. Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.

pensamiento de la CEPAL<sup>91</sup>, visto desde su institucionalidad (es decir, desde el análisis de sus mismos autores) cuenta con dos características centrales: primero, un enfoque metodológico estable<sup>92</sup>, y segundo, mensajes transformadores históricamente determinados. Por su parte, los mensajes transformadores, citados por Bielskovsky, históricamente determinados por década incluyen: industrialización (1950), "destrabar la industrialización" (1960), "estilos de desarrollo" (1970), y deuda externa vía ajuste con crecimiento (1980).

Previo a la existencia de la CEPAL, como primer paso para consolidar relaciones de cooperación económica entre EU y América Latina, se creó la Comisión Interamericana para el Desarrollo (enero, 1940, por parte del Comité Consultivo Económico y Financiero) para orientar la producción latinoamericana hacia el mercado de EU. La modesta ayuda financiera a América Latina durante el período -proveniente del *Export – Import Bank*, y la Corporación Financiera de Reconstrucción-, fue significativa. Se financiaron programas para la producción y adquisición de materiales estratégicos con actividades que incluían frecuentemente asistencia técnica a gran escala y movilización de recursos de capital. El carácter de estas relaciones contribuyó también a fijar la atención en la necesidad de ayuda sistemática a las economías latinoamericanas.

Diez años después (de 1945 a 1955) se consolidó la hegemonía de E.U. en el sistema capitalista mundial. Su necesidad de expandir y profundizar el mercado exterior para productos norteamericanos y hallar nuevos lugares de inversión de excedentes de capital ejerció mucha presión durante estos años. La expansión de la economía de E.U., también requería el acceso a materias primas baratas de respaldo para la creciente capacidad de sus industrias, especialmente las nacientes corporaciones internacionales. Durante el período, aumentó la producción industrial en detrimento de la producción de alimentos y materias primas, lo que enfatizaba la necesidad de un programa eficiente de fomento de la producción primaria en áreas "subdesarrolladas".

<sup>91</sup> El objetivo de este capítulo es desarrollar esos contenidos para identificar en forma adecuada el modelo de Sustitución de Importaciones.

<sup>92</sup> El enfoque metodológico estable, permite identificar cuatro (4) rasgos comunes a las casi cuatro (4) décadas de pensamiento que se entienden en la CEPAL como escuela de pensamiento y no como institución: 1. Enfoque histórico-estructuralista basado en la relación centro periferia, 2. Análisis de la inserción internacional. 3. Análisis de condicionantes internos (incluye relaciones entre: crecimiento, progreso técnico, trabajo y distribución del ingreso), y 4. Análisis de necesidades y acción del Estado.

La relación entre los intereses militares y los orígenes del desarrollo ha sido poco analizada. En la Conferencia de Río (1947), se firmaron pactos de asistencia militar entre E.U. y todos los países latinoamericanos, como antecedente de las doctrinas de "seguridad nacional", estrechamente relacionadas a las estrategias de desarrollo.

En América Latina, la fuerza más importante opuesta a E.U. era el creciente nacionalismo, iniciado desde la Gran Depresión. Se traducía en el intento de construcción de algunas economías latinoamericanas con mayor autonomía, mediante el fomento a la industrialización dirigido desde el Estado. Las repercusiones sociales de este nacionalismo incluyeron la participación de sectores medios en la vida social y política, el sindicalismo en la vida política, y logros importantes de la izquierda comunista. En términos generales, la democracia emergía como componente fundamental de la vida nacional como muestra de la necesidad de participación de las clases populares y del creciente sentido de la importancia de la justicia social y el fortalecimiento de las economías domésticas.

#### LA IDEOLOGÍA COMO INSTRUMENTO EN EL DESARROLLO Y LAS VÍAS DE LA NUEVA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

La revisión empírica del vínculo de ideologías con las formas de desarrollo en América Latina, deja algunas preguntas planteadas y abiertas, y se apoya entonces en estudios teóricos para comprender la dinámica observada en la implementación de ambos modelos de desarrollo: MSI y MA, donde se vinculan intereses grupales, amparados por bases teóricas y con funcionalidad de Estado, en estrategias que, sin embargo cambian con cada modelo. El aporte teórico de Chantal Mouffe, quien revisa la noción de Aparatos Ideológicos del Estado -AIE- de Althusser se transforma así en respuesta.

Mouffe parte de la comprensión de la definición del Estado por su función como forma de reproducción de las relaciones de producción<sup>93</sup> para permitir una aproximación básica a las ideologías. En esta noción de Estado se incluyen: gobierno, administración,

<sup>93</sup> MOUFFE, Chantal. Op.Cit. p. 126.

ejército, policía, tribunales y cárceles.

Con esta comprensión previa y desarrollando la noción de AIE, Mouffe aclara que, pese a ser en su mayoría privados, éstos aparatos se encuentran unificados y son pertinentes al Estado por su común funcionamiento mediante la ideología:

[...] la conciencia no es un dato originario o un fenómeno reflejo de una situación objetiva, [...] no basta reproducir los lugares que serán asignados a los agentes en el proceso de producción sino que además es necesario dotar[los] no sólo de eficacia sino también de la subjetividad que necesitarán para desempeñar satisfactoriamente, sin cuestionarlos, los papeles que les han asignado. A la creación de esta subjetividad concurren los distintos AIE mediante la inculcación de la ideología de la clase dominante. El objeto de ésta es crear los sujetos adecuados a la reproducción de las relaciones de producción puesto que a través de ella las relaciones de los hombres con sus condiciones de existencia les son representadas de tal manera que las aceptan como naturales y se comportan en consecuencia.<sup>94</sup>

Esta 'concepción ampliada del estado' que lo incorpora como aparato represivo (que funciona mediante la violencia) y las AIE (que a su vez funcionan mediante la ideología) se traduce en la combinación de violencias puras y simbólicas (Bourdieu). Así, la dominación de la violencia se redobra con la ideología, como práctica productora de sujetos en el proceso de transformación de una sociedad.

En países que se autoproclaman de ideologías opuestas en América Latina, como lo son Colombia y Venezuela, se ha presentado el cierre de medios de comunicación de fuerzas políticas opositoras a los respectivos gobiernos, aunque en forma proporcional: en Venezuela ha sido masivo y en Colombia selectivo, lo que se relaciona con los grandes capitales -dueños de estos medios de comunicación- y sus intereses. Hay que recordar que mientras en Colombia el gobierno es continuista en cuanto a políticas, en Venezuela se parte de un golpe de Estado que deriva en la legitimación democrática lo que implica un rompimiento mayor. Dice James Petras, refiriéndose al caso de Colombia, con amplios debates en cuanto a su conflicto violento interno, y ampliando la idea de que "La primera víctima de la guerra es la verdad"<sup>95</sup> que:

---

<sup>94</sup> Ibid. p. 127.

<sup>95</sup> Palabras del congresista demócrata estadounidense, Hiram Johnson (1917).



La primera víctima del terrorismo de Estado es la corrupción del lenguaje, la invención de eufemismos, donde las palabras significan su contrario y las consignas cubren grandes crímenes: ya no existe un consenso mundial que condene los crímenes de lesa humanidad. Esto se debe a que los asesinatos en masa y asesinatos aseguran "la confianza del inversor" [...] y la prensa financiera internacional elogia el éxito de el Presidente para "pacificar el país".<sup>96</sup>

En estos contextos, de desinformación, los ciudadanos "toman conciencia de sí mismas y de sus tareas" en el terreno de una concepción determinada del mundo. Es lo que Gramsci explica al hablar de hegemonía como 'dirección política, intelectual y moral'. La información se vuelve parte básica para la construcción de realidades colectivas, tanto como las herramientas para comprensión de esta "realidad". También es importante para comprender las responsabilidades individuales, si se quiere éticas, de las posiciones tomadas y sus acciones, en respuesta a hechos de significación evidente (actos criminales, o de corrupción, no requieren en muchos casos de herramientas para su comprensión ni de mayor mediación informativa). De esta forma, toda posibilidad de transformar la sociedad debe pasar por la transformación de esta concepción.

[...] se deduce la importancia que tiene el momento cultural también en la actividad práctica (colectiva): cada acto histórico no puede sino ser realizado por el hombre colectivo, o sea, presupone el logro de una unidad 'cultural-social' por la cual una multiplicidad de deseos disgregados con finalidades heterogéneas, se sueldan en torno a una misma finalidad, sobre la base de una (igual) y común concepción del mundo.<sup>97</sup>

Esta visión común del mundo que propone Gramsci, supera la ideología de la clase burguesa que planteaba Althusser al concebirla como un conjunto ideológico compuesto; articula elementos ideológicos sin predeterminación de carácter de clase, con el principio hegemónico de la burguesía. En Colombia, la concordancia de intereses de los estratos más altos con las posiciones políticas del gobierno se *armonizan* con acciones a favor del gobierno de clases medias y populares. En Venezuela, son los estratos más

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> GRAMSCI, Antonio. Cartas desde la Cárcel. Madrid: Edicusa, 1972. p.1330. Título Original: *Lettere dal carcere*.

altos de la población los principales opositores del gobierno. Esta concepción no es independiente de la praxis y se traduce en las políticas que se diseñan e implementan en cada país.

El carácter de clase resulta entonces de su *articulación* con un principio hegemónico determinado. Así, la clase hegemónica no es la que impuso su ideología de clase a los otros grupos sociales gracias al control de la AIE, sino que logró, a través de la lucha ideológica, *articular* a su principio hegemónico la mayoría de los elementos ideológicos importantes de una sociedad dada. Por esto logra crear una visión del mundo determinada y establece una cierta 'definición de la realidad' aceptada por aquellos sobre los cuales ejerce su hegemonía.

La ideología en Gramsci 'el terreno de una lucha incesante entre dos principios hegemónicos'<sup>98</sup>, campo de batalla en el cual las clases principales buscan apropiarse los elementos ideológicos fundamentales de la sociedad para articularlos en su discurso. Su objetivo es entonces desarticular y transformar la concepción del mundo opuesta para crear una nueva voluntad colectiva, sin olvidar tampoco los aspectos coercitivos.

Lo que importa es la crítica a la que tal complejo ideológico es sometida [...]: a través de esta crítica se da un proceso de distinción y de cambio en el peso relativo que los elementos de las viejas ideologías poseían; lo que era secundario y subordinado, o también incidental, es asumido ahora como principal. La vieja voluntad colectiva se disgrega en sus elementos contradictorios, porque de estos elementos aquellos subordinados se desarrollan socialmente.<sup>99</sup>

Se entiende entonces que una lucha por la hegemonía es una lucha *dentro* de la ideología. Mouffe explica que, sin embargo, Gramsci no propone hacerse *tabula rasa* de la ideología burguesa, propone que la clase obrera apropie elementos y los transforme. La denominada 'nueva izquierda' Latinoamericana cuenta, en esta línea con elementos de renovación que justifican su neologismo.

En la búsqueda de una práctica política colectiva, se inserta esta nueva izquierda, esencialmente enfrentada a las restricciones participativas del proyecto neoliberal.

---

<sup>98</sup> Ibid p. 1236.

<sup>99</sup> Ibid p. 1236.

Carlos Rodríguez Garavito y Patrick Barrett entienden el término "nueva izquierda" como una categoría amplia, con dificultades en sus límites para incorporar los gobiernos o movimientos que le pertenecen. Dificultades que se comprobaron en algunas de las rutas de investigación del presente estudio. Sin embargo, encuentran una característica importante que distingue a los movimientos de la nueva izquierda en la búsqueda de alternativas al neoliberalismo mientras resaltan su renovada distinción de la vieja izquierda por una marcada pluralidad:

Contra el telón de fondo la izquierda que le precedió —que [...] hacía hincapié en la unidad teórica y la centralización estratégica—, la nueva izquierda se distingue por una marcada pluralidad. En cuanto a las estrategias organizativas, en lugar del sujeto político unitario del leninismo —la vanguardia del partido o el partido-Estado— las formas predominantes son los "frentes amplios" de partidos y movimientos, las "coordinadoras" de movimientos sociales o los "encuentros" de organizaciones activistas.<sup>100</sup>

La nueva izquierda se constituye en un movimiento perteneciente a un nuevo momento histórico mientras renueva sus preocupaciones acerca de la igualdad económica y la democracia con agendas que incluyen la identidad traducida en aspectos como la etnicidad y el género<sup>101</sup>. Surge de la crisis de la vieja izquierda de finales de los años ochenta e inicios de los noventa<sup>102</sup> unida al debilitamiento de los partidos comunistas y a la pérdida de cohesión de los sindicatos, causada por el neoliberalismo<sup>103</sup>.

Atilio Borón soporta este enfoque y plantea la importancia de la comprensión del momento histórico de surgimiento de esta nueva izquierda para explicar la forma en que puede crecer desde cuatro puntos clave: i) al iniciar la década de los años noventa con los efectos de la apertura económica incondicional de la región, en forma consecuente,

<sup>100</sup> RODRÍGUEZ Garavito, C. A. y Barrett, P. S. (2005), "¿La utopía revivida?" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chavez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, 2005, p. 31.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 19, 31 y 37.

<sup>102</sup> Las desestabilizaciones en la base social, las ideologías y las estrategias fueron las demostraciones de la crisis regional de la vieja izquierda latinoamericana como parte de un receso mundial de la izquierda que tuvo como resultado el cuestionamiento de la lectura ortodoxa del marxismo y el concepto del "sujeto leninista", la idea de que una transformación de la sociedad se haría más eficaz si se basaba en estructuras jerárquicas y centralizadas. Las reflexiones de esta crisis permiten la construcción de una nueva izquierda. *Ibid.*, pp. 24-26.

<sup>103</sup> Como resultado de políticas neoliberales traducidas en el aumento en el desempleo, las privatizaciones y la "flexibilización" de las normas laborales surge un proletariado disperso muy distinto a aquel organizado que formó la base del sindicalismo durante décadas.

el evento simbólico del surgimiento de la nueva izquierda es el levantamiento zapatista contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLC- (enero 1 de 1994); ii) la aparición de nuevos actores políticos busca compensar el declive de los sindicatos -que a pesar de seguir siendo componente importante- aportan pluralidad a las nuevas propuestas organizativas e ideológicas de los movimientos indígena y feminista y de las organizaciones de los trabajadores rurales sin tierra; iii) la crisis interna y la falta de credibilidad de los partidos tradicionales crean posibilidades políticas; y, iv) el surgimiento de la nueva izquierda se nutre de la revitalización internacional del movimiento.<sup>104</sup>

Para Borón las tareas pendientes de la izquierda latinoamericana, para el caso de Venezuela implican el reto de llevar a cabo un proceso revolucionario, aún por probarse, en cuanto a resultados de mejoramiento en las condiciones materiales de las mayorías:

[...] debe transitar por el estrecho desfiladero de una profunda revolución en las conciencias y en el imaginario popular -tema que ha sido subestimado en los análisis tradicionales de la izquierda- que, al mismo tiempo, limita con el abismo que genera la riqueza petrolera de Venezuela y su condición de abastecedor estratégico del imperio.<sup>105</sup>

La izquierda latinoamericana se caracteriza con tres hechos producidos por el deslinde entre teoría y praxis<sup>106</sup>, acorde a Boaventura de Sousa Santos: 1. gran discrepancia entre las certezas de corto plazo y las incertidumbres de mediano o largo, permite dominación del comportamiento estratégico de desmantelamiento de los mecanismos jurídicos y políticos de regulación neoliberales y hace urgentes las luchas de resistencia para ampliar convergencias a corto plazo, sin necesidad de definir si es contra el capitalismo o contra algunos de sus resultados; 2. discrepancia sobre el balance de desempeño de la izquierda, que permite visiones diferentes sobre su avance o retroceso en los últimos treinta años; 3. extremismo teórico que polariza sujetos de la transformación social, objetivos de la lucha social y dominio de la organización. Así, las

<sup>104</sup> BORÓN, A. A. (2005), "La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: promesas y desafíos" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.) op. cit., pp. 410-413, 428-429.

<sup>105</sup> Ibid., p. 431.

<sup>106</sup> Afirma que se trata de prácticas políticas no previstas por las teorías clásicas o incluso que las contradicen, generando resultados inéditos.

rutas para que la nueva izquierda sea elemento clave en la transformación de las tendencias del desarrollo son aún inciertas pero relevantes para comprender elementos determinantes de las condiciones actuales de la región en cuanto a desarrollo.

Así, el autor propone construir por tres vías pluralidades despolarizadas, tras admitir sus diferencias: 1. concentración en cuestiones productivas, 2. búsqueda de formas organizativas inclusivas y 3. despolarización. Al concentrarse en problemas de impacto directo en la concepción y ejecución de acciones colectivas se avanzaría hacia acciones nuevas, más complejas, heterogéneas y tan flexibles como para acoger ritmos y temporalidades diferentes.<sup>107</sup>

#### 1. EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES DESDE SU INSTITUCIONALIDAD: LA TEORIZACIÓN DE LA CEPAL

El primer espacio institucional para la economía de América Latina fue concretado en la constitución de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL. Asimismo, se constituyó este espacio como escuela de pensamiento económico latinoamericano, que diseña y logra implementar el primero de los dos modelos de desarrollo de la región: el modelo de Sustitución de Importaciones -MSI.

En la historia de la CEPAL como institución se pueden observar dos grandes etapas relacionadas con líneas de pensamiento diferenciadas. La primera, desde sus orígenes hasta la crisis del MSI: su etapa como Escuela de Pensamiento. La segunda, desde este cambio de modelo, cuando se alinea con el pensamiento neoliberal que identifica a la ONU como institución.<sup>108</sup>

La "institucionalización" del estructuralismo latinoamericano representa la historia no racional de la Comisión, historia no unilineal (no racional), que incorpora luchas teóricas y políticas para incorporar sus discursos en el marco de las ciencias sociales. Fundada,

<sup>107</sup> DE SOUSA SANTOS, B. (2005), "Una izquierda con futuro" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (ed.), *op. cit.*, pp. 437-457.

<sup>108</sup> CEPAL. Muestra de esta diferenciación en las ideas de la CEPAL lo constituye la ausencia de autores iniciales claves, que aquí no sólo se reseñan sino que se consideran como formadores de la CEPAL como Escuela de Pensamiento estructuralista latinoamericana, en su presentación de autores de la CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/noticias/autores/>

por mandato temporal a tres años (1948)<sup>109</sup> incluyó en sus atribuciones generar investigaciones y estadísticas para la región, con un objetivo básico:

Tener iniciativa y participación en medidas destinadas a mantener una acción concertada para resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra, elevar el nivel de la actividad económica en la América Latina y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países [...], entre sí como con los demás países del mundo; [...] estudio y a la búsqueda de soluciones para los problemas suscitados por el desajuste económico mundial [...] y para los problemas relacionados con la economía mundial, a fin de obtener la cooperación de los países latinoamericanos, en el esfuerzo común para lograr la recuperación y la estabilidad económica en todo el mundo.

La resolución fundacional plantea que podrán ser miembros “todos los Miembros de las Naciones Unidas en América del Norte, del Centro y del Sur y de la región de las Antillas, así como Francia, los Países Bajos y el Reino Unido”<sup>110</sup>. Aceptaría miembros asociados, participantes sin derecho a voto, por solicitud, de “Todo territorio, o parte o grupo de territorios dentro de la esfera geográfica de la labor de la Comisión.”<sup>111</sup> Asimismo, se faculta a la Comisión para dirigir recomendaciones, en las materias de su competencia, en forma directa a cualquier Gobierno (miembros, miembros asociados, Gobiernos -y organizaciones- de carácter consultivo). Llama también a la colaboración con los órganos competentes del Sistema Interamericano, además de resaltar su vinculación lógica con las Naciones Unidas (de cuyo presupuesto depende). Sobre la temporalidad del mandato de la CEPAL, Prebisch plantea<sup>112</sup>

La CEPAL fue creada experimentalmente por dos años. En 1951, al avecinarse el término del plazo, sobrevinieron fuerzas muy poderosas interesadas en su desaparición de América

<sup>109</sup> ONU. Resolución 106(VI), 25 de febrero de 1948, del Consejo Económico y Social de la ONU; una de las cinco comisiones regionales de la ONU, con sede en Chile. Consejo Económico y Social ONU. Resoluciones. Disponible en: [http://www.un.org/es/ecosoc/docs/resdec1946\\_2000.shtml](http://www.un.org/es/ecosoc/docs/resdec1946_2000.shtml)

<sup>110</sup> Ibid. Numeral 3, literal a.

<sup>111</sup> El radio de acción geográfico de la Comisión comprendería inicialmente “los veinte Estados latinoamericanos Miembros de las Naciones Unidas, los territorios de la América Central y de la América del Sur que participen en los trabajos de la Comisión y que tengan fronteras comunes con cualquiera de esos Estados, así como los Estados de la región de las Antillas que participen en los trabajos de la Comisión.” Ibid. Numerales 3, literal a, y 4.

<sup>112</sup> IANNI, O., El Colapso del Populismo, UNAM, México, 1974, p. 33. Citado por Mallorquín, pp. 66-67.

Latina. [...] La batalla definitiva se libró durante el 4º período de sesiones, realizadas en México a mediados de 1951. Casi se convierte en una derrota. Chile, que había luchado con entusiasmo por la creación de la CEPAL, estaba casi aislado. Dos hechos fueron decisivos [...]: a) la posición del Brasil, que después de algunas vacilaciones iniciales tomó vigorosamente la defensa de la CEPAL, después de que su delegación recibió un telegrama personal del presidente Vargas, y b) la actitud resuelta de México. Junto con Chile, esos dos países organizaban la resistencia hasta provocar un viraje completo. [...] acompañado de Celso Furtado, fui a saludar en Río al presidente Vargas. Pocas veces en mi vida he tenido un diálogo tan preciso y categórico. En pocas palabras el presidente me transmitió la razón de su actitud: la necesidad de un órgano independiente en manos de los latinoamericanos.

La relación de los países latinoamericanos con los EU tenía una característica particular, al ser promotores del discurso librecambista desde los organismos internacionales, a nivel regional, sólo podían repetir este mismo discurso. De esta forma, para las naciones de América Latina era muy difícil expresar una opinión regional sin oponerse a EU. Esta fue una de las razones que llevó a crear una institución paralela a nivel regional, con un contenido más latinoamericano: la CEPAL. Las posibilidades de aprobación de la propuesta de Chile, para la creación de la Comisión para América Latina, eran remotas,<sup>113</sup> se consideraba que ocho, de los 18 países miembros, eran contrarios al proyecto (incluyendo EU, la URSS, Gran Bretaña y Francia, potencias sin cuyo acuerdo nada había sido aprobado en la ONU). En palabras de Prebisch: "La idea que había inspirado su presentación contrariaba demasiados prejuicios, situaciones establecidas y esquemas mentales e ideológicos arraigados." La reacción de Washington fue buscar transformar al Consejo Económico y Social de la OEA en organismo regional de la ONU. Furtado<sup>114</sup> aclara que la reacción contra la CEPAL desde el gobierno de EU no se atribuía en forma exclusiva a la orientación de su secretariado ni a la rápida penetración de sus ideas; la CEPAL se veía como una institución que atropellaba a la OEA, lo que se agravó con la asunción de Prebisch a la Secretaría Ejecutiva, en 1950. Así, si la Comisión era indeseable desde su nacimiento, pasó a considerarse peligrosa bajo un liderazgo de creciente influencia en las esferas

<sup>113</sup> Naciones Unidas, CEPAL. La CEPAL, encarnación de una esperanza para América Latina. Cuadernos de la CEPAL. Chile: CEPAL, 1985. p. 12.

<sup>114</sup> FURTADP, Celso. La Fantasía Organizada. Buenos Aires: Eudeba, 1988. Pp. 93-94.

políticas e intelectuales de la región al plantear que el orden económico internacional condenaba a países de la región a perpetuarse como exportadores primarios. Especialmente, partir de los años cuarenta, se acelera el proceso de aparición de científicos sociales en América Latina quienes acorde a Rodríguez <sup>115</sup> son tributarios de la historia intelectual de la región, con rasgos distintivos claramente diferenciables. La constitución de la CEPAL marca la emergencia de este nuevo tipo de investigadores, consagra una nueva forma de organización del quehacer intelectual, centrada en la aplicación de las ciencias sociales al análisis de los procesos sociales de la región con hincapié en la investigación realizada en grupo, en un marco previo de mayor sesgo economicista. Simultáneamente se establece una tendencia antes poco frecuente hacia la institucionalización del quehacer académico.

La hostilidad de la política de EU hacia la CEPAL aminora en el período de la Alianza para el Progreso (1961-1970). Como institución de peso regional, la CEPAL permitió a ciertos gobiernos latinoamericanos protegerse teórica y políticamente contra las tesis neoclásicas del FMI, y fue el único foro político para coordinar y negociar con el gobierno de EU. El Sistema Interamericano reflejó las tensiones constantes entre las posiciones encontradas, en cuando a intereses, de EU por una parte, y de América Latina, por otro, para generar un manejo apropiado de la economía de la región. <sup>116</sup>

La evolución del pensamiento de la Comisión en la década de los años sesenta se influenció por tres elementos centrales que le imprimieron su carácter sociológico. <sup>117</sup> Primero, la influenció el crecimiento persistente enmarcado en la inestabilidad macroeconómica, acentuado en algunos casos por presiones inflacionarias <sup>118</sup>; segundo,

<sup>115</sup> Los Científicos Sociales Latinoamericanos como un nuevo grupo de intelectuales., en *El Trimestre Económico*, No. 198, abril-junio, 1985, p. 943.

<sup>116</sup> Las actas y resoluciones de sus reuniones son evidencia de los logros y retrocesos de las negociaciones en este espacio.

<sup>117</sup> El aporte sociológico, fue dado por José Medina Echavarría. En consideración de Bielshovsky, la expresión mas acabada de la teorización del autor en los años cincuenta, inclusive por su influencia sobre la CEPAL, se encuentra en el libro 'Aspectos sociales del desarrollo económico', 1973. En los años sesenta el autor difundiría en la CEPAL la sociología del desarrollo, cuyo momento mas inspirado puede ser 'Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo en América Latina', 1963.

<sup>118</sup> El crecimiento era del orden del 5.7% anual entre 1955 y 1959 se daba en medio de una creciente inestabilidad macroeconómica, motivada en buena medida por problemas de restricciones a las importaciones-que solo crecieron 2.1% en el mismo periodo, y 0.3% anual entre 1960 y 1964. En este contexto de aguda restricción externa, varios países enfrentaban acentuadas presiones inflacionarias.



la tendencia del proceso de industrialización generaba un proceso de urbanización que se traducía en un empobrecimiento creciente de la población y la tugurización de las ciudades, síntomas de la incapacidad de absorción de la fuerza trabajadora proveniente de la zona rural por las actividades productivas modernas y con lo que se extendía en forma manifiesta la pobreza rural a los centros urbanos. Simultáneamente, la democracia se consolidaba y una insatisfacción creciente se traducía en presiones sociales ejercidas en la vida política y sindical cotidiana. Finalmente, la revolución cubana (1959) influenció la actitud política norteamericana expresada en el programa de la Alianza para el Progreso, dirigido por la OEA, de orientación 'socialdemócrata'.

América Latina vivió desde mediados de la década de los años sesenta una creciente polarización política e ideológica, que en algunos países llegó al enfrentamiento entre las dictaduras de derecha y las organizaciones de la izquierda revolucionaria. Durante esta década, la Comisión mantendría diálogo con las posiciones políticas moderadas, incluso vinculadas a la derecha del espectro político en la región; mientras en el mundo de la diplomacia internacional, lo haría con áreas de la Alianza para el Progreso relacionadas con la integración regional (y, por tanto, con los temas como la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD) y en la multiplicación de la asistencia técnica en planificación indicativa a los gobiernos de la región.

Bielshovsky considera la CEPAL de los años sesenta, principalmente como un foro para debatir ideas críticas del proceso de desarrollo en curso, su talento movilizador atraía a la intelectualidad a un debate que gravitaba cada vez más en torno a tres puntos que delimitaban la división político ideológica: primero, la interpretación de que la industrialización había seguido un curso que no lograba incorporar en la mayoría de la población los frutos de la modernidad y el progreso técnico, segundo, la interpretación de que la industrialización no había eliminado la vulnerabilidad externa y la dependencia, pues solo se había modificado su naturaleza; y tercero, la idea de que ambos procesos obstruían el desarrollo. Sus interlocutores principales se hallarían en el centro izquierdo nacionalista preocupado por las reformas sociales.

Desde mediados de los años sesenta y hasta el fin del auge económico mundial en

1973-1974 América Latina disfrutó de un crecimiento acelerado –en promedio de 6-7% anual-. A su vez, gozó de abundante liquidez internacional que le significaron divisas adicionales a los ingresos de exportación y le permitió, en apoyo del proceso de industrialización, expandir sus importaciones en 13.5% anual como promedio.

Tras la crisis petrolera de 1973, la mayoría de países de América Latina optaron por endeudarse para mantener su crecimiento -acentuando su endeudamiento inicial, o endeudándose para estabilizar la economía. Se valieron entonces del voluminoso reciclaje de los petrodólares disponibles. Considerando las circunstancias de la economía mundial, las tasas de crecimiento de América Latina se mantuvieron relativamente elevadas entre 1974 y 1980: 5.1% en promedio.

En la región, los países optaron por estrategias distintas. Países como Brasil y México imprimían continuidad a la estrategia de industrialización por diversificación de las exportaciones, mediante la protección y fuerte participación estatal. Los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), abandonaban esa estrategia y abrían su comercio exterior y finanzas al libre movimiento de bienes y servicios, en un proceso que implicó una avalancha importadora de bienes de consumo, abaratados por la valorización cambiaria derivada del endeudamiento. Colombia, como país de desarrollo medio incorporó ideas de la mano con los intereses de grupos de poder específicos en un proceso que permite la transición de modelo en forma clara en 1990.

La novedad que trajo la crisis internacional al pensamiento de la CEPAL fue atribuir mayor importancia a los análisis macroeconómicos y enfatizar al análisis del endeudamiento y de los requisitos para diversificar las exportaciones. Mientras en el plano de la producción y difusión de las ideas, la institución entraba a partir de 1973-1974 en una etapa rodeada por circunstancias históricas que le restaban parte de su capacidad previa de influir en el pensamiento económico de América Latina. En esencia operaron determinantes históricos de relevancia: falta de espacio político y cambios en la economía. En el primer caso se hace referencia específica a cambios fundamentales en el plano de los acontecimientos políticos-irrupción de las dictaduras, sobre todo en su país sede, que restringen su poder de convocatoria sobre la intelectualidad

regional<sup>119</sup>, en el plano económico local y mundial -crisis y recesión- y, relacionada con esto, en el plano de la historia de las ideas económicas. A juicio de Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo CEPAL (1972-1985), la etapa fue de 'sobrevivencia'.

En el plano económico, el fin del ciclo expansivo mundial inició una etapa nueva de la historia regional en dos sentidos: primero, una creciente inestabilidad macroeconómica que perduraría más de una década y segundo -y más permanente- la presencia creciente del sector financiero en el centro de los acontecimientos económicos; la fase se caracterizaría por la nueva hegemonía del sistema financiero sobre el sistema productivo (CEPAL, 1985). Así, las energías potencialmente orientables a la implantación de sistemas diversificados de producción y exportación son progresivamente debilitadas por políticas económicas e ideologías que terminan sirviendo esencialmente a la rentabilidad del sector bancario, perjudicando el crecimiento y el progreso técnico.

El II Plan Nacional de Desarrollo (Brasil) y México del auge petrolero mexicano fueron excepciones parciales durante los años setenta, y protagonistas de la crisis en los años ochenta. El enfoque histórico y de largo plazo solo resistiría como eje central del pensamiento de la CEPAL hasta esa crisis y quedaría marginado por casi una década, hasta su recuperación en los años noventa, reemplazado "por las angustias de corto plazo", en términos de Bielschovsky.

A la falta de espacio político y los cambios en la economía se sumó la decadencia de la teoría del desarrollo y la rápida aparición de una nueva ortodoxia en cuanto al análisis de las economías en desarrollo, tal y como había declinado el keynesianismo. En este plano ideológico los efectos de la adopción de esa ortodoxia sin reservas adoptada por parte de los países del Cono Sur no fueron despreciables.

El trabajo de Bielschovsky es marco para la compilación de los trabajos más relevantes para comprender los cambios que construyen esta escuela de pensamiento <sup>120</sup>. Por

<sup>119</sup> Entre 1973 y 1989, la sede de la CEPAL en Chile perdía el poder de convocatoria de la intelectualidad latinoamericana, dado que economistas, sociólogos, tecnócratas y políticos de tradición democrática y progresista simplemente dejaron de poder o querer circular en Chile. Además la CEPAL encaraba la antipatía de otras dictaduras, en particular de la Argentina, ideológicamente, opuesta a la CEPAL, incluso en los fundamentos del modelo de apertura económica que aplicaba, tal como lo hacían Chile y Uruguay.

<sup>120</sup> El listado de autores reseñados en Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. FCE y CEPAL: Chile, 1998; es Raúl Prebisch, Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado, Juan F. Noyola Vásquez, Osvaldo Sunkel, José

tanto, abarca ampliamente el cuerpo de ideas e ideólogos de la CEPAL que constituyen de esta forma una Escuela de Pensamiento, con su pieza analítica centrada en el método histórico estructuralista de la periferia Latinoamericana, especializada en fenómenos de mediano y largo plazo.

El análisis de Bielshovsky amplía y complementa la visión de Rodríguez en cuanto a análisis de los cambios en los énfasis de las ideas desarrolladas por la CEPAL. Por ser la tarea de Bielshovsky un análisis por década de la institución, logra abarcar la posición de la CEPAL durante la década de los años noventa, época que enmarca los cambios políticos que signan el inicio del modelo del Consenso de Washington en la región. En este sentido, extiende el espacio de la CEPAL como escuela para mostrar su transformación como institución de la ONU.

Metodológicamente el cuerpo de ideas e ideólogos de la CEPAL <sup>121</sup> se adopta desde los trabajos síntesis de Octavio Rodríguez y de Ricardo Bielshovsky, como miembros de la Comisión. Rodríguez, por encargo de Prebisch, revisa y sistematiza los componentes de las contribuciones a la economía teórica (teoría y política económica) y constituye el segundo intento institucional de desarrollar una integración del trabajo de la Comisión; es considerado el trabajo más minucioso y completo en este sentido. Su trabajo diferencia entre fondo y forma del pensamiento en estudio. Como contenido, entiende la concepción del sistema centro- periferia "núcleo inicial de ideas generales e hipótesis básicas planteadas a nivel preanalítico". <sup>122</sup> La forma es constituida por el análisis, los cuerpos teóricos que plasman y articulan con mayor precisión las ideas e hipótesis.

El trabajo de Rodríguez incluye las restricciones y potencia de la construcción teórica de la CEPAL. Menciona un elemento clave, no incorporado en forma explícita: su carácter ideológico instrumental, que lo circunscribe a las relaciones capitalistas de mercado y lo acerca, en sus inicios al populismo vigente en Latinoamérica en el contexto de desarrollo de sus ideas básicas.

---

Medina Echavarría, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, Anibal Pinto, José Serra, Jorge Graciarena, Marshall Wolfe y Fernando Fajnzylber.

<sup>121</sup> Incluye a Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, José Medina Echavarría, Enzo Faletto, Jorge Ahumada y Fernando H. Cardoso.

<sup>122</sup> RODRÍGUEZ, Octavio. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI Editores, primera edición: México, 1980. P. 1.

## 1.1 EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: LA CONCEPCIÓN ORIGINARIA Y LAS CONTRIBUCIONES FUNDAMENTALES DE LA CEPAL (1949-1973)

La unidad del pensamiento de la CEPAL, acorde al trabajo de Octavio Rodríguez, depende del planteamiento temprano, preanalítico (desde 1950) de lo que denomina "concepción originaria" del sistema centro periferia, punto de partida y visión específica de la condición económica de Latinoamérica. El autor desarrolla su documento entre 1970 y 1979<sup>123</sup> y además de revisar esta "concepción originaria" de la escuela cepalina, desarrolla con consistencia ejemplar sus "contribuciones teóricas fundamentales", elementos claves para entender la constitución de MSI, primer modelo en la historia del desarrollo para América Latina, y que justifican su revisión.

La concepción originaria es de carácter estructuralista<sup>124</sup>: define particularidades de la estructura productiva de la periferia como su heterogeneidad y su especialización. La heterogeneidad consiste en la coexistencia de actividades donde la productividad del trabajo es elevada con sectores de baja productividad, generada por el atraso tecnológico. Su especialización se refiere a la actividad exportadora, que se concentra en bienes primarios. Por contraste, la estructura productiva de los centros es homogénea y diversificada.<sup>125</sup>

Esta diferencia estructural entre centro y periferia, soporta las funciones de cada economía en el esquema tradicional de la división internacional del trabajo. En este esquema diferenciado, la primera importa de la periferia especialmente alimentos y

<sup>123</sup> Rodríguez explica que su libro fue escrito, durante 5 años, en dos intervalos: 1970-1974 (capítulos I-V, y VII) y 1978-1979 (VI, VIII y XIX).

<sup>124</sup> Existen fuertes discrepancias alrededor del tema de la concepción originaria y que incluyen la ausencia de reconocimiento conceptual desde un principio, aspecto que la debilitó frente a las críticas neoliberales, como resume Mallorquín, quien es citado más adelante.

<sup>125</sup> Rodríguez menciona dos limitaciones del enfoque estructuralista cepalino: i) al destacar la producción de bienes y servicios examina de forma "lateral y superficial" las relaciones sociales en la base del proceso de industrialización periférica, y de las transformaciones estructurales que implican; ii) no es apta para desarrollar sus propias hipótesis sobre la desigualdad inherente a la evolución del sistema. Sus hipótesis muestran que las diferencias entre los niveles de productividad del trabajo y del ingreso medio, asociadas a las diferencias de las estructuras productivas tiende a reforzarse mutuamente y a reproducirse. Este análisis de las diferencias, acorde a Rodríguez, no puede apoyarse únicamente en las desproporciones surgidas entre los sectores productivos de la periferia y/o entre las de la periferia y el centro; también se relacionan con las condiciones generales en que se realiza la acumulación a escala mundial que pueden favorecer, entorpecer o bloquear el crecimiento y la diversificación de la producción en cualquier polo. Pp. 9 -10.

materias primas. En paralelo, la segunda obtiene de los centros especialmente productos manufacturados.

El rezago estructural de la periferia le impide generar progreso técnico para integrarlo a la producción, lo que afecta la productividad del trabajo, impidiendo elevarla, en la forma en que lo hacen los centros. Asimismo afecta negativamente la absorción de mano de fuerza de trabajo cuya sobre abundancia presiona a los salarios reales a la baja, y por tanto, tiende a reducir los precios relativos de las exportaciones primarias. De esta forma, tanto la diferenciación en la productividad del trabajo como el deterioro de los términos de intercambio se vuelven tendencias de largo plazo propias del desarrollo periférico. Estas dos tendencias explican que la estructura productiva periférica, aunque avance y se transforme, mantenga sus condiciones relativas de rezago en cuanto a diversificación y homogeneidad frente al centro.

De esta forma, centros y periferia constituyen un sistema único caracterizado por la desigualdad en sus niveles de ingreso y estructuras productivas. Esta evolución bipolar, que permite que se reproduzcan a nuevos niveles las condiciones de heterogeneidad y especialización que definen el atrás relativo de la periferia, se produce tanto en la etapa de desarrollo hacia afuera, como en la fase siguiente, de industrialización o desarrollo hacia adentro.

Las contribuciones de teoría sustentan una posición de política de desarrollo fuertemente industrialista que se complementa y matiza, por análisis y recomendaciones de política económica. Los aportes de política revelan los supuestos de la CEPAL sobre las relaciones entre grupos y clases sociales, y sobre los cambios que se producen en éstos con el proceso de industrialización de la periferia.

La transformación entre grupos y clases, generada por la industrialización, permite la aceleración y/o continuidad del mismo proceso. La burguesía industrial sería líder y el actor más beneficiado, inicialmente, en este proceso de transformación estructural. A mayor plazo, los intereses de los demás grupos capitalistas se hacen más convergentes y sus conflictos se atenúan. Esto depende de la difusión de las actitudes de la burguesía industrial nacional, tendientes a dar más eficacia a la producción, y más racionalidad a la gestión empresarial.

Los cambios en las relaciones de los grupos capitalistas y los no propietarios, bajo el liderazgo de la burguesía industrial nacional, también tenderán a la convergencia, debido a que este grupo también es absorbido por un sistema económicos en que los niveles de productividad y de vida aumentan en forma continua. Así, los conflictos planteados por estos grupos encontrarán soluciones progresivas, en el marco de patrones de conducta y formas de relacionamiento social que se renuevan y modernizan.<sup>126</sup>

El papel del Estado complementa el funcionamiento de estas relaciones. Su papel es altamente relevante y requiere que se amplíe el ámbito de sus propios intereses, dentro de los límites compatibles con los de las distintas clases y grupos: debe promover y tutelar los cambios generados con la industrialización, arbitrar los conflictos y representar y cautelar los intereses de la nación en sus relaciones externas, impulsando la industrialización y asegurando el carácter nacional del desarrollo, frente al capital extranjero<sup>127</sup>. Rodríguez sintetiza así los cambios en las relaciones sociales del proyecto de la CEPAL<sup>128</sup>:

El proyecto mencionado -así como el pensamiento en estudio, que lo contiene- otorga alta prioridad a los intereses de la burguesía industrial nacional., y por lo tanto resulta compatible y convergente con los mismos. Posee además un puño policlasista, pues pretende rescatar los intereses de las capas medias, los sectores obreros, y en general los vastos grupos desposeídos, a base de la absorción económica y social que supuestamente van logrando con la industrialización deliberada. [...] enfoca las relaciones sociales desde una óptica específica, coincidente con la de estamentos ligados al aparato del estado; propugna la ampliación de sus funciones y del grado de su intervención, y postula que es capaz de conciliar los intereses de los distintos grupos y clases, y de privilegiar los de la nación en su conjunto.

<sup>126</sup> En opinión de Rodríguez, se constituye un proyecto sociopolítico que fundamenta el el carácter ideológico del pensamiento de la CEPAL, al hacer visibles los vínculos del proyecto con los puntos de vista e intereses de determinados grupos de clases y sociales.

<sup>127</sup> La CEPAL de la década de 1950 era consciente de la necesidad de mantener una tendencia decreciente, sujeta a provisiones y control, en la propiedad extranjera sobre el total de activos de la periferia, así como la participación de los recursos externos en el ahorro global. P. 14

<sup>128</sup> RODRÍGUEZ, Op. Cit. p. 11

Rodríguez plantea que la revisión, lateral y superficial, de las relaciones que plantea la CEPAL está vinculado al carácter ideológico de su pensamiento. No cubre las relaciones sociales porque establece supuestos ideológicos -implícitos- sobre ellas, principalmente entorno al Estado: en primera instancia, lo concibe como entidad externa al sistema socioeconómico, capaz de aprehenderlo en forma consciente, y de imprimirle una racionalidad que por sí sólo no posee. Segundo, su tutela hace factible lograr el afianzamiento y la expansión fluida de relaciones sociales capitalistas, en las áreas "periféricas" o "subdesarrolladas".

De ahí que, aunque el pensamiento de la CEPAL altere significativamente los supuestos de la economía convencional, no supera sus marcos, a los cuales se circunscribe fijando una posición ideológica. En forma consecuente, Rodríguez considera que <sup>129</sup>

[...] pone de manifiesto que dicho pensamiento postula ideológicamente la reproducción de relaciones capitalistas de producción en las formaciones sociales definidas como periféricas; y que lo hace sin reconocer la existencia de una relación básica de explotación entre capital y trabajo, ni el carácter antagónico que la misma imprime al conjunto de las relaciones sociales. [...] prescinde de examinar las características específicas que asumen tales relaciones en el interior de las formaciones periféricas, así como entre éstas y las formaciones avanzadas del sistema capitalista mundial.

[...] las contribuciones estudiadas realizan un análisis incisivo de los síntomas del subdesarrollo que son perceptibles en la esfera de la producción mundial, esto es, al nivel de las fuerzas productivas y de su transformación. Pero debido a su carácter ideológico, no logran captar esos síntomas como expresión del proceso socioeconómico global en el cual se inscriben, ni vincularlos al contenido de clase de la explotación existente en la periferia, y entre ésta y los grandes centros capitalistas.

Rodríguez -en su rigurosidad- reconoce la insuficiencia en su trabajo para detectar el carácter ideológico del pensamiento de la CEPAL usando únicamente su análisis y sus supuestos implícitos. Recomienda "tener en cuenta las circunstancias históricas en que dicho pensamiento se origina y desarrolla". <sup>130</sup> Sin embargo, compara el proyecto de la

---

<sup>129</sup> Ibid. p. 12.

<sup>130</sup> El grado de detalle requerido supera los objetivos de su trabajo sobre revisión y sistematización de los componentes del pensamiento de la CEPAL para señalar "cuáles son y de qué dependen sus alcances y limitaciones". Ibid. p. 1



CEPAL de la década de 1950 con las ideologías populistas presentes en algunos países latinoamericanos desde 1930 y vigentes para esa misma década. Diciendo que

[...] parecen formar parte de un mismo movimiento general de ideas, signado por una clara tendencia progresista. Ambos [proyectos] propugnan realizar cambios económicos y sociales que suponen el afianzamiento de los grupos más dinámicos de la clase capitalista, pero que además contemplan la gradual absorción económica e integración social de los vastos grupos pertenecientes a las clases desposeídas. [...] los cambios propuestos presentan visos de viabilidad, pues con distintos matices y grados de éxito según los casos, varias alianzas de poder de corte populista intentan llevarlos a la práctica.<sup>131</sup>

De los elementos que considera populistas en el pensamiento de la CEPAL, resalta su carácter nacional y popular (contribuciones de la década de 1950), y la tonalidad estatizante. Esta última, sin llegar al estatismo, se agudiza en la década de 1960 junto con el reformismo de sus posiciones, que generan una nueva aproximación ideológica al populismo, mientras se desdibuja el carácter nacionalista del proyecto.

Fenómenos documentados por la CEPAL a inicios de la década de 1960 manifiestan la crisis del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Los problemas reseñados incluyen "la lenta transformación de la agricultura, el aumento continuo del desempleo y del subempleo, la proliferación de condiciones de marginalidad, la concentración del ingreso y la riqueza, la pertinaz tendencia al déficit comercial y el consecuente incremento de la deuda externa, la presencia del capital extranjero en la producción manufacturera y, en diversos casos, la manifiesta agudización de las tensiones sociales y políticas"<sup>132</sup>. Lo anterior justifica que las investigaciones de la década en la CEPAL se destinen a explicar dicha crisis, así como la incorporación del énfasis dado al Estado como impulsor y gestor de la reforma agraria que, junto con la industrialización, se convierte en pilar básico de la política de desarrollo.

Se proponen reformas para modificar la estructura de la propiedad agraria y lograr una distribución más equitativa del ingreso se hacen "más directas e incisivas"<sup>133</sup>. También aumentan las preocupaciones por los aspectos sociales del desarrollo, generando

---

<sup>131</sup> *Ibid.* p. 13.

<sup>132</sup> *Ibid.* p. 13.

<sup>133</sup> *Ibid.* p. 14.

nuevas recomendaciones en el ámbito de las políticas laboral y social.

La posición inicial de dar importancia a la colaboración transitoria del capital foráneo, sujeta a controles y previsiones, para propugnar un tipo de industrialización y de desarrollo eminentemente nacional se impacta con la presencia creciente de la inversión privada extranjera y/o de las empresas transnacionales en los sectores más modernos y dinámicos de las economías latinoamericanas. Este aspecto no es ignorado en los documentos de la CEPAL, pero tampoco se integró a su interpretación teórica, por lo cual no existen propuestas de política bien definidas.

La década de 1960, observa el acento del reformismo y del intervencionismo en el pensamiento de la CEPAL. En contraposición, los supuestos sobre los cambios en las relaciones sociales y la función plausible del Estado en ese campo, pierde la viabilidad de la década previa. Rodríguez lo sintetiza en los siguientes términos <sup>134</sup>

[...] el pensamiento de la CEPAL del segundo decenio no registra ningún avance significativo en la interpretación del proceso global de desarrollo; y simultáneamente, hace más explícitas e incisivas sus propuestas de transformación económica y social, en circunstancias que, en varios casos, se rompen las alianzas de poder de corte populista que parecían otorgarles sentido histórico.

Como se ha mencionado, debido al carácter ideológico originario de la CEPAL, no se examinan las relaciones en forma satisfactoria y se postula su transformación en sentido general. Por esto, visualiza los cambios al impulso de las relaciones entre las clases sociales y de su carácter antagónico, como anomalía y no como realidad. De ahí que su propuesta sea adecuar la realidad a los patrones ideales de normalidad establecidos en forma implícita o explícita, en sus contribuciones a la economía teórica, especialmente desarrollada por el trabajo de Raúl Prebisch. <sup>135</sup>

Documentos claves iniciales de la CEPAL <sup>136</sup> presentan las ideas que conformaron el sistema centro-periferia. Éstos fueron desarrollados durante, al menos 22 años, por

---

<sup>134</sup> *Ibid.* p. 15.

<sup>135</sup> Las críticas de Rodríguez a la CEPAL se aplican también a la obra de Raúl Prebisch, ya que la mayoría de las contribuciones hechas a la economía teórica que se examina, son parte de esta obra.

<sup>136</sup> PREBISCH, Raúl. *El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales Problemas* (1949); y CEPAL, *Estudio Económico de América Latina* (1949).

Raúl Prebisch desde 1927<sup>137</sup> y se relacionan con el manejo de la economía argentina; aquellos específicos de la posguerra incorporan intentos de comparaciones de la experiencia nacional con la de otras economías latinoamericanas para llegar a generalizaciones sobre tendencias y problemas comunes. De la experiencia económica argentina, presente en los trabajos previos a la CEPAL de Prebisch y que la influenciaron como Escuela, Rodríguez destaca los siguientes:

1. Abandono del patrón oro (1929) y establecimiento de control de cambios (1931). Considera la transformación de las reglas del juego del comercio y las finanzas internacionales de la Gran Depresión, a una imposición de las circunstancias. Señala que en 1933 las exportaciones argentinas debían aumentar 78% en relación con las previas a 1929 para acceder con ellas a la misma cantidad de manufacturas importadas. Esto se vincula a un factor que ocupa un lugar destacado para análisis posteriores de la CEPAL: la declinación coyuntural de los precios relativos de las exportaciones primarias.<sup>138</sup>
  2. Aspectos relacionados con la vulnerabilidad de la economía argentina.
- 2.1 Las obligaciones de la deuda externa argentina duplicaron en 5 años su valor de 1928, en oro.<sup>139</sup> La caída de los términos de intercambio se asocia a una eclosión del

---

<sup>137</sup> Los quince documentos, citados por Rodríguez, sobre el trabajo previo de Prebisch que deriva en la concepción centro-periferia son: El Régimen de Pool en el Comercio de Carnes, Informe Técnico para la Sociedad Rural Argentina (Buenos Aires, 1927); La Conferencia Económica y la Crisis Mundial (en Revista Económica, Buenos Aires, 1933), La Inflación Escolástica y la Moneda Argentina (en Revista de Economía Argentina, Buenos Aires, Nos. 193-194, julio y agosto, 1934); Banco Central de la República Argentina, Memoria (1938 y 1942), El Patrón Oro y la Vulnerabilidad Económica de Nuestros Países (en Revista de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1944), Observaciones sobre los Planes Monetarios Internacionales (en El Trimestre Económico, México, julio-septiembre de 1944); Banco Central de la República Argentina, "La Política Monetaria según las Memorias del Banco Central", y "Análisis de la Experiencia Monetaria Argentina" (extractos de Memorias Anuales), en La Creación del Banco Central y la Experiencia Monetaria Argentina entre los Años 1935-1944 (Buenos Aires, 1972, pp. 13-247 y 249-588); La Moneda y los Ciclos Económicos en la Argentina, notas de clase (mimeografiado, Universidad de Buenos Aires, 1944); Banco de México, Memoria: Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano (México, 1946, pp. 25 y ss); Introducción a Keynes (México, Fondo de Cultura Económica, 1947); Introducción al Curso de Dinámica Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas (Buenos Aires, junio de 1948); Apuntes de Economía Política, dinámica económica (mimeografiado, Universidad de Buenos Aires, 1948); y Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Postwar Price Relations between Underdeveloped and Industrialized Countries* (Naciones Unidas, Nueva York, E/CN.1/SUB.33.3, febrero de 1949).

<sup>138</sup> Ver Prebisch, 1934.

<sup>139</sup> Ibid. No. 193, p. 12.

endeudamiento, que intensifica las relaciones económicas Argentina-Gran Bretaña, quien establece las condiciones que la nación latinoamericana debe cumplir para no excluirse de los beneficios para agricultores del imperio británico.

2.2 Escasez de importaciones ligada al rearme en Europa y a la recesión de EU (1937-1938).

3. Los análisis de las evidencias de la vulnerabilidad económica buscan mostrar que los movimientos cíclicos de la economía argentina se originan en los de los países industriales.<sup>140</sup> Prebisch explicita (1944) que EU sustituye a Gran Bretaña, como "centro cíclico principal", mientras los países latinoamericanos están en la "periferia del sistema económico"<sup>141</sup>. A diferencia del espacio previo, EU tiende a presentar un balance superavitario y atraer reservas internacionales tanto en períodos de auge como en los de contracción de la actividad económica, lo que entraña el peligro de una propensión al desequilibrio crónico en el comercio mundial de la posguerra.<sup>142</sup>
4. Aceleración de la industrialización argentina a raíz de las dos guerras mundiales y de la depresión intermedia, que obligan al país a producir internamente parte de los bienes que no puede importar. En 1943 se propone la adopción de una política de industrialización deliberada como solución a los problemas de balanza de pagos, que incluye el aumento a las importaciones de bienes de capital. Para 1944 la recomendación se hacía extensiva a otras economías de América Latina.

Estos antecedentes de la concepción original (dada sólo hasta 1949), son reorganizadas y proyectadas entorno al examen de dos tendencias de largo plazo: primero, el surgimiento de un proceso espontáneo de industrialización en las economías periféricas, y segundo, la tendencia al deterioro de los precios relativos de las exportaciones primarias de las economías periféricas.

El "desarrollo económico" es en última instancia para la CEPAL un proceso de acumulación y progreso técnico, del cual resulta la elevación persistente del producto

---

<sup>140</sup> Las ideas de Prebisch al respecto se precisan más en sus documentos para el Banco Central o aquellos relacionados con su actividad académica.

<sup>141</sup> Ver Prebisch, 1946.

<sup>142</sup> Ver Prebisch, 1972 y 1948.

por hombre ocupado; es, en su mayor nivel de abstracción

[...] el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo. Este incremento se considera dependiente de la adopción de métodos de producción, indirectos cuyo uso implica el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado. A su vez, la mayor densidad de capital se va logrando a medida que la acumulación se lleva a cabo, impulsada por el avance técnico, necesario para asegurar su continuidad.

En este nivel, las ideas sobre desarrollo económico de la CEPAL coinciden con las líneas generales de las teorías del crecimiento de origen neoclásico y keynesiano, como proceso de acumulación de capital (ligado al progreso tecnológico), mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y del nivel medio de vida. Sin embargo, se diferencia la Comisión en que no considera una economía tipo, aislada, sino que busca dilucidar las características del proceso al propagarse las técnicas capitalistas de producción en un sistema económico mundial con centros y periferia que signan una idea de desarrollo desigual originario.

Los centros se consideran como las economías "donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción", mientras la periferia "está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo".<sup>143</sup> Así, centros y periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial. En el Estudio Económico de América Latina (1949), se plantea en los siguientes términos:

La propagación universal del programa técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular [...] las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial.

El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en EU, y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de

<sup>143</sup> RODRÍGUEZ, Op. Cit. pp. 25-26.

producción.<sup>144</sup>

En la periferia, se parte entonces de un atraso inicial, y al transcurrir el período de “desarrollo hacia afuera” (que describe la orientación hacia el desarrollo de las exportaciones)<sup>145</sup>, las nuevas técnicas se implantan en los sectores exportadores de productos primarios y en algunas actividades económicas relacionadas en forma directa o indirecta con la exportación. Acorde a la CEPAL, este modelo se caracteriza además por circunscribirse a zonas estrechamente vinculadas con la economía internacional, mientras cuenta con la inversión extranjera como elemento principal.<sup>146</sup>

La estructura productiva de la periferia, condicionada por la económica, al constituirse impulsada por la expansión de los centros, en el marco de las funciones de la división internacional del trabajo, adquiere dos rasgos fundamentales: primero, su especialización y segundo, heterogeneidad<sup>147</sup>. En contraste el centro es diversificado y homogéneo. Este es el carácter estático de los conceptos centro y periferia.

Pero éstos, además tienen una connotación dinámica relacionada con los diferentes ritmos de aumento de la productividad media del trabajo, registrados en cada polo del sistema económico mundial, derivada de sus estructuras productivas.<sup>148</sup> Además, esa desigualdad estructural explica, en última instancia, el deterioro de los términos de intercambio que, unido a la diferencia en las productividades, implica diferencias en los ingresos medios. Tampoco permite esta diferenciación alcanzar en la periferia los niveles de ahorro y tasas de acumulación de los centros, lo que limita las posibilidades de eliminar o reducir el rezago estructural de la diferenciación de ingresos y productividades. En síntesis, la desigualdad es estructural y, también la diferenciación entre productividades e ingresos medios, interactúan y se refuerzan recíprocamente.

Desde un punto de vista conceptual, la disparidad dinámica de las productividades del trabajo y la diferenciación creciente de los ingresos medios, se vinculan entre sí a través

<sup>144</sup> CEPAL, 1949, p. 1.

<sup>145</sup> Ver Prebisch, Sesión Comité Plenario, 11 de febrero de 1952, Documento E/CN.12/AC.16/15/ p. 26 citado en Rodríguez, 1980. p. 309.

<sup>146</sup> Ver Naciones Unidas, Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, Santiago, 1973, pp. 3-4.

<sup>147</sup> El concepto de heterogeneidad estructural es introducido por Aníbal Pinto, El Trimestre Económico, No. 125, enero-marzo de 1965.

<sup>148</sup> El rezago relativo de su propia estructura impide a la periferia generar progreso técnico e incorporarlo al proceso de producción como lo hacen los centros.

de los postulados relativos al deterioro de los términos de intercambio de bienes primarios de exportación de la periferia por bienes industriales de exportación de los centros. Este deterioro de los términos de intercambio implica el la reducción en el tiempo del poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación. Pero más que la reducción de los precios relativos, aclara Rodríguez, la CEPAL destaca y examina sus implicaciones en cuanto a ingresos reales generados en la producción de esos mismos bienes.<sup>149</sup>

Si se admite el supuesto de que la productividad industrial aumenta más que la primaria, la caída de la relación de precios implica que la tendencia a la disminución de la relación entre ingresos; más aún, los ingresos reales medios se diferencian a través del tiempo con más intensidad que las productividades. Si este razonamiento se extiende a las relaciones entre periferia y centros, la tendencia al deterioro, enmarcada en la hipótesis de la desigual evolución de las productividades, implicará que los ingresos reales medios se diferencian y, en especial, que el de la periferia crece a un ritmo menor que la productividad del trabajo. Documentado por la CEPAL:

Si en los precios se reflejara estrictamente el menor costo que el progreso técnico trae consigo, los precios industriales disminuirían más que los primarios, en virtud de ser mayor el incremento de productividad en la industria que en las actividades primarias [...] La relación de precios se habría movido así en favor de la producción primaria, y el índice de esa relación, o lo que es igual, de los términos de intercambio, subiría en consecuencia. [...] si los términos de intercambio aumentaran de 100 a 150, ello nos indicaría que con la misma cantidad de productos primarios que antes, se podría adquirir ahora un 50% más de artículos industriales. Los productores primarios se encontrarían de [...] igualdad de condiciones que los industriales para compartir con ellos los frutos del progreso técnico, pues podrían adquirir mayores cantidades de artículos y de mejor calidad. Sin embargo, si a pesar del mayor descenso de costo en los artículos industriales, el índice de la relación de precios se mantuviese en 100, significaría que los productores primarios no sólo han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí todo el provecho de su propio progreso técnico, por haber tenido que ceder parte de él a los productores industriales. Esto no quiere decir que los productores primarios se encuentren en peor situación que antes; todo depende de la magnitud del incremento de

<sup>149</sup> Ver Anexo 4. Fórmula Resumen del Fenómeno del Deterioro de los Términos de Intercambio.

productividad que hayan logrado y de la parte que transfieran a los productores industriales; si el índice ha bajado 80, por ejemplo, los productores primarios obtienen 20% menos de artículos industriales, por la misma cantidad que antes de productos primarios; mas si para obtener esa misma cantidad necesitan la mitad de horas de trabajo que antes, comprarían ahora un 80% más de artículos industriales con una hora de trabajo, en vez de un 100% más, como ocurriría si hubiesen podido aprovechar todo el fruto de su propio progreso técnico, o mayor cantidad aún, si les fuera dado compartir el fruto del progreso técnico logrado por el sector industrial, en caso de ser ese progreso técnico mayor que el del sector primario.<sup>150</sup>

Rodríguez reitera el significado del deterioro "que realmente interesa" a la CEPAL desde el punto de vista conceptual: la sola desigualdad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo supone que los ingresos medios se diferencian; si además se produce deterioro, los ingresos medios se diferenciarán en mayor medida; "el deterioro implica que los frutos del progreso técnico se concentran en los centros industriales".<sup>151</sup> Un segundo significado, en términos cuantitativos del desarrollo, es que el deterioro de los términos de intercambio implica que en las economías periféricas el ingreso medio aumenta menos que la productividad del trabajo (dichas economías pierden parte de los frutos de su propio progreso técnico, que transfieren parcialmente a los centros). El deterioro de los términos de intercambio cuenta con tres formalizaciones iniciales que generan, al interior mismo de la CEPAL, divergencias en cuanto a las causas que lo generan.<sup>152</sup> Estas formalizaciones son legítimamente diferenciables por su amplitud de contenido y sus instrumentos de análisis. A veces se sostiene que la argumentación de la CEPAL se refiere especialmente a la sobreabundancia y el escaso poder de negociación de la fuerza de trabajo, característicos de las economías periféricas, y a sus efectos sobre los salarios. Otras veces se aduce que la explicación se fundamenta en la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro: el valor de dichas elasticidades se supone mayor que la unidad en la primera y menor que uno en el segundo.

<sup>150</sup> CEPAL, 1949, pp. 49-50.

<sup>151</sup> RODRÍGUEZ, Op. Cit., p. 29.

<sup>152</sup> Ibid. Versión contable Pp. 43-50, Versión ciclos Pp. 50-58 y Versión Industrialización Pp. 92-97.



Rodríguez llama *versión contable* de la teoría del deterioro de los términos de intercambio a aquella que no busca investigar causas sino significación en términos de ingreso, las razones por las cuales implica la diferenciación del nivel de ingreso real medio entre centros y periferia. Sus instrumentos son de tipo contable o de definición; y sólo abarca una pequeña parte de las ideas frente a los términos de intercambio.

La *versión ciclos*, como segunda formalización de la teoría del deterioro de los términos de intercambio examina sus causas y las de la diferenciación de ingresos. Su explicación se basa en la creciente desigualdad entre los salarios de la periferia y los del centro, y en las condiciones de estructura que lo posibilitan. En esta versión se adaptan instrumentos de la teoría convencional del ingreso, que buscan analizar la dinámica del crecimiento cíclico del sistema centro-periferia. Su complejidad de análisis exige incorporar un espectro más amplio de ideas que constituyen su concepción general del sistema.

La tercera formalización, se denomina por parte de Rodríguez como *versión industrialización*, e intenta conectar el deterioro y la diferenciación de ingresos con el proceso de industrialización periférico. Emplea instrumentos de la teoría neoclásica de los precios. Aquí, el deterioro de los precios es causado simultáneamente por la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro y por la desigualdad entre ambos en cuanto a la penetración de la tecnología y a los niveles de productividad del trabajo y de salarios.

Para alcanzar niveles más altos de productividad e ingreso, la estructura sectorial de la producción y del empleo sufre una transformación; al aumentar estos niveles, la demanda crece y se diversifica, modificándose también su composición: se incrementa con mayor intensidad la de bienes industriales y de servicios que la de bienes primarios. En paralelo, la mayor productividad permite satisfacer estas demandas crecientes por medio del cambio en la composición sectorial de la producción, que a su vez supone un cambio en la composición sectorial del empleo. Así, tanto la producción como la ocupación deben crecer a mayor ritmo en los sectores secundario y terciario que en el primario. El progreso técnico en el sector primario permite y estimula el mayor crecimiento de la ocupación en los otros sectores más dinámicos. El documento del

## Estudio, además, incorpora el papel del Estado en esta dinámica de ocupación

La forma en que se distribuye la población ocupada no es arbitraria [...] depende principalmente del estado de la técnica productiva y de la cantidad y calidad de los recursos [...] que permitan aprovechar aquélla. En un estado primitivo de la técnica, es lógico que dada la escasa productividad se absorba una buena parte de la población activa en la obtención de alimentos y materias primas y en su elaboración rudimentaria. Pero conforme avanza la técnica y se requiere menos gente para obtener más productos primarios, el sobrante de población activa y el incremento natural que va operándose en éste se van empleando en las actividades industriales, los transportes y el comercio, como consecuencia de la expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción. Asimismo, conforme se acrecienta la productividad y el ingreso real por hombre, aumenta la demanda de ciertos servicios personales, y el estado además, a medida que se extienden sus funciones, va absorbiendo una proporción creciente del incremento de este ingreso real y también de la población activa.<sup>153</sup>

El permanente excedente de mano de obra se considera la causa fundamental del deterioro, al presionar en forma constante los salarios de la producción primaria de exportación y, a través de ellos, los precios de ese sector. Se reconoce que

[...] la tendencia persistente al empeoramiento de los términos del intercambio. Se trata de un fenómeno esencialmente dinámico; [...] se explica por la relativa lentitud con que el desarrollo industrial en el mundo va absorbiendo el exceso real o potencial de población activa dedicada a actividades primarias. El progreso técnico, [...] tiende a hacer que disminuya la población ocupada en la producción primaria. Pero esta disminución ha venido operándose históricamente con gran lentitud; mientras tanto, sobrevienen otras innovaciones en la técnica productiva, que imponen la necesidad de nuevos reajustes en la distribución de la población ocupada.

Hay así, en general, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Más aún, impide a aquella retener una parte del fruto de su propio progreso técnico.

---

<sup>153</sup> CEPAL, 1949, pp. 11-12.

Así, la tendencia al deterioro se manifiesta con las fluctuaciones cíclicas que caracterizan al capitalismo. Durante sus fases de auge los precios primarios aumentan más que los industriales, pero bajan más en las de declinación. Esta baja es tal que los precios de los productos de exportación de la periferia pierden en el momento de contracción más de lo que habían ganado en las de auge, de donde resulta la tendencia a largo plazo del deterioro de los términos de intercambio.

Influye en este comportamiento de los precios, y de su tendencia al deterioro, la mayor aptitud de la fuerza de trabajo de los centros para generar mayor aumento o menos compresión en los salarios. De igual forma, los empresarios cuentan con mayores ventajas en los centros para cuidar sus beneficios, mientras que en la periferia operan en general en forma más atomizada y centrados en los primeros eslabones del proceso productivo. La demanda de los bienes primarios de la periferia es derivada y dependiente de la de bienes finales de la economía del centro. Así, los empresarios de las economías del centro están pueden generar presiones en las depresiones del ciclo, sobre quienes los preceden en la cadena productiva para restablecer sus niveles de ganancia a partir de los precios monetarios de los bienes primarios que adquieren. Los términos CEPAL<sup>154</sup> para describir el fenómeno, son concordantes.

La concepción inicial del sistema centro-periferia considera la industrialización como "un hecho real y un fenómeno espontáneo, e indica la existencia de un cambio en el modelo o pauta de crecimiento periférico; del desarrollo hacia afuera, basado en la expansión de las exportaciones, al desarrollo hacia adentro, basado en la ampliación de la producción industrial"<sup>155</sup>, en términos de Rodríguez. Principales problemas.<sup>156</sup>

[...] antes de la Gran Depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo rigurosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer.

<sup>154</sup> CEPAL, 1949, p. 61.

<sup>155</sup> RODRÍGUEZ, Op Cit., p. 33.

<sup>156</sup> Ibid.

Esta industrialización real y espontánea de la concepción del sistema centro-periferia, se vincula a aspectos coyunturales y a elementos estructurales que transforman la economía mundial que incluyen consecuencias de relevancia para la periferia:

1. Acontecimientos coyunturales como las dos guerras mundiales y la crisis entre ellas. Las principales consecuencias de las guerras incluyeron barreras a las importaciones con dinamización de la demanda de exportaciones y, de esta forma, de la demanda interna de la periferia; circunstancias que se constituyeron en fuerzas de impulso a la actividad industrial latinoamericana. La crisis de los años treinta, por su parte, provoca una drástica reducción del precio y el volumen de las exportaciones primarias que se suma a una situación de endeudamiento para producir escasez aguda de divisas. Se restringen entonces importaciones a través de la política cambiaria y arancelaria o de la prohibición directa. Por otra parte, las medidas tendientes a mantener el nivel de ingreso y de empleo inciden favorablemente sobre la demanda de bienes cuya oferta está limitada. Surgen así condiciones favorables para la producción interna de manufacturas sustituyendo sus similares de importación.
2. Transformaciones de estructura en la economía mundial como la sustitución de Gran Bretaña por E.U. como centro cíclico principal (1920) y que se vinculan a características como el carácter relativamente cerrado de este nuevo centro y a su tendencia a la reducción de su coeficiente de importaciones.

"El centro cíclico británico, de economía esencialmente complementaria a la de la vasta periferia, transmitía las oscilaciones cíclicas a través de los movimientos del balance de pagos. En las fases depresivas, las importaciones del centro sufrían una contracción mayor y más acelerada que sus exportaciones, con el consiguiente déficit comercial, y pérdida de reservas por parte de la periferia. Pero en la fase opuesta, el centro tendía a trasladar rápidamente la expansión mediante el fuerte dinamismo de sus importaciones, saldándose al cabo de poco tiempo el anterior déficit comercial de la periferia. Así pues, desde el punto de vista de ésta, los déficit externos originados en las contracciones eran compensados por los superávits de la fase opuesta, tendiéndose de este modo al equilibrio a largo plazo en la

balanza comercial."<sup>157</sup>

3. Consecuencias del cambio de centro cíclico principal. Desde los años veinte y, especialmente desde la crisis de los años treinta, cuando la influencia de la economía de EU se vuelve decisiva, la economía mundial, cambia. En las contracciones cíclicas se produce igualmente la tendencia al superávit de su balanza y a la absorción de metálico, esto no cambia. Sin embargo, en los períodos de auge, con el bajo coeficiente de importaciones, la transmisión de la expansión económica a la periferia a través de las importaciones de productos primarios resulta relativamente lenta, tendiendo a perpetuarse el déficit comercial durante un tiempo más prolongado. Durante esa fase, además, sobrevienen nuevas reducciones del coeficiente de importaciones del centro, que generan una tendencia al superávit crónico del balance periférico, y a la continua absorción de oro por parte del nuevo centro cíclico.

Esta tendencia al superávit crónico del balance periférico constituye una fuerza de impulsión del proceso espontáneo de industrialización de la periferia, pues el continuamente reiterado déficit externo, induce a la adopción de medidas restrictivas de las importaciones, originando estímulos para sustituirlas por producción interna de manufacturas. Así, el carácter más cerrado de la economía del nuevo centro cíclico principal se refleja en un desarrollo periférico también más cerrado, bajo pautas llamadas indistintamente de industrialización, sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro.

La concepción del sistema centro-periferia presenta, acorde a la CEPAL, tres problemas económicos (en el ámbito de las relaciones económicas internacionales) similares en los países periféricos, principalmente en los latinoamericanos durante la fase de industrialización, como "[...] una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva, o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo".<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> *Ibid.* p. 35.

<sup>158</sup> *Estudio*, p. 1.

1. La tendencia al desequilibrio externo, relacionada con las alteraciones que implica el cambio del centro cíclico principal en la economía mundial. Tal tendencia se entiende como inherente al proceso de industrialización de la periferia, debido al desajuste entre el elevado aumento de la demanda de importaciones inducido por dicho proceso, y la tasa de crecimiento relativamente reducida de la demanda de productos primarios de exportación del centro.
2. La tendencia al deterioro de los términos de intercambio, que se perpetúa durante la nueva etapa del desarrollo periférico, por la perduración de los problemas de empleo subyacentes en dicho fenómeno. La tendencia al desempleo es característica de la periferia ya que comienzan el proceso de industrialización en condiciones de sobreabundancia de mano de obra -peculiares de su especialización y heterogeneidad estructural- mientras se ven compelidas a usar técnicas intensivas en capital, generadas en la lenta y gradual evolución económica de los centros, e inadecuadas teniendo en cuenta la dotación relativa de los recursos periféricos. No es extraño entonces que la demanda de fuerza de trabajo marche con retardo respecto a la oferta generada por el propio proceso, en tanto éste desplaza mano de obra de los sectores productivos técnicamente rezagados, artesanales o agrícolas, e incide sobre las variables demográficas, acelerando el crecimiento poblacional. A esta inadecuación tecnológica se suma el que los efectos indirectos de la inversión sobre el empleo, debidos a la demanda adicional de trabajo del sector productor de bienes de capital, no se producen en la periferia, sino en los grandes centros industriales. Se comprende así que durante el proceso de industrialización de la periferia tienda a subsistir la desocupación, a no ser que se logre contrarrestarla mediante una política deliberada de desarrollo económico.
3. La inadecuación de las técnicas de los centros, desarrolladas en paralelo al sostenido aumento de su ingreso medio. Cuando la periferia atraviesa la fase de desarrollo por la vía de la industrialización, se torna necesario adoptar esas mismas técnicas de gran escala y elevada densidad de capital, en condiciones de rezago en lo que respecta a niveles de ingreso y capacidad de ahorro, atraso

que se traduce en problemas de utilización y acumulación de capital. Por un lado, las técnicas se vierten en unidades productivas de gran escala, en tanto los bajos ingresos aparejan insuficiencias de mercado, con su consiguiente subutilización de ingresos. Por otro lado, mientras desaprovecha capital, la insuficiente capacidad de ahorro impide elevar sustancial y rápidamente los niveles de productividad en múltiples sectores y actividades, de manera que sigue comprometida la eficacia del sistema, y la propia capacidad de ahorro. De los estrangulamientos sectoriales se destaca la inadaptación de la infraestructura, heredada del período de desarrollo hacia afuera y conformada de acuerdo con las necesidades de la especialización primario-exportadora.

Las principales dificultades del proceso de industrialización se relacionan entonces con la inadecuación de la tecnología; pero se consideran además vinculadas a la estructura de la propiedad y tenencia del suelo de la agricultura periférica, donde coexisten latifundio y minifundio, y proliferan formas precarias de tenencia, condiciones que tienden a generar desocupación y a limitar la oferta agrícola.<sup>159</sup> Así, las condiciones propias de la estructura de la agricultura lleva al uso de técnicas que economizan trabajo, en desmedro de otras que lo utilizan en mayor proporción y que aumentan más la productividad de la tierra; y las que, por lo tanto, generan problemas de empleo y de inflexibilidad de la producción. En síntesis, explica Rodríguez,

[...] durante el proceso de industrialización perdura el deterioro; se manifiestan problemas de balance de pagos y de absorción de mano de obra; se producen desajustes intersectoriales de la producción (carencias de infraestructura, de oferta agrícola, etc.); y persisten las dificultades en la utilización y acumulación de capital. Pero estos rasgos comunes aparecen con diversa intensidad en los distintos países, de manera tal que el proceso adquiere en cada uno de ellos connotaciones diferentes. Así, la tendencia al déficit externo será sensiblemente menor que el promedio, y aún podrá ser contrarrestada en casos especiales,

<sup>159</sup> La excesiva concentración de tierra dificulta su pleno uso por la gran magnitud del capital requerido para explotarla; el mantenimiento de tierras improductivas resulta viable, y aún deseable para propietarios con grandes rentas, porque es defensa eficaz contra la inflación, y contribuye a su prestigio social. Como desde el punto de vista privado la mano de obra tiene un costo que incita a sustituirla por capital, el latifundio tiende a mecanizar el trabajo agrícola. A su vez, la incapacidad del minifundio para capitalizarse y aumentar los patrones de productividad también dificulta la expansión de la oferta y la retención de la fuerza de trabajo. Finalmente, el régimen de tenencia de la tierra bajo arriendo o en otras formas precarias de relación conduce a optar por inversiones cuyo valor no se agrega al de la propiedad, como máquinas y equipos, que ahorran mano de obra.

cuando la demanda del producto básico de exportación presente excepcional dinamismo. O bien la tendencia al desempleo será más o menos grave, dependiendo de las condiciones históricas específicas del desarrollo previo, como lo ilustra la consideración comparativa de las características de la agricultura mexicana y de la argentina; más aún, distintos serán los problemas que plantea la utilización y acumulación de capital, según los niveles de ingreso alcanzados durante el desarrollo hacia afuera, etcétera.<sup>160</sup>

Estas tendencias y contradicciones generales son expresiones de la persistencia del rezago estructural característico de la periferia; resultan de la forma como la estructura productiva se transforma durante la fase de desarrollo hacia adentro, sin que se logren eliminar las diferencias de estructura respecto al centro, que se reiteran a nuevos niveles. La industrialización comienza a partir de las condiciones de especialización y heterogeneidad conformadas durante el desarrollo hacia afuera. Su desenvolvimiento apareja cierta diversificación de la producción y un aumento de la productividad media del trabajo considerable. Pero la diversificación no elimina la falta de complementariedad entre los sectores productivos, ni la condición primario-exportadora de la periferia; tampoco suprime el rezago de la productividad, no sólo por la dificultad de reabsorber la mano de obra empleada en sectores donde ésta es muy baja, sino porque la propia reabsorción se realiza en condiciones de productividad diferencial respecto al centro, inclusive en varias de las ramas del sector manufacturero.

Así, acorde a la concepción del sistema centro-periferia, para que con la industrialización se logren aumentar sustancialmente los niveles de productividad y optimizar la asignación de los recursos, se requieren orientarla apelando a una política deliberada de desarrollo. Aún más, dada la naturaleza estructural de sus problemas, será necesario ordenar y racionalizar dicha política recurriendo al uso de la programación. Esta programación surge entonces de observar las condiciones estructurales específicas de la periferia, que limitan su capacidad de crecimiento cuando este tipo de economía se libera al curso espontáneo de las fuerzas del mercado. La conducción deliberada del proceso.

---

<sup>160</sup> RODRÍGUEZ, Op. Cit., p. 38.



## 1.2 CEPAL: PLANOS ANALÍTICOS Y ETAPAS DE SU PENSAMIENTO (1949-1985)

Mientras el trabajo de Rodríguez busca aclarar los componentes del pensamiento de la CEPAL, a partir de su revisión y sistematización, lo cuál es útil para comprender la visión institucional de la Comisión sobre sus propias contribuciones y limitaciones. El trabajo de Bielshovsky, que se desarrolla en este apartado, muestra con más detalle la evolución de las ideas de la CEPAL. Complementa la presentación de las contribuciones esenciales de la Comisión para detenerse en aspectos de peso en el análisis de sus ideas como escuela de pensamiento. Incorpora los aspectos históricos y sociológicos y sus autores, más allá de la centralidad de la figura de Prebisch.

Bielshovsky, para entender la contribución de la CEPAL a la historia de las ideas económicas, parte de reconocer que se trata de un cuerpo analítico específico, aplicable a condiciones históricas propias de la periferia latinoamericana. La fuerza explicativa de ese cuerpo analítico deriva del cruce entre un método histórico e inductivo, y su referencia teórica particular como teoría estructuralista del subdesarrollo periférico latinoamericano. Su contribución particular como escuela, así como las de la economía del desarrollo, se circunscribe al grupo de los sistemas de economía política. Su principio normativo sería la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia.<sup>161</sup>

La Comisión no se constituyó estrictamente como institución académica; su auditorio fue formado *policy makers* de América Latina. Así, durante mucho tiempo su unidad y el alcance de su 'sistema de economía política' permanecieron desconocidos. Las primeras exploraciones antológicas, "no siempre claramente interconectadas" -en palabras de Bielshovsky-, de Prebisch y de la CEPAL la realizó por primera vez Aníbal Pinto (1968), seguido del trabajo de Rodríguez. Por este motivo, la teorización de la CEPAL hace de estas revisiones un elemento esencial para la comprensión de los objetivos institucionales del su pensamiento económico y político.

El 'enfoque histórico' de la CEPAL como escuela de pensamiento de examen de las

<sup>161</sup> Frente a los principios unificadores, plantea Shumpeter (1954, p. 38): los sistemas de economía política, como campo de la historia del pensamiento económico, son considerados como un 'amplio conjunto de políticas económicas que los autores sustentan fundamentándose en determinados principios unificadores -normativos- como los principios del liberalismo económico, del socialismo.

tendencias económicas de mediano y largo plazo, se instrumentalizó por la teoría 'estructuralista' del subdesarrollo periférico, cuya autoría, por parte de Bielschovsky en coincidencia con Rodríguez, se atribuye a Prebisch.<sup>162</sup> La perspectiva estructuralista buscaba examinar la transición 'hacia adentro' en los países latinoamericanos, durante de su proceso de industrialización. Transición enmarcada en una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del periodo exportador.

Se negaba a comparar el subdesarrollo periférico con la historia pretérita de las economías centrales, como proponía Rostow<sup>163</sup>, y buscaba identificar los desdoblamientos históricos singulares que corresponden a la especificidad de sus experiencias, en los que cabía esperar secuencias y resultados distintos a los del desarrollo céntrico. Desde su texto inaugural, Prebisch (1949) alertaba la especificidad del proceso de crecimiento en las circunstancias estructurales y periféricas de los países de América Latina, y exigía un espacio analítico para estudiarla<sup>164</sup>:

Una de las fallas mas ingentes de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad... No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a liberarnos.

En esta línea, 'El subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas. Es, en sí, un proceso particular, resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en las estructuras arcaicas'. Por ser un fenómeno específico, el subdesarrollo requiere un esfuerzo de teorización autónomo. La falta de ese esfuerzo ha movido a muchos economistas a explicar por analogía con la experiencia de las economías desarrolladas, que cuentan con otro tipo de experiencias y de necesidades. Por esta razón, frente a la ideología liberal, la defensa del desarrollo mediante la industrialización tenía, en el periodo

---

<sup>162</sup> Bielschovsky aclara que mientras en las disciplinas de las ciencias sociales donde nace el estructuralismo como la lingüística y la antropología, éste correspondió a un instrumental metodológico sincrónico o ahistorico, mientras en el análisis económico de la CEPAL es esencialmente un enfoque orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método 'inductivo' que a una 'heurística positiva'.

<sup>163</sup> ROSTOW, W.W. *The Take-off into Self Sustained Growth. The International Library of Critical Writings in Economics*, No. 140, 2002.

<sup>164</sup> CEPAL, 1951, p.4.

inmediato de la posguerra, el inconveniente de encontrarse poco instrumentalizada desde el punto de vista analítico. Para los defensores de la industrialización, había una especie de 'vacío interno', y el escepticismo respecto de la teoría económica existente generaba perplejidad frente a la falta de teorías que pudieran adaptarse a las realidades económicas y sociales que se procuraban entender y transformar.

La teorización cepalina cumpliría ese papel en América Latina: sería la versión regional de la nueva disciplina que se instalaba con vigor en el mundo académico anglosajón siguiendo la estela 'ideológica' de la hegemonía heterodoxa keynesiana; la versión regional de la teoría del desarrollo, con auge en los años cincuenta en cuanto a creatividad e influencia. Apoyando la mítica figura de Prebisch, estarían, en la CEPAL o sus cercanías, figuras como Celso Furtado, José Medina Echavarría, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Anibal Pinto, Osvaldo Sunkel y otros estudiosos de la realidad latinoamericana.

En concordancia con lo planteado por Rodríguez, Bielschovsky encuentra que la ideología cepalina durante esta etapa encajaba perfectamente con los proyectos políticos de varios gobiernos del continente, lo que permitía que la innovación de los mensajes disfrutaran de receptividad para su divulgación. El mensaje general estaba plenamente sintonizado con el meollo de la nueva 'teoría del desarrollo': los países subdesarrollados merecían una formulación teórica independiente. Esta especificidad de la inserción de la periferia en la economía internacional, cobró importancia en los textos inaugurales de la Comisión al acompañarse de la tesis de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, que se oponía al postulado liberal de las virtudes del libre comercio internacional. Al contrario de lo prometido por la teoría de las ventajas comparativas, durante el siglo XX la mayor lentitud del progreso técnico de los productos primarios en relación con los industriales no estaba promoviendo el encarecimiento de los primeros respecto de los últimos.

La tendencia al deterioro de los términos de intercambio sostenía que el proceso de industrialización no atenuaría la vulnerabilidad externa, porque durante mucho tiempo la periferia latinoamericana se mantendría como exportadora de productos primarios, de demanda elástica en los países céntricos, y como importadora de productos

industriales, de alta elasticidad de la demanda en la periferia. Así, mientras el proceso de industrialización no concluyera enfrentaría siempre una tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos, ya que el proceso sustitutivo 'aliviaba' la demanda de importaciones mientras imponía nuevas exigencias, derivadas de la nueva estructura productiva que creaba y del crecimiento del ingreso que generaba. Por esta razón, solo se alteraba la composición de las importaciones, renovándose continuamente al problema de la insuficiencia de divisas.

De esta forma se subordina el concepto de la industrialización al de 'sustitución de importaciones'. La dinámica sustitutiva consiste en la forma como la economía reacciona a los estrangulamientos sucesivos de la balanza de pagos. Debido a la comprensión progresiva de la lista de importaciones, la industrialización va pasando de sectores de instalación 'fácil', pero exigentes en materia de tecnología, capital y escala, a segmentos cada vez más sofisticados y exigentes. El argumento, que aparece en los textos inaugurales, es sólo elaborado a cabalidad en la década de los años sesenta.<sup>165</sup>

Asimismo, la preocupación por el desequilibrio externo llevó a que, desde sus orígenes y en especial desde la década de los años sesenta, la CEPAL destacara la importancia de estimular las exportaciones. Tuvo un papel intelectual central en dos iniciativas institucionales, que dan inicio a la conformación de los espacios regionales de intercambio: participó en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- (1960-1980)<sup>166</sup>, y promovió a través de Prebisch la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD- (1964). La creación de la ALALC contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio, por la vía teóricamente más fácil del comercio intrarregional. Además, el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo.<sup>167</sup> A esto se suma el proceso de integración en Centroamérica.

---

<sup>165</sup> TAVARES, Maria da Conceicao, *Auge y Declinación del Proceso de Sustitución de Importaciones en el Brasil*. 1964.

<sup>166</sup> Reemplazado posteriormente por la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI.

<sup>167</sup> CEPAL. *El Mercado Común Latinoamericano*. Santiago de Chile: CEPAL, 1959.

La UNCTAD nacía de ideas debatidas en la década de los años treinta y cuarenta, relacionadas con la necesidad de atenuar la vulnerabilidad cíclica de los países periféricos aplicando mecanismos de intervención internacional concertados de común acuerdo con los países centrales. Su énfasis inicial en la necesidad de diversificar y ampliar las exportaciones -incluso las industriales- se extendía del ámbito restringido del mercado regional al más ambicioso, del mercado mundial. El texto que Prebisch presentó en la segunda conferencia de la nueva entidad plantea, acorde a Bielshovsky, el momento en que la idea de la cooperación internacional para reforzar el desarrollo de la periferia mediante acuerdos de comercio internacional tiene su mayor peso.<sup>168</sup>

Por su parte, la idea del estrangulamiento permanente del balance de pagos es central a la tesis de la inflación estructural, desarrollada por Juan Noyola Vásquez<sup>169</sup> y depurada por Osvaldo Sunkel (1958)<sup>170</sup> y Anibal Pinto (1960). En estos textos, el desequilibrio estructural de la balanza de pagos aparece como la causa estructural 'básica' de la inflación junto con la rigidez de la oferta agrícola, lo que desencadena un proceso alimentado por 'factores de acumulación' y por 'mecanismos de propagación'.

Frente a las dificultades crecientes de balance de pagos determinadas por el término de la Guerra de Corea (1950-1953), reaparece la idea del estrangulamiento externo vinculada con la discusión sobre la conveniencia de estimular la entrada de capitales extranjeros privados, y no restringirse a la búsqueda de capitales públicos. Prebisch defendía este estímulo, pero llamaba la atención al peligro de expandir pasivos externos de los países y someterlos exageradamente al peso de su servicio, por lo que estimaba más prudente ampliar el financiamiento de los organismos oficiales.

El argumento de la vulnerabilidad externa acompaña el desarrollo del pensamiento de la CEPAL, transformando sus énfasis acorde a las variaciones de los contextos del comercio mundial y a las condiciones del financiamiento internacional. En los años sesenta se denominaría 'dependencia financiera y tecnológica' mientras en los setenta habría un enriquecimiento analítico de la 'dependencia' mediante el examen del papel

<sup>168</sup> CEPAL. *Hacia una Nueva Política Comercial en Pro del Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 1964

<sup>169</sup> NOYOLA VÁSQUEZ, Juan. *Inflación y Desarrollo Económico en Chile y México*. Santiago de Chile: CEPAL, 1957.

<sup>170</sup> PINTO, Anibal. *Naturaleza e Implicaciones de la Heterogeneidad Estructural de la América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1958.

de las empresas transnacionales en las economías periféricas. En los años ochenta la vulnerabilidad externa equivaldría en la práctica a la 'asfixia' financiera provocada por la deuda externa.

Bielschovsky también recuerda que mientras la industrialización espontánea era saludada como un acontecimiento de gran significado en la historia de la difusión mundial del progreso técnico, se estimaba este progreso era intrínsecamente problemático al realizarse sobre la base de estructuras económicas e instituciones subdesarrolladas (especializadas y heterogéneas). El proceso en curso provocaría tres tendencias perversas que se desempeñarían un papel básico en el contexto dinámico: el desequilibrio estructural del balance de pagos, la inflación y el desempleo.

- El desequilibrio estructural del balance de pagos se generaba por las exigencias de importación de economías en vías de industrialización especializadas en pocas actividades exportadoras y con baja elasticidad de la demanda de sus exportaciones. La baja diversificación generaba presión permanente por expandir las importaciones más allá de lo permitido por el crecimiento de las exportaciones.
- La tendencia a la inflación derivada del desequilibrio de la balanza de pagos y de las demás insuficiencias que el proceso de industrialización enfrenta en economías poco diversificadas (rigidez agrícola, escasez de energía, y transporte, etc.).
- La CEPAL rechazó políticas de ajuste simbolizadas por el FMI en momentos de alza de precios y desequilibrio externo, cuya recomendación era recomendar desvalorizar fuertemente el tipo de cambio y neutralizar el efecto inflacionario de esa medida con drásticas contracciones fiscales y monetarias. Conforme a la visión estructuralista, la moneda se expande casi siempre pasivamente como respuesta de las autoridades monetarias a las alzas de precios de origen estructural, siendo por tanto incorrecto considerarla causa de la inflación. De esta forma, la única medida para evitar inflación es alterar las condiciones estructurales que la provocan, mediante un esfuerzo de crecimiento continuo y planificado. Las políticas crediticias y fiscales restrictivas no solo fracasan en el

tratamiento de la inflación, sino que al causar recesión refuerzan las tendencias inflacionarias estructurales que se manifiesta al repuntar el crecimiento.<sup>171</sup>

- El desempleo obedecía a la incapacidad de las actividades exportadoras para absorber el excedente de mano de obra y a la insuficiente capacidad de absorción de las actividades modernas destinadas al mercado interno. Para que estas últimas fueran capaces de absorber a los subempleados, se necesitarían tasas de formación de capital y de crecimiento que en las condiciones de la economía periférica, representaban un desafío extraordinario: la heterogeneidad estructural limitaba la capacidad de generar excedentes (sólo una pequeña fracción de la economía operaba con productividad elevada) y la especialización limitaba la capacidad de exportar y determinaba fuertes presiones importadoras. Finalmente, las técnicas productivas importadas de los países centrales no absorberían adecuadamente la mano de obra. Luego el argumento se ampliaría al incorporar la idea de que la nueva composición de la producción industrial tendía también a la menor absorción de mano de obra.

La década de los años sesenta, reafirma en la CEPAL argumentos relativos a las dificultades de la periferia para crecer y absorber la fuerza de trabajo e incluye la necesidad de alterar la estructura social y redistribuir el ingreso, especialmente por la vía de la reforma agraria, que permitiría sortear la 'insuficiencia dinámica'<sup>172</sup> (Prebisch) de las economías de la región. El modelo explicativo inicial sobre la falta de capacidad

<sup>171</sup> Ver Noyola (1957) y Sunkel (1958).

<sup>172</sup> Enfatiza en la disponibilidad de ahorro potencial para fines de inversión productiva. La idea de 'insuficiencia dinámica' no es idéntica a la tesis de la 'tendencia al estancamiento' (Furtado). Furtado parte de la idea de que la mala distribución del ingreso sería responsable de orientar la estructura productiva hacia un patrón de industrialización poco empleador de trabajo, y reforzador de la mala distribución. Al proseguir la industrialización a estadios más intensivos en capital, empleaban cada vez menos mano de obra y exigían cada vez más mercado consumidor. El resultado sería una tendencia simultánea a la caída de la tasa de interés, la reducción de la participación de los salarios en el ingreso y la falta de mercado consumidor para los nuevos productos, con la pérdida consiguiente del dinamismo del crecimiento y la tendencia al estancamiento. Solo la reforma agraria y sus efectos benéficos consiguientes sobre el empleo y la distribución del ingreso permitirían ampliar la base del consumo para productos industriales menos exigentes en términos de capital y escala, y podrían inducir una recomposición de la especificidad las inversiones industriales y el dinamismo. El argumento de Furtado tiene en común con el de Prebisch, además de la defensa de la reforma agraria, la idea de la 'dependencia tecnológica': la periferia utilizaría la tecnología generada exógenamente, en el centro, en condiciones de dotación de recursos totalmente distintas, y en su empleo implicaba la sobreutilización del recurso escaso, el capital, en detrimento del recurso abundante, el trabajo. La diferencia es que Furtado derivar de ahí una tesis de la insuficiencia dinámica 'de la demanda'.

para absorber la fuerza de trabajo, basado en la insuficiencia del ahorro y utilización de las tecnologías intensivas en capital, se orienta en la siguiente década al análisis del uso social del excedente potencial. La idea previa sobre la necesidad de restringir el consumo de las clases ricas a favor de la inversión y el progreso técnico se re-interpreta y aplica a la cuestión agraria, que, como menciona Rodríguez, se constituye en un pilar adicional al de la industrialización.<sup>173</sup>

La teoría de la dependencia tiene dos vertientes, una de análisis predominantemente político y otra de análisis eminentemente económico. En el primer caso, existe estímulo desde la sociología cepalina del desarrollo para reaccionar a la tesis corriente en esa época de que se estaba gestando en la región una burguesía nacionalista potencialmente comprometida con un patrón de desarrollo que justificaba una alianza con la clase trabajadora y que podía conquistar la hegemonía política.

En la ruta política, la CEPAL vincula los procesos de crecimiento de los países con el comportamiento de las clases sociales y las estructuras del poder. Su gran innovación metodológica reside en la exigencia de que ese vínculo se haga considerando las relaciones entre esas estructuras internas y el poder económico y político en el resto del mundo. Así, la historia de la situación de subdesarrollo reside en la relación entre las sociedades periféricas y centrales, lo que exige analizar la forma como las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente con el mercado mundial, y la forma como se constituyeron los grupos sociales internos que definieron las relaciones internacionales intrínsecas al subdesarrollo.<sup>174</sup>

El análisis 'económico' de la dependencia tuvo distintas tonalidades políticas. Su formulación marxista fue desarrollada por André Gunder Frank (1976). La idea básica, que encontró seguidores entre los intelectuales latinoamericanos, era que la industrialización en América Latina correspondía a una nueva modalidad de explotación secular que el imperialismo imponía a los trabajadores en alianza con la elite local.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> La idea básica detrás de la reforma agraria radica en que los latifundistas rentistas entorpecerían el progreso técnico. Así, el acceso del campesino a la tierra, apoyado debidamente por el Estado, abriría el camino para elevar la productividad agrícola y mejorar el uso del excedente, demás, ayudaría a radicar al hombre en el campo evitando la marginalización urbana.

<sup>174</sup> CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo. Dependencia y desarrollo en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 1969.

<sup>175</sup> Según esta concepción, el proceso de acumulación era indisoluble de la expansión capitalista internacional y del



La idea de 'dependencia' comercial, financiera y tecnológica, estuvo presente en la CEPAL, desde sus inicios aunque sin usar el concepto en forma estricta.<sup>176</sup> Para la Comisión, la 'condición periférica' determinaba problemas a superarse mediante políticas económicas y sociales, nacionales e internacionales; no significaba una fuente de explotación insuperable que implicara la necesidad de romper con el capitalismo. Este matiz, sin embargo, puede corresponder a la vinculación institucional de sus autores.

Entre los economistas de la línea cepalina, el análisis de la dependencia más importante y -políticamente más contundente- partía del postulado de que en el mundo había una sola economía capitalista, integrada respecto a los patrones tecnológicos y a los de consumo, sobre todo a través de la expansión mundial de las empresas multinacionales. El problema del subdesarrollo residía entonces en que mientras en el 'centro' la mayoría de los trabajadores se hallaba integrada al mundo moderno, en la 'periferia' esto ocurría solamente con una pequeña fracción de la población. Peor aún, el avance de este modelo mundial de acumulación tenía efectos sociales disgregadores, porque tendía a marginalizar incluso a los agentes económicos con mayores potencialidades productivas.<sup>177</sup>

En forma paralela se formulaba la tesis de la 'heterogeneidad estructural' en la región. Partió de la constatación de que los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse respecto a la distribución del ingreso entre las clases, y la dada entre sectores -estratos- y entre regiones dentro de un mismo país (Pinto,1965). Posteriormente, se desarrolló dicho análisis con el argumento de que el proceso de crecimiento en América Latina tendía a reproducir en forma renovada la vieja heterogeneidad estructural imperante en el periodo agrario-exportador (Pinto, 1970).<sup>178</sup>

---

imperialismo y constituía parte de un proceso que solo enriquecía a los países desarrollados y a la pequeña elite dominante local que los representaba. El sistema capitalista mundial funciona basado en la formación y explotación de un conjunto de satélites y subsatélites, que se reproducen dentro de cada país, que forman subsistemas de explotación internos ligados al sistema mundial.

<sup>176</sup> En los años sesenta las diferencias en la utilización del concepto de dependencia eran importantes, no solo en la función analítica que desempeñaba en las interpretaciones sino también respecto al significado político-ideológico.

<sup>177</sup> SUNKEL, Osvaldo. Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia, Marginación y Desigualdades Espaciales: Hacia un Enfoque Totalizante. Santiago de Chile: CEPAL, 1970.

<sup>178</sup> PINTO, Anibal. Naturaleza e Implicaciones de la Heterogeneidad Estructural de América Latina. Santiago de

Así como para los dependentistas la industrialización no había eliminado la dependencia, sino que la había alterado, para Pinto la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural, sino que modificaba su formato. En ambas interpretaciones el subdesarrollo como proceso se perpetúa a pesar del crecimiento económico.

Los diagnósticos de 'insuficiencia dinámica', 'dependencia', y 'heterogeneidad estructural' proponían agendas reformistas: el patrón o estilo de desarrollo económico tendría que modificarse mediante una mejor distribución del ingreso y de profundas reformas (agraria, patrimonial, financiera, tributaria, educacional y tecnológica). Entendían que esto dependía de una transformación política que incluyera la recuperación de la democracia en los países en que se habían instalado dictaduras, en contraste con una izquierda extrema encontrada en la revolución la única salida.

Además de la teoría de la dependencia y la tesis de la heterogeneidad estructural que cobraría relieve en los años sesenta, la reorientación de la industrialización para promover las exportaciones sería un tema de relevancia:<sup>179</sup>

La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremedida la exportación de manufacturas al resto del mundo.

La motivación principal para reiterar la advertencia en los años sesenta y setenta, desde la CEPAL, emanó de consideraciones sobre la vulnerabilidad externa. Bielschovsky reconoce que había preocupación por la 'eficiencia' en la asignación de recursos, pero principalmente por el problema de escasez de divisas.

Así, la crisis internacional, derivada de la crisis petrolera (1973) enfatizó los análisis macroeconómicos y del endeudamiento, tanto como de los requisitos para diversificar las exportaciones por parte de la CEPAL. Aún así, respecto al contenido, la década de los años setenta forma un todo relativamente homogéneo al mantener el interés central por los análisis de mediano y largo plazo y con ello la discusión sobre 'estilos' de desarrollo<sup>180</sup> (como "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un

Chile: CEPAL, 1970.

<sup>179</sup> PREBISCH, Raúl. Santiago de Chile: CEPAL, 1961. p.198.

<sup>180</sup> La integración de los elementos previos del análisis de la CEPAL se concretó en los años setenta mediante la idea de 'estilos' o 'modalidades' de crecimiento, estimulado por cuatro influencias básicas: 1. Un crecimiento

ámbito definido y en un momento histórico determinado").<sup>181</sup> Desde un ángulo 'económico estricto' podría entenderse como la manera en que dentro de un sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quienes y como producir los bienes y servicios.<sup>182</sup>

Sobre esa base, desarrolla una argumentación respaldada por estadísticas latinoamericanas relacionando los tres 'interrogantes' especialmente la interacción entre el 'que' y para 'quien'. Según la visión de Pinto, la dinámica de un estilo debe buscarse en las interacciones entre estructura productiva y distribución del ingreso. Lamenta el 'circulo de causalidad negativa' del estilo de la concentración del ingreso alimenta la estructura productiva existente y viceversa. Por último, ejecuta ejercicios sobre la distribución deseable del ingreso y la reorientación de la estructura productiva.

Se reconoce entonces en forma abierta que las economías latinoamericanas pueden ser dinámicas a pesar de contener graves injusticias sociales<sup>183</sup>. Planteaba la pregunta de que si la industrialización no había abolido las diferencias, sino, que por el contrario, solo había cambiado su formato y ampliado su visibilidad, ¿Qué impediría que el crecimiento futuro continuara reforzando el proceso histórico en curso? Es mas, ¿la concentración del ingreso no estaría siendo funcional al dinamismo?

Bielschovsky plantea la década de los setenta como tercera fase del ciclo interpretativo de la CEPAL, con un plano de análisis interno' y otro de la 'inserción internacional'

En cuanto al 'plano interno' estaban presentes en el primer decenio los elementos que permitieron señalar una tendencia permanente al subempleo y, por tanto una tendencia a la preservación del subdesarrollo, incluso con la industrialización. En el 2do. decenio surgió la tesis de que solo con la reforma agraria y la redistribución del ingreso se podría dinamizar la economía a mediano y largo plazo. En el 3er decenio, se dio el reconocimiento de que hay

---

socialmente mas homogéneo y justo, a partir de la recuperación económica de la región durante el 'auge' mundial de 1965-1973, basado en la reforma agraria y la redistribución del ingreso; 2. El debate internacional de la ONU; 3. Las críticas metodológicas a la forma como se desarrollaba el debate sobre el desarrollo propuesto desde la CEPAL; y 4. La crisis internacional de 1973-1974, y la intensificación posterior del endeudamiento reforzaron el énfasis en la necesidad de reorientar la 'modalidad' o 'estilo' de industrialización de manera de combinar los estímulos del mercado interno con las virtudes de la orientación pro exportadora de bienes industriales.

<sup>181</sup> TAVARES, María de Conceicao y SERRA, José. 'Mas allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil'. Santiago de Chile: CEPAL, 1971. p. 176.

<sup>182</sup> GRACIARENA, Op. Cit. p. 107

<sup>183</sup> Op. Cit.

diferentes modalidades de crecimiento posible, aunque no siempre deseables.

En el plano de la 'inserción internacional', la industrialización se consideraba en los años cincuenta como la solución a largo plazo del problema de la 'vulnerabilidad externa'. [...] sería una de las características intrínsecas del proceso de industrialización periférico. La integración regional, se señalaba como una primera fórmula para atenuar el problema. En los años setenta surgirían las críticas a las distorsiones del proceso de industrialización y a su sesgo anti exportador, y la interpretación de que la reorientación exportadora tendría el doble papel de conferir mayor eficiencia en materia de asignación al proceso de industrialización y reducir las restricciones externas. La crisis internacional y el endeudamiento de los años setenta reforzaría la interpretación, sobre todo en la dimensión del combate a las restricciones externas.<sup>184</sup>

Las posibilidades de éxito de esa nueva modalidad de industrialización eran optimistas, gracias a las experiencias de Brasil y Colombia. Sin embargo, con relación entre estilos de crecimiento y de formación económico-social la etapa evolucionó hacia una profunda 'perplejidad' en cuanto a la factibilidad de reorientar el desarrollo hacia una mayor homogeneidad social.

Los diagnósticos de la CEPAL se enriquecían por el análisis de las estructuras políticas y el reconocimiento de que los procesos reales de transformación en curso en América Latina eran socialmente injustos. Pero había una percepción clara de las dificultades de revertir esta dirección. La generalización de los regímenes dictatoriales por toda la región corroboraba el clima de desaliento, pero su fin era considerado un paso necesario, no suficiente. Dadas las raíces históricas de las estructuras de propiedad y poder, y sus consecuencias sobre las estructuras de producción y distribución del ingreso, la lucha político-social que se preveía para la fase de la recuperación democrática representaba una ardua tarea.

Las conclusiones sobre estilos de desarrollo en América Latina parten de la experiencia de Brasil, donde el proceso capitalista aunque se desarrolle de modo cada vez más desigual, incorporando y excluyendo sectores de la población y estratos económicos, ahondando diferencias vinculadas con el consumo y la productividad, consiguió

---

<sup>184</sup> BIELSCHOVSKY, Ricardo. Cincuenta años de Pensamiento en la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL, 1989. p. 234.

establecer un esquema que le permite autogenerar fuentes de estímulo y expansión que le confieren dinamismo. En este sentido, se deriva que mientras el capitalismo brasileño se desarrolla de manera satisfactoria, la nación, la mayoría de la población permanece en condiciones de gran privación económica, y eso en gran medida debido al dinamismo del sistema, o incluso, al tipo de dinamismo que los anima.<sup>185</sup>

Según los autores, la concentración del ingreso sería funcional al crecimiento brasileño y le conferiría dinamismo, porque reajustaba la estructura de la demanda hacia la estructura productiva existente, ampliando el consumo de las clases medias y altas y elevando el excedente para financiar la acumulación. Se trataba de un estilo de crecimiento 'maligno', en términos de Sachs,<sup>186</sup> o 'perverso', que es como los autores apellidaron el pretendido 'milagro brasileño' exhibido por la dictadura de entonces y fundándose en las aceleradas tasas de crecimiento de la época.

Además, la línea de estilos de desarrollo en América Latina se nutre de un modelo matemático-alimentado con estadísticas de Venezuela que permite comparar los efectos de diferentes 'estilos' de desarrollo sobre los problemas del desarrollo (los efectos sobre esos problemas de las 'diferentes maneras de modificar' la estructura existente del producto y la demanda', considerándose el comportamiento de las variables económicas vinculadas con cada estilo). Esto aportó también al diagnóstico de los problemas que surgían con las modalidades de desarrollo predominantes y señalar alternativas 'viables' en el marco del sistema capitalista'.<sup>187</sup>

Finalmente, los debates al interior de la ONU se convirtieron en fuente adicional para analizar estilos por parte de la CEPAL.<sup>188</sup> La declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social<sup>189</sup> se elaboró para destacar el desarrollo como el gran objetivo de la humanidad, y establecer un consenso filosófico universal sobre las normas sociales del desarrollo, aunque separaba el concepto de desarrollo económico del de progreso social. La tentativa de remediar la falla apareció en La Estrategia Internacional

---

<sup>185</sup> TAVARES. Op. Cit.

<sup>186</sup> Pronunciada durante una alocución en la CEPAL en 1968, citado por Bielschovsky.

<sup>187</sup> VARSAVSKY. Centro de estudios del desarrollo, CENDES, 1969.

<sup>188</sup> Sus enfoque de participación incluyeron el oficial, como órgano de las Naciones Unidas; y el "independiente", desarrollado a nombre propio, por parte de los autores vinculados a la institución.

<sup>189</sup> ONU. Resolución 2542 (XXIV), Asamblea General, diciembre 11 de 1969.

del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo <sup>190</sup>, que propone un 'enfoque unificado' del desarrollo económico y social.

La participación oficial de la CEPAL, da continuidad a una línea de trabajo iniciada en los años sesenta, y que en la siguiente década multiplica estudios sobre el empleo y la distribución del ingreso. Además, acorde a su mandato de evaluar la estrategia de desarrollo integral en las condiciones latinoamericanas, formula criterios para el 'desarrollo integrado' o 'desarrollo humano' entre los que figuran, acorde a la agenda reformista de los años sesenta, la defensa de la necesidad de modificar el régimen de propiedad de la tierra y el control y la utilización soberana de los recursos naturales. <sup>191</sup>

Se adopta una postura flexible en cuanto a las estrategias de cambio, señalándose que deben adecuarse a las distintas configuraciones estructurales de la región y destacando que el modelo o el estilo que se adopte debería ser orientado por la planificación estatal y contar con la participación indispensable de todos los estratos de la población.

El aporte no oficial de los intelectuales vinculados a la CEPAL generó una discusión interdisciplinaria, con continuidad de la contribución de los sociólogos, iniciada en los años sesenta. Sus preocupaciones centrales fueron la delimitación del tratamiento teórico conceptual a partir del 'enfoque unificado', y una definición integral del concepto que indicara metodológicamente una orientación histórica multidisciplinaria.

Wolfe hace una delimitación conceptual de las dificultades históricas de viabilizar estrategias socialmente deseables como las definidas en muchas declaraciones internacionales de la época. Parte por revisar los elementos centrales del 'consenso' internacional sobre el desarrollo orientado por valores de libertad e igualdad de derechos: acelerado proceso de acumulación de capital, industrialización, modernización agrícola, incorporación de todos al consumo moderno, desarrollo de la capacidad empresarial, difusión tecnológica y científica, educación universal, provisión de servicios y seguridad social, participación creciente en el comercio mundial y aumento de las corrientes de financiamientos a los países en desarrollo. <sup>192</sup>

<sup>190</sup> ONU. Resolución 2626 (XXV), Asamblea General, octubre 24 de 1970.

<sup>191</sup> El documento mas importante de ese carácter fue la Evaluación de Quito, CEPAL, 1975. Coordinada por Manuel Balboa y Marshall Wolfe.

<sup>192</sup> WOLFE, Marshall. 'Enfoques del desarrollo de quien y hacia que'. Santiago de Chile: CEPAL. 1976. Wolfe era Director de la División de desarrollo social de la CEPAL.

Por último, explica los tres criterios corrientes para tratar los problemas del desarrollo: 'utópico normativo', 'tecnocrático racionalista' y 'sociopolítico', para formular advertencias metodológicas. Según el autor, los dos primeros 'pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual solo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes'.<sup>193</sup> Al considerar el criterio sociopolítico se concluye que no hay ninguna razón a priori para suponer la existencia de agentes políticamente capaces y deseosos de implantar un estilo de desarrollo deseado y factible.

A pesar de las advertencias y del pesimismo de los economistas y sociólogos sobre las reales posibilidades de transformación social en las sociedades latinoamericanas, la reflexión centrada en la noción multidisciplinaria de 'estilos' era analíticamente estimulante. Se mantenía en la CEPAL la exitosa tradición del análisis histórico-estructuralista, enriquecida con las virtudes de lo multidisciplinario de los diagnósticos de las experiencias concretas de los países latinoamericanos. Acorde a Bielschovsky, "Lamentablemente, esa orientación promisoriosa se volvería cada vez más frágil, en buena medida debido a la crisis de la deuda que comprensiblemente marginaría en toda la región el interés por la discusión sobre las estrategias de largo plazo."<sup>194</sup>

Sumada a su reducción en la capacidad previa de influir en el pensamiento económico de América Latina por la irrupción de las dictaduras en Chile (país sede de la CEPAL) y en Argentina, el fin del ciclo expansivo mundial generó una creciente inestabilidad macroeconómica que perduraría más de una década y la presencia creciente del sector financiero en el centro de los acontecimientos económicos. La fase se caracterizaría por la nueva hegemonía del sistema financiero sobre el sistema productivo (CEPAL, 1985): las energías potencialmente orientables a la implantación de sistemas diversificados de producción y exportación son debilitadas cada vez más por políticas económicas e ideologías que terminan sirviendo esencialmente a la rentabilidad del sector bancario, perjudicando el crecimiento y el progreso técnico.

---

<sup>193</sup> Ibid. p. 163.

<sup>194</sup> BIELSCHOVSKY, Op. Cit.

A la falta de espacio político y los cambios en la economía se suma la decadencia de la teoría del desarrollo y la aparición de una nueva ortodoxia en cuanto al análisis de las economías en desarrollo. Esta ortodoxia fue adoptada por los países del Cono Sur, impactando notablemente los alcances de la CEPAL. En el plano de la lucha ideológica, las ideas cepalinas caían en un plano de bajo impacto.

Es clave comprender la coyuntura que impide mayor desarrollo de las ideas de la Comisión, y que se relacionan con la crisis cambiaria de principio de la década de 1980 en América Latina. Con pocas excepciones, la elevación de las tasas de interés en EU desencadenaría, en las circunstancias de fragilidad macroeconómica de la mayoría de las economías de la región, un proceso que las obligaría a generar "profundos ajustes recesivos, en la medida que escaseaba la afluencia de capitales"<sup>195</sup>, aspecto que se reforzó con las cláusulas de 'condicionalidad' propuestas por el FM y del BM en las negociaciones de financiamiento.

El ajuste recesivo llevaría a una voluminosa producción de divisas para pagar el servicio de la deuda mediante la expansión de las exportaciones a 7% anual, y el estancamiento de las importaciones. Los choques inflacionarios de la desvalorización cambiaria lanzaron a algunas economías al estado mega inflacionario y, junto con la recesión (la tasa anual de crecimiento media anual entre 1981-1990 fue de 1.2%, lo que corresponde a una caída del ingreso per cápita en la región), produjeron efectos devastadores sobre las finanzas del sector público, que estaba endeudado en dólares, en parte debido a la 'socialización' de la deuda externa del sector privado.

El clima ideológico internacional era marcado por el creciente predominio de la ortodoxia liberal, que culmina con el 'Consenso de Washington'<sup>196</sup>. El ajuste defendido por el FMI y los acreedores de la deuda después de la crisis mexicana se acompañaba del argumento de que en unos años América Latina superaría sus dificultades y volvería a la senda del crecimiento. La CEPAL expresó, a través de Enrique Iglesias<sup>197</sup> sobre el período que sería una 'década pérdida' -expresión que la CEPAL acuñaría

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> WILLIAMSON, John. *What Washington Means by Policy Reform*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990.

<sup>197</sup> Secretario Ejecutivo CEPAL, discurso pronunciado durante el periodo de sesiones de la Comisión en Lima (1984).



posteriormente.

El carácter puntual del documento lo caracteriza como "recetario" de medidas a implementarse en la región por parte del centro sin tomar en cuenta las especificidades regionales que ha enfatizado la CEPAL en su historia. Es a partir de diez puntos que propone la nueva política de desarrollo a implementarse en América Latina. Por ser el resumen de las políticas ortodoxas vigentes, el Consenso de Washington delimita el nuevo modelo de desarrollo de la región, reemplazando al MSI. Sus diez componentes son tomados como categorías para evaluar los contrastes e implicaciones de ambos modelos de desarrollo: 1. Déficit fiscal; 2. Prioridades del gasto público; 3. Reformas tributarias; 4. Tasas de interés; 5. Tipos de cambio; 6. Política comercial; 7. Inversión extranjera directa; 8. Privatización; 9. Desregulación; y 10. Derechos de propiedad.

A esta coyuntura que permite superponer la estructura financiera internacional, desde el FMI y el BM, a la productiva en el espacio de América Latina, se le ha denominado agotamiento del MSI. En abierto contraste, el Consenso de Washington sienta las bases para emprender las reformas estructurales a las que se sometieron los países de la región desde la década de los años ochenta para adoptar el sistema de economía de mercado como modelo económico.<sup>198</sup>

La crisis de los años ochenta son punto de ruptura en el pensamiento de la CEPAL, que, a pesar de seguir como institución, deja de lado su carácter de Escuela de Pensamiento. La producción desarrollista y el esfuerzo de análisis histórico desde su principio normativo se reemplaza, por la posición a la modalidad de ajuste.

Los aportes cepalinos de la década que se documentan especialmente a partir de 1985 integran la evolución económica y la político-social para diagnosticar la región<sup>199</sup>. Sobresale en cuanto a la evolución económica, una interpretación de la historia que hasta entonces no había merecido el suficiente análisis crítico, la creciente subordinación del proceso productivo a los intereses del sistema financiero que inauguraba un nuevo eje de ordenamiento de las economías nacionales:

A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo

<sup>198</sup> El Modelo de Reformas Estructurales, derivado del Consenso de Washington es tema explicativo del Capítulo 2.

<sup>199</sup> CEPAL, Transformación y Crisis en América Latina y el Caribe 1980-1984, 1985.

parte apreciable de su poder económico y político [...] los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse, [...] las normas de composición de funcionamiento del sistema económico internacional restringían el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales. Los grupos dominantes se enfrentaron a la reorganización del sistema financiero para facilitar la implantación de una nueva modalidad de dependencia. Para asegurar su participación en el poder [...] fue necesario que cambiaran en ocasiones su centro de actividad pasando del sistema productivo al sistema financiero.<sup>200</sup>

La reanudación del debate sobre el proceso de crecimiento a largo plazo en la CEPAL que ocurriría en los años noventa analiza el proceso de industrialización latinoamericana, identifica lagunas, fallas, y distorsiones para proponer una 'nueva industrialización' basada en el concepto de eficiencia (como obtención de 'crecimiento y creatividad'), fundada en la creación de un núcleo endógeno de progreso técnico como 'condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional'.<sup>201</sup> La etapa que se iniciaría en los años noventa, en opinión de Bielschovsky, contiene elementos de la tradición "cepalina presbichiana"<sup>202</sup> mientras introduce la conceptualización que serviría de referencia para la etapa organizada en torno a la idea de 'transformación productiva con equidad'.

Las bases conceptuales para la 'transformación productiva con equidad' se formulan desde el estudio comparativo de los patrones de crecimiento en países latinoamericanos en relación con las economías desarrolladas y otras economías en desarrollo a partir de los dos objetivos centrales del desarrollo económico: crecimiento y distribución del ingreso<sup>203</sup>. Cataloga las economías latinoamericanas a partir de su comportamiento (1970-1984) en tres grupos: crecimiento rápido con ingreso concentrado; ingreso relativamente bien distribuido y poco crecimiento; e ingreso concentrado y sin crecimiento. Ningún país latinoamericano se encontraba en el grupo

<sup>200</sup> Ibid. p. 806 En Bielschovsky. Cincuenta años de Pensamiento en la CEPAL, Chile, 1998.

<sup>201</sup> CEPAL, Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, 1990. P. 358.

<sup>202</sup> Bielschovsky identifica este rasgo en sus dimensiones esenciales y en la perspectiva histórica: el progreso técnico es el foco del análisis (vía para eliminar la pobreza y la vulnerabilidad externa de la región), la estructura agraria condiciona la distribución del ingreso que define el patrón de consumo, condiciona la capacidad de ahorrar e invertir. La mayor equidad corresponde a patrones más austeros y capaces de dinamizar la economía, mientras la austeridad puede influir favorablemente en la relación capital-producto y en la intensidad de uso de las divisas.

<sup>203</sup> La novedad conceptual principal consiste en reconsiderar la estrategia del crecimiento.

ideal: crecimiento y justicia distributiva.<sup>204</sup> En la matriz donde se distribuyen los grupos con eje de crecimiento y distribución, se comprueba que en América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está 'vacío' ('casillero vacío').

Se reconocen insuficiencias del modelo industrializante previo, poco receptivo al progreso técnico, y paralizado con frecuencia por las actitudes 'rentistas' de las clases empresariales locales. La nueva estrategia incluiría una política de apertura comercial que no se encuentra en la CEPAL de antes. El objetivo fundamental era evitar el aislamiento tecnológico en plena era de globalización a través de una estrategia de expansión con aumento del coeficiente de exportación basada en el agregado continuo de valor intelectual a las exportaciones, mediante la reelaboración de productos primarios-exportadores y a los 'nichos de mercado' industriales.

---

<sup>204</sup> FAJNZYLBER, Fernando. La industrialización trunca de América Latina (1983) e Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización Santiago de Chile: CEPAL, 1987.

## 2. DOS CARAS DE LA CRÍTICA AL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES DESDE EL DISCURSO NEOLIBERAL DEL DESARROLLO

Los admitidos retrocesos sociales en América Latina<sup>205</sup>, se observan como consecuencia de las políticas económicas implementadas en la región. Desde la década de los años ochenta, el Modelo de Sustitución de Importaciones -MSI- diseñado en el ámbito teórico por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- e implementado en forma desigual por los gobiernos de la región<sup>206</sup> se reemplaza por un modelo que se denominará aquí Modelo de Apertura -MA-, enmarcado en el denominado sistema de economía de mercado y que se sintetiza en el documento del Consenso de Washington<sup>207</sup>. Los grados de implementación del MSI, en cada país, dependieron, en su momento de la capacidad política de implementación interna de los intereses de cada gobierno.

Las posiciones políticas vigentes en "Washington"<sup>208</sup> se sintetizan en un decálogo simple que menciona la tendencia -ahora monológica- sobre el desarrollo. La literalidad de la síntesis abarca los siguientes puntos esenciales:

1. Déficit fiscal;
2. Prioridades del gasto público;
3. Reformas tributarias;
4. Tasas de interés;
5. Tipos de cambio;
6. Política comercial;
7. Inversión extranjera directa;
8. Privatización;
9. Desregulación; y
10. Derechos de propiedad

<sup>205</sup> Convergen discursos nacionales (representadas en el foro internacional de la ONU) y de entidades financieras multilaterales. Ver Anexo 3. Declaraciones del Banco Mundial. Sobre la Crisis Económica de América Latina, y Anexo 4. Declaración del Milenio.

<sup>206</sup> Evidencia documental muestra que desde la creación de la CEPAL, los gobiernos de Brasil, México, Chile, Venezuela, los países de Centroamérica y parcialmente Argentina fueron quienes aplicaron en mayor medida sus propuestas teóricas. En Brasil, Celso Furtado fue tanto miembro de la CEPAL como asesor del Gobierno; en Centroamérica se construye un proceso de integración que deriva en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con "el sólido apoyo y estímulo de la CEPAL", acorde a Cohen (Cárdenas, et. al. 2003: 431).

<sup>207</sup> WILLIAMSON. Op. Cit.

<sup>208</sup> Washington, como lo explicaba Williamson al momento de presentar su documento sobre el conjunto deseable de reformas de política económica desde E.U., es la política del Congreso, de los altos funcionarios de la administración y también de la tecnocracia de las instituciones financieras internacionales (como el FMI y el BM), las agencias económicas del gobierno, la Reserva Federal, y los *think tanks*.

Desde la pugna de implementación de un modelo propio latinoamericano, cuyo logro -con reservas en cuanto aplicación- es el MSI hasta la implementación del MA, "Washington" ha contado con gran fuerza en la historia económica de la región y, por tanto, en la de su discurso del desarrollo. Enmarcados en el MA, la voz Latinoamericana se minada en una visión regional de resultados complejos en su forma de relación de los poderes económicos y políticos externos con los internos.

Las transformaciones generadas por la crisis de los años ochenta en América Latina, vinculadas a la mediación de poderes sobre la región, encuentran dos niveles básicos: el endurecimiento en la posición de EU frente al proteccionismo, en relación a su relativa permisividad tras la Segunda Guerra Mundial<sup>209</sup>; y la CEPAL perdió fuerza conceptual explicativa para recomponer una propuesta para la región tras la crisis lo que signaría para varios analistas su final como escuela de pensamiento.<sup>210</sup>

Son los resultados de las medidas del Consenso las que han generado convergencia en cuanto a ser calificadas como dignas de superación. Sin embargo, superarlas a ellas significa superar la política de la potencia hegemónica en el ámbito mundial. Asimismo, reconocer limitaciones de los procesos de construcción de conocimiento económico e histórico en América Latina y establecer juicios éticos a sus gobernantes.<sup>211</sup> ¿En qué grado es esto posible por parte de los gobiernos Latinoamericanos? La respuesta es incierta, pero inicialmente, depende de la orientación misma del gobierno. En discursos de la línea hegemónica no es viable ni deseado el cambio; en nuevos discursos puede existir aún esa posibilidad.

Debe reconocerse que el MSI cuenta con limitaciones como modelo y que, en la línea del análisis de discurso corresponde también a un discurso de poder.<sup>212</sup> La ruta para

---

<sup>209</sup> Ver Cárdenas et.al (2003).

<sup>210</sup> Entrevistas Juan Carlos Villamizar (economista, Mg. en Historia, candidato a Doctor en Historia, Universidad Nacional de Colombia, 2011: La influencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en las ideas económicas en Colombia 1958-1974) y César Giraldo Giraldo (economista, Mg. En Economía, Doctor en Economía, Universidad París 13).

<sup>211</sup> E incluso legales, ya que acorde a revisiones registradas de Consuelo Ahumada existen innumerables casos de corrupción que cuentan con argumentaciones suficientes para su juicio. Sin embargo, para tal efecto debe suponerse un aparato de justicia que no se encuentre permeado por dicha corrupción, lo cual se constituye en una paradoja de la justicia en Colombia. Asimismo, requiere de la conformación de un tejido social que permita la lectura previa y genere las acciones requeridas; una vez más, en el caso de Colombia, el conflicto armado interno ha sido causa de su destrucción.

<sup>212</sup> Al respecto, explica Michel Foucault: "[...] el discurso -el psicoanálisis nos lo ha mostrado- no es simplemente lo

profundizar en la revisión del MSI que permite -en paralelo- conocer el MA es la interpretación histórica desde el discurso de línea de mercado en el momento de cambio en la tendencia del desarrollo en América Latina. Esta lectura domina la información que se difunde en el marco de la educación económica y política sobre y desde la región. Una visión comparada, permite nuevas líneas de análisis.

¿Cómo se permite el cambio en el modelo de desarrollo de América Latina? La centralidad de la respuesta debe ubicarse en la coyuntura de la crisis de la deuda en la región, acompañada de complejidades teóricas y prácticas de cada escuela de pensamiento que soporta los dos modelos de desarrollo de Latinoamérica: la escuela estructuralista latinoamericana como marco del MSI y el liberalismo neoclásico en el caso del MA<sup>213</sup>. La propuesta para analizar el discurso es contrastar planteamientos literales con las acciones y los resultados que derivan.

En el marco de la historia de las ideas, que no corresponde a 'la realidad', sino que se constituye a través de luchas por su construcción, difusión y comprensión, la lectura común es la que construye el modelo vigente. La ciencia económica actual, desconoce desde su campo de estudio los aportes que puede hacer a la historia económica el estructuralismo Latinoamericano en un proceso donde la misma historia de la región merece observar en forma más equilibrada un período que ayuda a sentar las bases de la comprensión de dinámicas de cambio en su propio desarrollo.

La crítica del modelo de desarrollo vigente en América Latina, reemplaza al MSI a partir de la crítica sobre sus limitaciones en un proceso de estudio gestado desde la década de los años cincuenta en Chile<sup>214</sup>. Esto significa, que la construcción de esta crítica 'de

---

que manifiesta (o encubre) el deseo; es también lo que es el objeto del deseo, y ya que -esto la historia no cesa de enseñarnoslo- el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse. El Orden del Discurso, College de France, Lección Inaugural pronunciada el 2 de diciembre de 1970.

<sup>213</sup> Correspondería a la lectura "monetarista" del desarrollo y a las políticas denominadas bajo el neologismo de "neoclásicas".

<sup>214</sup> Se hace referencia a los denominados 'Chicago Boys': un grupo de economistas chilenos con formación básica en la Pontificia Universidad Católica de Chile que fueron posteriormente formados en la Universidad de Chicago, bajo la dirección exponente del monetarismo neoclásico, defensor del libre mercado, de la Escuela de Chicago Milton Friedman (convenio de 1956). Los Chicago Boys tuvieron influencia decisiva en el régimen militar de Augusto Pinochet (Chile, 1973) y luego en la dictadura argentina (1976), siendo los artífices de reformas económicas y sociales que llevaron a la creación de una política económica referenciada en la economía de mercado de orientación neoclásica y monetarista, y a la descentralización del control de la economía. Friedman acuñó el término el "milagro de Chile" (*The miracle of Chile*), para referirse a la obra de sus discípulos en ese

mercado' es paralela a la implementación del MSI y cuenta, así como en el caso del grado de implementación del modelo, con fechas diferentes de finalización del mismo en cada país de la región. Chile es el país que inaugura el MA en América Latina.

[...] surge -y no de manera casual- precisamente en el período en que el pensamiento hegemónico ortodoxo y sus nociones del "crecimiento" vuelven a ser hegemónicos. [...] presenta una visión muy simple del "estructuralismo" por no decir inexacta. En ese entonces esa estrategia tenía como fin proponer e instrumentar políticas económicas [regionales] específicas.<sup>215</sup>

Esta "inexactitud" sobre el estructuralismo, es atribuible en forma parcial a las divergencias, interpretaciones y críticas de los mismos teóricos latinoamericanos cercanos a esta Escuela. La evaluación, 'de base monetarista' desde el pensamiento económico ortodoxo supuso falsear postulados y criterios estructuralistas en política económica y su asociación directa a políticas de gobierno en América Latina; su consecuencia parcial: permitió construir una estrategia política y teórica que tuvo como plataforma las 'políticas de estabilización' del FMI y el BM, sintetizadas en el Consenso y que generaron medidas altamente recesivas en la región, mientras apoyaron regímenes políticos que otorgaban al 'mercado' la preeminencia y función del nuevo principio racional evolutivo de la historia.

Con esta nueva línea, las políticas económicas de mercado implicaron hacer *tabula rasa* a lo que en la economía no esté libre. Como consecuencia, los costos sociales que asume América Latina son de magnitudes catastróficas; se desplazan las bases conceptuales y los autores latinoamericanos -bases esenciales y constitutivas del pensamiento de América Latina.<sup>216</sup>

## 2.1 ASPECTOS COYUNTURALES DEL CAMBIO DE TENDENCIA EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

---

país.

<sup>215</sup> MALLORQUÍN, Carlos. Ideas e Historia en torno al Pensamiento Económico Latinoamericano. México: Plaza y Valdes Editores, 1988.

<sup>216</sup> La lista de autores de la CEPAL, tal y como presenta la información la institución presenta grandes omisiones en lo que parecería implicar una especie de refundación de la entidad acorde a líneas más parametrizadas por la ONU. Ver <http://www.eclac.org/noticias/autores/>

La crisis cambiaria de principio de la década de 1980 en América Latina acelera el ritmo de cambio de la tendencia del desarrollo en la región. La elevación de las tasas de interés en EU desencadenó en casi la totalidad de países latinoamericanos, macroeconómicamente frágiles, un proceso que los obligó a generar ajustes recesivos, al escasear la afluencia de capitales.

El ajuste recesivo llevaría a una voluminosa producción de divisas para pagar el servicio de la deuda mediante la expansión de las exportaciones (del 7% anual), y el estancamiento de las importaciones. Los choques inflacionarios de la desvalorización cambiaria lanzaron a algunas economías al estado mega inflacionario y, junto con la recesión (la tasa anual de crecimiento media anual entre 1981-1990 fue de 1.2%, lo que corresponde a una caída del ingreso per cápita), produjeron efectos devastadores sobre las finanzas del sector público, que estaba endeudado en dólares, en parte debido a la socialización de la deuda externa del sector privado. El apoyo de la infraestructura financiera internacional generó una estructura de recomendaciones, sintetizadas en el Consenso, y que, dada la necesidad de estos gobiernos de recurrir a financiamiento externo para superar sus crisis internas se convirtieron en cláusulas de condicionalidad para los países latinoamericanos.

La oportunidad de generar el cambio de modelo se presenta en un momento en que Latinoamérica después de décadas signadas por gobiernos totalitarios en países de la región, se vive un renacimiento de la democracia. El discurso de mercado vincula esta relación del gobierno con la economía. Se dice que, tras alejarse de los totalitarismos, hay "también, un alejamiento del manejo económico proteccionista, dirigista y estatista, al cual se debe atribuir buena parte del atraso de la región y de la pobreza de sus gentes."<sup>217</sup> Sin embargo, la lectura de la CEPAL sobre la etapa de dictaduras es de un evento que la ha minado como foro político para construcción y difusión de sus ideas que significó, finalmente la ausencia de un espacio político regional para esta escuela. Asimismo, la asociación de los Chicago Boys con el gobierno dictatorial de Pinochet

---

<sup>217</sup> DNP. Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica 1990-1994. Prólogo, Armando Montenegro. Bogotá: DNP. 1990. p. 10.



relativiza la veracidad de esta afirmación desde la lectura 'de mercado' de los eventos económicos de transición.

Los cambios económicos de la región, se sumaron a la falta de espacio político en América Latina, para dar continuidad a la teoría cepalina del desarrollo. Reaparece una ortodoxia de análisis de las economías en desarrollo que fue plenamente adoptada por los países del Cono Sur, impactando los alcances de la Comisión, que queda relegada en el plano de lucha de las ideas económicas.

Contradicciones como el impacto de las dictaduras sobre el MSI proliferan en la historia del análisis de la CEPAL desde la línea de economía de mercado. Así que este texto se constituye en una historia paralela -con irrupciones de análisis y referencias institucionales- que cuenta con interpelaciones cepalinas directas. Las voces de los estructuralistas Latinoamericanos, silenciadas por el cambio generacional, además, los ha dejado sin herederos en un espacio de formación económica que los omite o que hace lecturas 'inexactas' de sus antecedentes teóricos. Así, ni la historia de su pensamiento ni su teorización permite se adecuadamente planteada lo cuál genera, en el mejor de los casos, con defensores basados en equívocos.

En la historia de implementación del MSI Colombia no es un país representativo de los debates generados por el cambio de modelo. Su carácter de país de desarrollo ha tenido peso para que esto sea así. Sin embargo, es representativo el discurso que la línea de mercado implementa ya que el 'tecnicismo' del pensamiento ortodoxo omite detalles contextuales.

En Colombia, el MA genera política pública en forma clara desde la década de los años noventa, con el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), signando el fin del MSI en 1990. Sin embargo, pueden trazarse vínculos con el gobierno previo, de Virgilio Barco Vargas (1986-1990).

El MA, acorde al Plan Nacional de Desarrollo -PND- que lo inaugura en Colombia se instala tomando como herramienta de "una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos" para lograr "una prosperidad que no hemos conocido hasta ahora".<sup>218</sup> Como es lógico, este nuevo discurso parte de

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, DNP, 1990, p. 9.

reconocer lo errado del 'principio normativo' cepalino al plantear la "indiscriminada" actuación del Estado en el ámbito económico en su búsqueda por demostrar que la intervención atenúa los ciclos económicos depresivos recurrentes. En el plano social, su herramienta será, en reemplazo de la promoción de la oferta, la asignación de subsidios en sectores preferentes, orientados a generar mayor impacto en la reducción de pobreza, acorde a los postulados del Consenso. Ya se ha referido la investigación a los altos costos sociales de la implementación de estrictas políticas de estabilización y ajuste estructural que buscaban resolver la crisis fiscal y el endeudamiento externo en el que se encontraban buena parte de los países de América Latina a mediados de los ochenta.

El análisis de García Trujillo (2009) de los Programas de Transferencias condicionadas (PTC) para Colombia, cuyo relativo éxito en términos de impacto a poblaciones en situación de pobreza extrema ha llevado a su replicación en casi todos los países de América Latina (Villatoro 2007), en el marco del MA, implica una política social <sup>219</sup>

no es transformadora, no busca erradicar la pobreza ni la inequidad sino que, esencialmente, es un instrumento efectivo para la consolidación de una estrategia de acumulación (con rasgos violentos) basada en la inserción en la economía global, a partir de la liberalización de los mercados (incluyendo el de trabajo) y la exportación de bienes primarios. El carácter del proyecto hegemónico actual refleja la correlación de fuerzas que se está dando en el orden mundial. A su vez, las crecientes financiarización de la economía, regresividad tributaria, precariedad laboral y concentración de la tierra ilustran la forma en que se ha venido configurando un modelo económico que beneficia solamente a unos pocos. La política social del gobierno colombiano simplemente palia las consecuencias del modelo económico adoptado y, de esta manera, legitima su consolidación. <sup>220</sup>

A pesar de la denominación del MSI como "un modelo económico proteccionista, ineficiente y enclaustrado", el nuevo modelo le reconoce en su discurso aspectos positivos. Estos impactos favorables incluyen: estabilidad en el crecimiento económico y

<sup>219</sup> TRUJILLO GARCÍA, Andrés. Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción.

<sup>220</sup> Ibid.

transformaciones que permitieron el nacimiento de la industria nacional y -por esta vía- de una clase empresarial local con manifiesta influencia sobre las decisiones de política económica, el impulso a la urbanización, la germinación de la clase proletaria, y la promoción de un mercado nacional.

Su diagnóstico frente al problema esencial de la economía colombiana, al igual que el MSI, los ubica en su estructura productiva. El nuevo discurso plantea la necesidad de mantener y multiplicar "los grandes avances en el progreso social y la distribución del ingreso de las últimas décadas"<sup>221</sup> con un norte explícito: "la búsqueda de mayor crecimiento económico y equidad"<sup>222</sup> en un plan que se propone "elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana"<sup>223</sup>.

El discurso estructuralista latinoamericano subraya la importancia de las "estructuras" socioeconómicas, constituidas también por relaciones sociales con un trasfondo institucional e histórico, generado por las circunstancias de producción periférica en el marco de la división internacional del trabajo. Este reconocimiento fundamental de aspectos sociológicos e históricos como parte de la metodología del discurso latinoamericano del desarrollo constituye el núcleo estructuralista diferencial frente a la línea de mercado que conceptúa entidades económicas y acciones de manera diferente al *homo economicus* neoclásico.<sup>224</sup>

Las imágenes sobre el modelo previo, ubican cada vez más al nuevo discurso en un espacio avalado por la ciencia y la técnica, que se suma a los propósitos universales de bienestar. Por oposición, cada falla del discurso previo sería una oportunidad para el nuevo modelo:

En todo el mundo, los modelos políticos y económicos rígidos, burocráticos, anti democráticos y cerrados, han entrado en una crisis profunda. Esos modelos, en lo político, dieron lugar a la exclusión de grandes grupos sociales; en lo económico, probaron su

---

<sup>221</sup> Ibid., p. 10.

<sup>222</sup> Ibid., p. 11.

<sup>223</sup> Ibid., 1990, p. 11.

<sup>224</sup> Ibid., p. 39. El reconocimiento de este núcleo sociológico e histórico en el estructuralismo hace que autores como Mallorquín consideren más "estructuralistas" a autores como Celso Furtado con "*A Economia Brasileira*" (1954) y Juan Noyola, con "*El Desarrollo Económico y la Inflación en México y otros países Latinoamericanos*" (1956); que al mismo Raúl Prebisch. Furtado, estableció 12 años después, el primer "modelo estructuralista" (*Desarrollo y Estancamiento*, 1966), constituido sociológica e históricamente.

incapacidad de promover el crecimiento y resolver las necesidades de la población: dieron lugar a enormes ineficiencias y a un gran desperdicio de recursos. Por todo ello, su legitimidad se erosionó y los distintos pueblos, jubilados, celebraron su fin como verdaderas liberaciones.<sup>225</sup>

Respetando la línea del Consenso sobre el déficit fiscal y su visión de 'lo social', introduce también el aspecto de legitimidad en el discurso. La contradicción entre planteamientos y realidad es demostrada por Ahumada quien explica cómo, en forma adicional, la élite neoliberal ha capitalizado, exacerbado y manipulado el sentimiento de descontento generado en la población, por la asociación permanente de los partidos y dirigentes políticos 'tradicionales' Latinoamericanos con prácticas como la corrupción y el clientelismo para neutralizar oposiciones de poder a su proyecto político y económico. El enfoque técnico de los problemas sociales, su búsqueda de eficiencia y su neutralidad construyen, acorde a Ahumada, una nueva visión de los políticos que ha sido parte del éxito de muchos de los presidentes que, en la década de los noventa, llegan al poder sin el apoyo de los partidos y políticos tradicionales.

La vinculación de intereses particulares en el poder no es nueva, sin embargo el cambio de modelo ha modificado su dinámica. Así, el grado y formas de implementación de las políticas económicas que corresponden a cada modelo de desarrollo en América Latina, se relaciona con los intereses de los grupos específicos en el poder y su capacidad de negociación con E.U.

El proceso de consolidación de la élite neoliberal en el Estado desde el Gobierno de Barco y en particular en Gaviria, enmarcado en el MA en el país, antecede a un grupo particular con intereses específicos que signó también la trayectoria del modelo de su momento: el MSI. Sáenz explica que durante el MSI cobran relevancia en Colombia los industriales del país, agrupados en la Asociación Nacional de Industriales -ANDI- (1944), quienes desde su organización como grupo buscaron generar un ambiente favorable a los intereses industriales en la sociedad colombiana.

Los industriales del país, registran en sus actas políticas de uso de medios masivos de

---

<sup>225</sup> Ibid., p. 40.

comunicación en el país que, iniciando con la prensa, permiten evidenciar sus pugnas con políticas externas e internas. Se encontraban en oposición con las propuestas librecambistas del gobierno de EU a través de campañas a favor de aumentar barreras arancelarias. En paralelo, evitaban cuestionamientos sobre impuestos nacionales a las grandes industrias en los que primaron sus intereses particulares sobre las posibilidades de crítica de espacios como la prensa y el senado.<sup>226</sup>

Se menciona, entre innumerables ejemplos, la crítica al exceso de ganancias de los obreros en el marco del ritmo de desarrollo de la industria nacional permitido por la legislación, reflejados en el artículo de Indalecio Liévano Aguirre, "Ensayo sobre la realidad social. La Crisis Política de Colombia". Dicho documento concluía que la legislación social, sumada a las promesas demagógicas que estimulaban la lucha de clases, produjo la crisis social en el país. Este artículo, así como muchos otros, fueron parte del contrato con la ANDI, al que renuncia Liévano Aguirre para asistir a la Conferencia de la Habana (1950).<sup>227</sup> También Carlos Lleras Restrepo (presidente 1966-1970) fue contratado como asesor, *lobbyist* y escritor de la Asociación, así como representante ante la Junta Nacional de Aduanas, responsable de revisar los niveles de las tarifas arancelarias.<sup>228</sup>

Se genera entonces -en forma equiparable a la embestida neoliberal contra el MSI- una teorización paralela, cargada de intereses particulares, sobre lecturas equívocas de las realidades nacionales. Dichas lecturas incluyeron la ineficiencia de los trabajadores colombianos, la regresividad de la legislación social, la denominación como "propaganda" de las propuestas sobre nacionalización del sector petrolero y de los bancos, la explicación de la inflación como resultado de los altos salarios y prestaciones percibidos por los obreros, y el ataque al sistema de control de precios sobre el supuesto de que las altas ganancias y la inversión -en vez del derroche consumista de

<sup>226</sup> Sáenz Rovner registra la aceptación de la mayoría de la prensa escrita en su dinámica económica de supervivencia a través de la pauta publicitaria, a publicar artículos incluso escritos por la ANDI como editoriales. Asimismo, el desarrollo de estudios económicos que incorporaban la idea de beneficio social a través de la redistribución que permitía el apoyo a la industria nacional así como de desarrollos legislativos.

<sup>227</sup> Periódico El Tiempo. Julio 13 de 1947. Citado por Sáenz Rovner, 1989. P. 25.

<sup>228</sup> El ámbito educativo fue también permeado por los planes de relaciones públicas de la ANDI, al subsidiar, entre otras, al Departamento de Economía y Negocios del Gimnasio Moderno que eventualmente se convertiría en parte de la Universidad de los Andes. Dentro de los primeros decanos del Departamento, figuraron, además de Carlos Lleras Restrepo, Gonzalo Restrepo Gutiérrez y Carlos Sáenz de Santamaría.

los obreros- constituían el camino hacia el desarrollo económico (Sáenz Rovner, 1989). Ni siquiera las tensiones sociales generadas tras 'El Bogotazo' (1948) permitieron viabilizar medidas temporales distributivas propuestas por el Presidente Mariano Ospina Pérez. La respuesta de la ANDI, registrada por Sáenz Rovner, fue el desarrollo de propaganda con el mensaje de lo innecesario de repartir riqueza por vías diferentes a la mantenida en curso de redistribución a través del pago de impuestos, salarios y prestaciones. Asimismo, se emprende una campaña publicitaria para mejorar la imagen de los empresarios y del sistema capitalista con un fuerte tono anticomunista en una interpretación nacional de la ideología de la Guerra Fría que demuestra que no es una imposición de EU, sino "principalmente el resultado de condiciones y tensiones sociales locales y la creación activa de los capitalistas colombianos".<sup>229</sup>

El anuncio de la ANDI titulado "El Destino de un Peso" mostraba cómo los ingresos de los industriales se distribuían en materias primas, salarios, prestaciones, depreciación de capital, costos de mercadeo, y una ínfima parte de ganancia para los empresarios. Esta información que Sáenz Rovner califica de "obvia falsificación de la verdad", se contrasta para demostrar su falsedad con reportes al Departamento de Estado en Washington que muestran ganancias netas que van desde 12.14% al 103.67%.<sup>230</sup>

Las conclusiones de este estudio sobre el uso de medios de comunicación y de instituciones educativas por parte de los empresarios antioqueños en Colombia para lograr identificación de la sociedad colombiana con sus intereses y valores particulares se presenta en dos niveles. Primero, la existencia de una racionalidad económica orientadora de la campaña de difusión de valores industriales: mantener el control del mercado nacional para las manufacturas del país en un contexto de promoción de competencia, sin interés alguno de parte de este grupo de generar medidas distributivas en el modelo de desarrollo. En segunda instancia, resalta el fenómeno político e ideológico de la forma que toman los esfuerzos masivos de propaganda de la "burguesía industrial antioqueña" y que se expresa en dos formas: i) a través de maniobras políticas, apoyando mecanismos directos violentos como los intentos de

---

<sup>229</sup> Ibid., p. 31.

<sup>230</sup> *Reporte Industrial Earnings in Medellín. US Consulate in Medellín. Agosto 26 de 1949. Citado por Sáenz Rovner. Ibid. P. 34.*

golpe de Estado contra el Presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945) en su segunda administración, como forma de dominación en contra de grupos antagónicos a sus intereses, y ii) buscando establecer cierta hegemonía ideológica en el sentido gramsciano de "liderazgo político, intelectual y moral".

Este segundo sentido reconoce que la hegemonía no es derivación superestructural del predominio económico y social, sino resultado de un esfuerzo permanente conducido a través de diversos medios. Es una creación consciente y activa de un grupo.

Para la década de los años cuarenta, los industriales antioqueños en Colombia no constituían un grupo de operación local. Las fusiones de empresas manufactureras desde los años 20 y 30, además de los procesos de protección empresarial resultantes de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, permitieron su dominación del mercado nacional.

La forma que adoptó el ISI en Colombia no puede considerarse como completa en cuanto a los planteamientos desarrollados por la CEPAL. Sin embargo, los intereses de grupo, ya explicados, pudieron coincidir en momentos y acciones específicas con propuestas de la Comisión. Existen varios casos de coincidencia interna de los intereses de grupo con las propuestas teóricas institucionales que, sin embargo deben mantenerse en esta perspectiva.<sup>231</sup>

La lectura de Ahumada, que propone superar la interpretación básica de la crisis de legitimidad que, se propone desde la Ciencia Política, en la década de los años noventa para explicar la complejidad de los problemas en Colombia, se centra en reconocer la situación nacional, y Latinoamericana. Enfatiza el marco del orden económico y político internacional donde debe resaltarse la hegemonía norteamericana y reconocer la naturaleza de clase del Estado colombiano. Y es que es en el MA donde, como se ha demostrado se fortalece esta posición hegemónica que desvirtúa las tesis sobre la posibilidad de alianzas con las élites nacionales.

Debe reconocerse que las posibilidades de negociación de las élites nacionales, tras la

---

<sup>231</sup> Es este el caso, por ejemplo, de la creación del Pacto Andino (1969) por iniciativa de Eduardo Frei y de Carlos Lleras Restrepo durante sus presidencias en Chile y Colombia, respectivamente. Asimismo, en el marco del primer Plan de Desarrollo del País (1961-1970) se promulgó la Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa respondiendo a la relevancia dada al Estado desde la CEPAL.

crisis de la deuda fueron minadas y la posibilidad de establecer discursos contrahegemónicos locales cedió el paso a los intereses del capital financiero internacional. Las élites locales buscaron vincularse en forma instrumental a estos intereses internacionales para lograr generarse una participación de los beneficios que se circunscriben, nuevamente, únicamente a grupos específicos de la población. Ahumada también reconoce y evidencia el uso de los medios de comunicación, así como de los partidos y políticos tradicionales que marcan la tendencia de un Estado crecientemente autoritario en el contexto del MA en un proceso que inicia en el modelo previo. Evidencias sobre enriquecimientos familiares enmarcados en actitudes de corrupción y clientelismo, abusando de posiciones públicas son también presentadas para desvirtuar los postulados del discurso "neoliberal" y su implementación económica, política y cultural <sup>232</sup>.

## 2.2 COMPLEJIDADES TEÓRICAS DEL CAMBIO DE TENDENCIA EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Las complejidades teóricas del MSI incorporan aspectos como la dispersión inicial de las ideas que constituyen el estructuralismo económico como corriente teórica. Asimismo incorporan la lectura errónea desde el nuevo modelo, para coadyuvar en la implementación del MA. Este aspecto complementa el ámbito de coyuntura histórica que coadyuva al cambio en el modelo de desarrollo para América Latina.

Para autores como Mallorquín, por ejemplo <sup>233</sup>, no es tan clara la lectura -como lo es para Rodríguez- sobre los orígenes del pensamiento cepalino con Prebisch. El cuestionamiento sobre falta de unidad inicial, hace que Mallorquín ubique la aparición del estructuralismo como concepción teórica de la CEPAL en la década de los años sesenta y no por parte de un pensador que hiciera parte de esta escuela, en franco

<sup>232</sup> Ver en Ahumada, Consuelo, 1998, la revisión teórica del neologismo que proclama el retorno a principios económicos liberales del siglo XVIII.

<sup>233</sup> Villareal, René, El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México, 1929-1975, FCE, México, 1981. p. 118. Considera a Noyola como el primer economista latinoamericano que planteó el origen estructural de la inflación, para lo cual desarrolló un marco teórico conceptual desde una perspectiva estructuralista.



contraste con la 'concepción inicial'.<sup>234</sup>

El cuestionamiento al "estructuralismo" en Prebisch, se basa en que sus textos no pueden ser tan fácilmente catalogados bajo dicha designación al no ser hegemónicas en su discurso las nociones de "obstáculos" y "cambios estructurales", "heterogeneidad estructural" y "desequilibrio estructural", hasta antes de 1961<sup>235</sup>. La preocupación esencial, en este sentido, es señalar que lo tardío en definir una corriente teórica específica en América Latina terminó constituyéndose en una debilidad que explotó el pensamiento monetarista para promover sus políticas "neoliberales", más allá de sumar polémicas a la casi mítica figura de Raúl Prebisch.

Señala Mallorquín, que la década de 1970 inicia lo que denomina 'deconstrucción y apropiación del discurso estructuralista latinoamericano' por parte de teóricos anglosajones sobre el desarrollo económico, en una estrategia que adoptó dos vías simultáneas: tanto una búsqueda de autores primigenios a quienes se les otorgó la paternidad del discurso estructuralista; como la reconstrucción del objeto y el universo conceptual del estructuralismo destacando elementos apartados sistemáticamente de la concepción estructuralista latinoamericana. En contraste con esta perspectiva, la visión regional incorporaba aspectos sociológicos e históricos, en su búsqueda de explicación de la reproducción de la economía. La óptica "neoliberal" forja entonces una historia y concepción desfigurada del estructuralismo latinoamericano que supone la omisión de referencias teóricas, períodos históricos y geografía donde se concibieron, así como interpretaciones erróneas de conceptos claves.

La línea "neoliberal" de análisis vio surgir entonces una teoría del desarrollo económico que, organizada y coherente, ignora autores, orígenes y posturas teóricas básicas y construye una realidad específica. El PND, registra, asimismo, un modelo previo descrito con autores diferentes a los encontrados en la CEPAL y descontextualizado:

A pesar de los múltiples matices, asociados con el origen geográfico e ideológico de sus autores, la discusión [del MSI] se concentró alrededor de pocas preguntas básicas<sup>236</sup>:

<sup>234</sup> Ibid, p. 40. Mallorquín cita a Roberto Campos, como padre de las designaciones "monetarismo" y "estructuralismo", siendo éste cercano a la segunda corriente.

<sup>235</sup> Año de publicación de El Falso Dilema entre Desarrollo Económico y Estabilidad Monetaria.

<sup>236</sup> Para la revisión de la evolución de la teoría clásica del desarrollo económico propone: Meier,

¿siempre es posible el desarrollo económico? ¿Son compatibles el crecimiento y la acumulación de capital con una mejor distribución del ingreso? ¿Cuáles son los sectores con mayor capacidad para liderar el crecimiento? ¿Cuáles herramientas de planificación podrían adoptar más eficazmente los países en vías de desarrollo?

Como respuestas [...] fueron identificando "requisitos" para el desarrollo económico, que, al no cumplirse en algunos países, parecían limitar las posibilidades de alcanzarlo. En la versión extrema de la escuela dependientista latinoamericana, con un pesimismo extremo, hizo carrera la idea del "desarrollo del subdesarrollo"<sup>237</sup>, según la cual la miseria, el atraso y la dependencia tendían a aumentar [...] por las condiciones inherentes del orden económico internacional.<sup>238</sup>

El discurso neoliberal plantea tres supuestos del MSI que orientan sus acciones. Éstos incluyen: los supuestos de conflicto entre equidad y acumulación de capital fijo (basados en Kuznets<sup>239</sup>), la identificación de la industria como sector líder del proceso de desarrollo<sup>240</sup> y la planificación. En consecuencia, las instituciones económicas se "moldearon con el impulso selectivo de ciertos sectores" estratégicos, con creciente presencia del Estado para impulsar el sector moderno a través de la protección temporal y sectores ligados a ellos.

Esa Teoría del Desarrollo sugería que las inevitables consecuencias distributivas de la

---

Gerald y Dudley Seers. *Pioneers in Development*. Nueva York, Oxford University Press, 1984. Ranis, Gustav y T. Paul Schultz. *The State of Development Economics*. Nueva York, Blackwell, 1988. Chenery, Hollis y T.N. Srinivasan. *Handbook of Economic Development*. Amsterdam, North-Holland, 1989. Srinivasan, T. N. *Development thought, Strategy and Policy: Then and Now*. Yale University, 1991.

<sup>237</sup> GUNDER FRANK, André, *Desarrollo del Subdesarrollo*. Madrid: Paidós, 1969 y *Lumpenburguesía y Lumpen desarrollo*. Bogotá: Oveja Negra, 1971.

<sup>238</sup> Las notas al pie corresponden al texto original y dan cuenta de su marco teórico, en ningún caso Latinoamericano exceptuando el caso de la versión marxista de Gunder-Frank mencionada en el Capítulo I. Ver PND, 1990. Pp. 3-4.

<sup>239</sup> Hipótesis esbozada por Kuznets, Simon. *Economic Growth and Income inequality*. *American Economic Review*, Vol. SLV (1), 1955. El examen histórico más detallado es Williamson, Jeffrey. *Inequality and Modern Economic Growth: what history tell us?* Harvard Institute of Economic Research. Discussion paper 1448, september 1989. Un test empírico reciente: Fields, Gary y George Jakubson, *Inequality Development Relationship in Developing Countries*, Cornell University Working Paper, 1990. Para su aplicación al caso colombiano véase Londoño, Juan Luis. *Kuznetsian Tales with attention to human capital*. Ponencia del III Seminario Interamericano de Economía. Rio de Janeiro, 1990.

<sup>240</sup> Discusión crítica de este diagnóstico: trabajo clásico de Little, I. M. D., Tibor Scitovsky y Maurice Scott. *Industry and Trade in some Developing Countries: a Comparative Study*. Londres, Oxford University Press, 1972. Una evaluación más equilibrada Chenery, Hollis y Moshe Syrquin. *Three decades of Industrialization*. Harvard International Institute for Development Working Paper, 1989.

asignación forzada de recursos a los sectores "estratégicos", podrían ser aminoradas con una política social compensatoria. [...] a pesar de esta recomendación de política, la teoría ciertamente estaba imbuida de un apabullante "pesimismo distributivo", porque, según ella, las complejas interacciones de las estructuras de poder hacían muy difícil prever cambios de consideración en las condiciones de desigualdad [...], que podrían caracterizarse así por una cierta "inercia distributiva". En América Latina y en la Colombia de los años sesenta en particular, esta "inercia" se establecía sobre un nivel de desigualdad excepcionalmente alto. De este modo, la mejora distributiva sólo podría presentarse con cambios radicales en la estructura económica y política de la sociedad. Ante esto, la política social resultaba, no sólo insuficiente, sino también innecesaria.

### 2.3 LA TRADUCCIÓN COLOMBIANA DEL CONSENSO DE WASHINGTON

La revisión de los aspectos históricos previos al discurso del desarrollo (incluida su coyuntura de cambio en los modelos para América Latina) y el reconocimiento de las complejidades del estructuralismo económico Latinoamericano, permiten una lectura más clara del nuevo modelo de desarrollo en la región: el denominado acá MA.

La revisión del MA parte del discursos más representativos: el PND "La Revolución Pacífica 1990-1994", que sintetiza para el caso de Colombia los planteamientos del Consenso de Washington y su crítica al MSI<sup>241</sup>

El MA agenda reformas que -en sus términos- parten de arreglos institucionales, para recuperar la legitimidad, ante la pérdida de la credibilidad en las instituciones. Los arreglos incluyen la revisión Constitucional, el modo de funcionar de los ministerios para ocuparse de las funciones esenciales de planeación, coordinación; regulación <sup>242</sup> y descentralización <sup>243</sup>.

La descentralización se vuelve central al nuevo discurso. De la forma de organización "respetando prácticas económicas y administrativas sanas, depende el mérito del modelo de desarrollo [...] El reto de la descentralización será la vara con la cual será

<sup>241</sup> Ver Tabla 2: Política Económica en Colombia y su Relación con el Consenso de Washington 1990-1994.

<sup>242</sup> Esta responsabilidad es clave para la protección de mercados competitivos e incide en gran medida sobre el desarrollo de los mercados de servicios y bienes públicos; se plantea como especialmente importante en todos los campos en donde el cambio tecnológico es veloz.

<sup>243</sup> Esta autonomía regional es entendida como la contrapartida local de la mayor democracia política y de la creciente libertad económica. Opcit. DNP, 1990, p. 11.

medido el desempeño del Estado".<sup>244</sup>

Las reformas dicen buscar la reducción del grado de intervención del Estado, acorde a criterios de eficiencia, se centrará en áreas estratégicas para el crecimiento y la equidad: justicia, seguridad, infraestructura para la apertura comercial, y subsidios a la demanda para generar impacto en el campo social (educación, salud y vivienda).

No hay otro país del continente que haya cambiado tanto, tan rápido, como Colombia. Si hace sesenta años se contaba entre los más atrasados de la región, hoy se le señala entre aquellos que ostentan las mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo [...] fruto [...] del esfuerzo sostenido de los ciudadanos, [y] del trabajo responsable de los gobiernos. [...] a pesar de la seriedad incuestionable con que fueron elaborados [los PND], adolecen de defectos similares. Se inspiraban en una visión particular del Estado, según la cual el sector público, con su capacidad financiera y su vasta red de funcionarios, podía actuar en cualquier terreno económico [...] Este optimismo [...] encontró un sustento teórico en la ciencia económica que, en la misma época, creyó demostrar las bondades de la intervención para atenuar los ciclos económicos depresivos [...]

A lo anterior se sumaba el peso de la SI que comenzó en los años treinta, cuando el comercio internacional naufragó entre la depresión mundial, los parapetos proteccionistas y [...] la guerra. El nacimiento de la industria nacional [...] impulsó la urbanización [...], dio nacimiento a una clase proletaria [...] Ayudó a crear una clase empresarial local, que se crió bajo el amparo de la SI y la protección a la industria nacional, y que luego ejercería una influencia notoria sobre las decisiones de política económica. Como resultado [...] se comenzó a formar un mercado nacional.

Con este modelo, el país vio pasar la mayor parte del siglo. Las ciudades recibieron el influjo de campesinos, [...] hasta que el proceso demográfico se estabilizó. El ingreso per cápita aumentó de manera sostenida, [...] en medio de la tolvanera del cambio, que hubiera podido dar al traste con instituciones más frágiles [...], el país conservó su talante democrático y lo consolidó [...] una revolución democrática y pacífica ha tenido lugar [...]: la más profunda revolución civilista que se haya producido en muchos años. [...]

La Asamblea Constituyente es el último de estos esfuerzos de reforma institucional [...]

Las fisuras del MSI, observadas desde el nuevo modelo, se centran en las acciones del Estado y las fallas estructurales de la economía:

---

<sup>244</sup> Ibid., 1990, p. 8.

Luego de un descenso sistemático desde los años 50, los índices de productividad económica registraron signos negativos a mediados del decenio pasado. El crecimiento industrial se estancó. Las instituciones políticas [...] no estaban asimilando la aparición de nuevas fuerzas y nuevas aspiraciones, como la descentralización.

[...] el gobierno recogerá la tola vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas muy selectas [...]

[...] los medios que se utilizarán para lograr estos propósitos [...] han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como los subsidios a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta, con las reformas institucionales indicadas, como la descentralización [...]

Conservando la línea de pensamiento hegemónico de E.U. -explícita con Harry Truman en 1949<sup>245</sup>-, la lectura de los procesos de desarrollo económico y del crecimiento, plantea la influencia de la experiencia "en el antiguo mundo socialista", y el creciente "nuevo consenso" mundial sobre la nueva orientación del Estado en la economía:

La experiencia de 30 años de crecimiento acelerado en algunos países, así como el preocupante estancamiento de otros, ha ofrecido observaciones valiosas a la teoría del crecimiento. Las antiguas ideas, que valoraban excesivamente la inversión física, el papel activista del Estado, el supuesto papel reactivador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegadas conceptualmente, por su ineficacia e inutilidad. Por el contrario, el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades son los temas que dominan hoy las ideas del desarrollo. [...] ahora se promueve la eficiencia, la inversión en educación y el adelanto material a partir de la incorporación del conocimiento a la producción. Esas son las acciones que han adelantado en forma prioritaria los países que han crecido en forma acelerada y que están superando la pobreza.

El PND es enfático en el estímulo de la oferta, cuya práctica, aplicada a la planeación económica generó priorizaciones en las acciones e inversiones del Estado en áreas "horizontales"<sup>246</sup> (nodos), o espacios con efectos multiplicadores, debido a sus

<sup>245</sup> Al respecto se profundiza en las Conclusiones.

<sup>246</sup> Incluyen vías, salud, comunicaciones, medio ambiente, etc. que se incorporan a diagnósticos generales de los limitantes de largo plazo del crecimiento de la economía colombiana: su falta de competitividad, el rezago de sus instituciones y la falta de desarrollo de la educación, la salud y las obras de infraestructura, que comunican

externalidades, que irrigarían beneficios generales. En contraste, “desechó” -en forma coherente con la teoría y práctica del desarrollo económico- las acciones e inversiones en sectores “verticales”<sup>247</sup>.

El nuevo modelo de reformas estructurales plantea como su reforma más importante la apertura económica, eliminando los controles administrativos, reduciendo y simplificando los aranceles, buscando crear las condiciones para que los productos nacionales sean competitivos en los mercados internacionales. Esta gran reforma se complementa por la reforma laboral, para “flexibilizarla” y así no comprometer su éxito.

Al respecto, deben resaltarse las graves implicaciones de la “flexibilización” laboral que, con la idea de incentivar a las empresas para aumentar la ocupación laboral, se ha traducido en pérdidas de derechos de los trabajadores, a la par que no logra cumplir su objetivo central propuesto. En forma complementaria, los cepalinos podrían recordar su preocupación por el desequilibrio externo, planteada por Rodríguez, y que lleva a la CEPAL desde sus orígenes y con especial énfasis en la década de los años sesenta, a destacar la importancia de estimular las exportaciones a través de dos iniciativas institucionales en particular, que dan inicio a la conformación de los espacios regionales de intercambio: la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- (1960-1980)<sup>248</sup>, y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD- (1964). En estas iniciativas se encuentra la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio, por la vía teóricamente más fácil del comercio intrarregional en que se constituiría la ALALC. Además, el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo.<sup>249</sup> De esta forma, se evidencia lo inadecuado en la presentación del MSI como un modelo cerrado a los mercados internacionales.

Las estrategias de desarrollo de largo plazo para promover la eficiencia, la equidad y el crecimiento se centran en cuatro áreas para garantizar una senda de crecimiento

---

sus centros productivos con los puertos.

<sup>247</sup> Los denominados previamente sectores líderes como la agricultura, industria, vivienda, etc.

<sup>248</sup> Reemplazado posteriormente por la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI.

<sup>249</sup> CEPAL. El Mercado Común Latinoamericano. CEPAL: Santiago de Chile, 1959.

equitativo: la ampliación de capital humano, la construcción de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica<sup>250</sup> y la estrategia ambiental. Las dos últimas estrategias en particular han evidenciado un profundo fracaso. A partir del análisis de la inversión en este sector, sin embargo “Los expertos aseguran que en el país, la ciencia y la tecnología no se han visto aún como instrumento generador de desarrollo” debido a su baja inversión que -debe reconocerse- tuvo su pico más alto en 1994.<sup>251</sup> Asimismo, la política ambiental del país se aleja también de los requerimientos esenciales para que sea posible considerarla como estrategia de desarrollo.

Los cálculos de viabilidad que presenta el PND sobre el patrón de asignación de recursos, crecimiento y equidad se resumen en su propuesta de crecimiento, Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- y de ingreso per cápita: sin los cambios propuestos, la tasa anual seguiría por debajo del 3% mientras que con el Plan se prevé una aceleración del crecimiento, hasta alcanzar promedios del 5% anual al final del gobierno, ligados a una economía más abierta, y a una inversión privada más dinámica. Por otro lado, el grupo de personas con NBI se reduciría en más de 3 millones con las metas propuestas en los programas sociales. Mientras que el ingreso per cápita se doblaría en menos de 30 años; sin él, se requerirían más de 100.

El Plan reconoce que, tras los aportes de los economistas clásicos del siglo XIX, la escuela neoclásica careció por mucho tiempo de una teoría del crecimiento económico atractiva y relevante para los problemas de los países más pobres. Con su énfasis en el pleno empleo, la acumulación de capital físico con rendimientos decrecientes y el cambio técnico exógeno y residual, el modelo agregado neoclásico de crecimiento propuesto por Solow hacía prever que el ingreso crecería tanto como la población, que el ingreso per cápita de los países tendería a converger, y que el ahorro y el

<sup>250</sup> Menciona el plan que “La modernización y apertura no pueden ser posibles y sostenibles sin un gran apoyo al desarrollo de la ciencia, la transferencia de tecnología y la incorporación del conocimiento a los procesos productivos. Para ello se ha creado un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, con un esquema sectorial y descentralizado, que incluye novedosos sistemas de financiación y contratación”. p. 14; Paradójicamente, la asignación de recursos para investigación en ciencia y tecnología sigue rezagada y es descendente en Colombia tanto en relación con países como China, Corea del Sur y Japón (con más del 2 por ciento del PIB invertido) a cifra sigue bajando: del 0,46 % en 2005, como pico más de los últimos años, hasta bajar al 0,39 % en el 2009, según el Observatorio de Ciencia y Tecnología (Ocyt).

<sup>251</sup> Portafolio. Economía, 31 de marzo de 2010.

gobierno no jugarían mayor papel en el fomento del crecimiento económico <sup>252</sup>. La evolución del mundo en los últimos treinta años y la escasa relevancia de este enfoque para la formulación de política puso en evidencia sus limitaciones <sup>253</sup>.

Dentro de las crecientes limitaciones que cita el plan frente al MSI, destaca que "la reasignación forzada de recursos hacia un reducido grupo de actividades no era eficiente, socialmente equitativa, ecológicamente sostenible, ni macroeconómicamente consistente."<sup>254</sup> Así, las restricciones del sector externo imponían una disciplina de eficiencia en la asignación de recursos que la modalidad de desarrollo no estaba en capacidad de sostener, mientras los sectores no prioritarios y grandes grupos de la población, minaban el apoyo político requerido <sup>255</sup>.

En forma adicional, plantea que el limitado incentivo de la competencia al cambio técnico limitaba las posibilidades de un crecimiento más eficiente y sostenible que se basara en avances en productividad. Además el descuido de los recursos naturales hizo insostenible esta modalidad de desarrollo en el largo plazo <sup>256</sup>.

Al respecto, debe resaltarse que ambos modelos deben evaluarse, además de a partir de las graves disparidades económicas.

---

<sup>252</sup> SOLOW, Robert. *A contribution to the theory of Economic Growth*. *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1957) y Swan, T.W. *Economic Growth and Capital Accumulation*. *The Economic Record* 32 (1956).

<sup>253</sup> Entre los analistas críticos de la vieja teoría neoclásica del crecimiento, el PND plantea que Paul Romer jugó un papel analítico innovador importante, ver *Dynamic Competitive Equilibria with Externalities, Increasing Returns and Unbounded Growth* (1983), *Increasing Returns and Long-Run Growth* (1986), *Growth based on Increasing Returns Due to Specialization* (1987) y *Endogenous Technological Change* (1988) y *Human Capital and Growth* (1990). Considera el mejor análisis de las implicaciones de política en Rebelo, Sergio. *Long Run Policy Analysis and Long Run Growth*. Cambridge, NBER Working Paper 3325 (1990). y Barro, Robert. *Government Spending in a simple Model of Endogenous Growth*. *Journal of Political Economy* (1990) y los trabajos empíricos recientes y más completos de la nueva teoría del crecimiento en la Revista *Quarterly Journal of Economics* (mayo, 1991): Robert Summers y Alan Heston. *The Penn World Table: an Expanded set of International Comparisons, 1950-1988*; Robert Barro. *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, y J. Bradford De Long y Larry Summers. *Equipment Investment and Economic Growth*.

<sup>254</sup> DNP. Plan de Desarrollo La Revolución Pasífica 1990-1994. Capítulo 1. P. 4.

<sup>255</sup> HIRSHMAN, Albert. Uno de los pioneros sobre las virtudes de los modelos de desarrollo desequilibrado en Estrategia del Desarrollo Económico (1958) enfatiza tales elementos en *A Dissenter's Confession: The Strategy of Development Revisited* (1988).

<sup>256</sup> La primera llamada de atención sobre el conflicto entre medio ambiente y crecimiento económico provino del Club de Roma al final de los años setenta, sugiriendo la necesidad de una reducción en los ritmos de crecimiento. Véase D. Meadows et al. *The Limits to Growth*. Earth Island, Nueva York (1969). Tras una interpretación inicial sobre un conflicto inevitable entre desarrollo y medio ambiente -cuya versión extrema es el movimiento ecologista-, se ha logrado descubrir un enfoque más balanceado frente a la creación de "procesos sustentables de desarrollo". Véase *The World Commission on Environment and Development. Our Common Future*. Oxford University Press, Nueva York (1987); y PNUD. *Nuestra Propia Agenda*. Nueva York, (1990).



Finalmente, las implicaciones fiscales de un creciente intervencionismo -donde el Estado, era inversionista directo, juez y parte de las decisiones económicas- hacían la promoción del desarrollo crecientemente incompatible con la estabilidad. se fue descubriendo. La percepción de los “desequilibrios virtuosos”, de los economistas del desarrollo<sup>257</sup>, resultó una ilusión.

La nueva teoría del desarrollo dice entonces haber tenido que concentrarse en identificar modalidades e instrumentos de acción que respeten la libre acción de los individuos, la eficiencia y la equidad, y que, sobre todo, tengan un impacto más general. En esta línea redefine el propósito, la forma y el campo de acción del Estado, especialmente en dos sentidos, acorde al Plan:

1. **Promoción de mercados y competencia.** Si los mercados espontáneamente no funcionan adecuadamente, o no prima en ellos condiciones de competencia, el propósito estatal es identificar sus fuentes de falla, y crear las condiciones de su remoción. La propuesta se gesta en la experiencia de las economías desarrolladas, más competitivas y eficientes, generadoras de mayor crecimiento y equidad vía asignación eficiente de recursos, manifiesta en una producción más competitiva y en productores más competentes.

La literatura económica de los ochenta, madura analíticamente y rica empíricamente -a diferencia de aquella de los años cincuenta y sesenta-, señala convergencia en la bondad de eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores, como fuente de desarrollo económico y social<sup>258</sup>. La apertura es una de las estrategias básicas por su impacto sobre el cambio técnico y la inversión.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Incluye Hirschman, Streeten y Myrdal, véase Hirschman (op. cit, 1958), Paul Streeten. *Unbalanced Growth*. Oxford Economic Papers (1959) y Myrdal, Gunnar *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London, Duckworth, 1957. Sachs, Jeffrey. *External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia*. Washington, BPEA 2, 1985. Jen, Stephen. *Outward Orientation and Economic Performance in Developing Countries: a Survey*.

<sup>258</sup> Diferentes vertientes ideológicas plantean la apertura económica como estrategia de crecimiento: Kalecki (década años 60), Baghwatti y Balassa (empíricamente), Chenery y sus asociados (estrategia más recomendable), y Sachs (principal explicación de las diferencias en los patrones de desarrollo de Asia y América Latina).

<sup>259</sup> Entre los estudios que enfatizan la conexión del intercambio comercial con el cambio técnico se encuentran De Melo, Jaime y Sherman Robinson. *Export-led Growth and Externalities: a General Equilibrium Analysis* (1990). Sebastian Edwards. *Openness, Outward Orientation, Trade Liberalization and Economic Performance in Developing Countries* Cambridge, NBER Working Paper 2908. (1990).

**2. Inversión focalizada.** Referida a la conveniencia de una intervención temporal, eficiente y restringida en las áreas compatibles con el desarrollo económico, en contraste a la dispersión prevista en los años cincuenta <sup>260</sup>. Conduce a estudiar complementariedades entre inversión pública y privada, y a concentrar las inversiones públicas en actividades que generen externalidades positivas -riego agrícola, educación o investigación en ciencia y tecnología-, que eviten las negativas -en particular ambientales-, o que induzcan retornos crecientes a la actividad privada -como infraestructura física y de transporte.

Redescubre un concepto fundamental para definir el ámbito de acción económica del Estado: la falla de los mercados cuando los agentes captan en forma individual y completa los costos y beneficios de sus decisiones. Este mercado incluye bienes públicos -que, como la seguridad o las vías de transporte, no son consumidos en forma individual-, o con externalidades positivas que influyen sobre la utilidad o productividad de otros agentes consumidores o productores, sin obtener reconocimiento por el mercado. Esto supera el papel de los factores primarios de producción <sup>261</sup> sobre los procesos de desarrollo económico.

Además, se ha descubierto que la acción directa y restrictiva de los mercados de bienes es menos eficiente que la de los factores productivos. Así, la atención se centra en crear condiciones de funcionamiento eficiente de los mercados de factores primarios y adicionales como el capital humano <sup>262</sup> -descubrimiento más

<sup>260</sup> Un trabajo comprensivo sobre el efecto de las políticas fiscales sobre el crecimiento en los países en desarrollo del 1960 a 1985 no encontró relación empírica entre la tasa de inversión pública y crecimiento económico, y correlación negativa entre crecimiento y consumo público. Robert Barro. *A Cross-country Study of Growth, Saving and Government*. Cambridge, NBER Working Paper, 1989.

<sup>261</sup> Véase Andrei Shleifer (1991). *Externalities and Economic Growth. Lessons from Recent Experience*. Cambridge, Harvard University. Department of Economics Working Paper.

<sup>262</sup> El concepto de capital humano se remonta a los trabajos de economía laboral de los años sesenta. Gary Becker. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. Columbia University Press, 1964 y Jacob Mincer. *Investment in Human Capital and Personal Distribution of Income*. *Journal of Political Economy*, 1958. Otras aplicaciones del capital humano: Becker, para examinar problemas de crecimiento. Becker, Gary y Kevin Murphy. *Economic growth, human capital and population growth*. University of Chicago, 1988. Becker, Gary, Kevin Murphy y R. Tamura. *Human Capital, Fertility and Economic Growth*. University of Chicago, 1989. Mankiw y otros encontraron falla fundamental del modelo neoclásico de crecimiento al excluir el capital humano Mankiw, Greg and C. Roemer. *A contribution to the empirics of economic growth*. Cambridge, NBER working paper, 1990. Síntesis en Romer de la literatura. Romer, Paul. *Human Capital and Growth*. Carnegie-Rochester Conference on Economic Policy, 1990.

importante de la teoría del crecimiento económico de la última década-, y las infraestructuras de transporte, de adecuación de tierras, tecnológica y de recursos ambientales, que contribuyen a aumentar la calidad de los primeros y, por tanto, elevan su productividad potencial y la de la economía.<sup>263</sup> En lugar de mantener su alta desigualdad, el país registró desde finales de los años sesenta progresos distributivos rápidos<sup>264</sup>, debido en parte a la política económica y social, que viró en la educación, la asignación sectorial de la inversión y el comercio exterior.

#### 2.4 LA LECTURA DE LA HISTORIA DEL DESARROLLO A PARTIR DEL MODELO DE APERTURA

Las bases del PND frente a acción del Estado, cuentan con una lectura del proceso histórico de desarrollo de Colombia hasta la primera mitad del siglo XX centrada en: "confusión institucional", debido principalmente al clima de conflicto armado y "fallidos intentos de vincularse efectivamente con el entorno internacional". Son estas las causas del "ritmo particularmente lento de progreso económico y social".

El país parte, en términos de desarrollo, "de [un] siglo perdido. [...] A fines del mismo el ingreso per cápita no resultaba mayor que en sus comienzos, y la esperanza de vida [...] a duras penas sobrepasaba los treinta años." Sólo al final del siglo se adoptó un marco Constitucional perdurable, desafortunadamente seguido por un período de guerra civil. En esos años, debido a las crecientes exportaciones de café, se priorizó la construcción de infraestructura, dentro de las acciones estatales, dando soporte al dinamismo de las actividades de comercio exterior<sup>265</sup>.

<sup>263</sup> Así, mejorar la equidad en la distribución del capital humano garantizaría la equidad en la distribución del producto y del ingreso, lo que requiere enfatizar el concepto de focalización de la acción social del Estado, como modalidad de intervención estatal compatible con la libertad individual y con la eficiencia y la equidad. Se encontró que las variaciones de la distribución podían ser considerables en ciertos países, acorde a su evolución en la formación de capital humano, y con su política social y de desarrollo. Colombia parece ser un país con fluctuaciones distributivas más agudas que otros países con desarrollo medio: la altísima desigualdad del país en los años sesenta fue producto de un agudo proceso de deterioro social, causado por el patrón de desarrollo, más que el resultado de una tendencia estructural.

<sup>264</sup> Con una excepción: Taiwán entre 1945 y 1953.

<sup>265</sup> La importancia de la creación de infraestructura de transporte para el despegue económico de Colombia ha

El PND plantea que aún en la segunda década del siglo XX, Colombia registraba una de las estructuras más atrasadas de Latinoamérica: industrialización y urbanización incipientes, y niveles de formación de capital -físico y humano- particularmente reducidos. La alta participación de las exportaciones en el producto era consecuencia del bajo grado de desarrollo de la economía y del atraso del mercado interno.

Tras enfrentar con relativo éxito -frente a otros países del mundo y de Latinoamérica- la crisis mundial de los años treinta, la estructura económica colombiana entró en una rápida senda de transformación hasta los años setenta (cambio estructural al menos dos veces más rápido que el registrado en el resto de países en desarrollo) que permitió que el país superara las anormales condiciones de atraso económico de su desarrollo inicial. Su estructura económica -medida por la importancia de la producción moderna industrial, o el esfuerzo de acumulación de capital, o por el grado de urbanización de la fuerza de trabajo- se acercó paulatinamente a patrones ya no tan rezagados en comparaciones internacionales.

El cambio en las instituciones sociales fue más lento. Ante restricciones sociales que limitaron el reacomodamiento del capital y del trabajo a las cambiantes condiciones, la velocidad del cambio estructural impuso tensiones a las estructuras sociales del país. Las formas modernas de producción sólo comenzaron a aplicarse a la agricultura en la segunda mitad del siglo. La cobertura de la educación no se amplió en absoluto hasta los años cincuenta. La tardía introducción de formas modernas de producción en el campo y el lento avance en la formación de capital humano, limitaron la difusión social del progreso material en la fase inicial del crecimiento económico moderno. Debido a la evolución de la productividad agrícola y el insignificante avance educativo, hasta comienzos de los años sesenta los grupos más pobres de la población se beneficiaron poco del desarrollo económico. Los salarios reales en las zonas rurales al final de esa década probablemente no fueron distintos a los registrados treinta años atrás. La sociedad colombiana, con

---

lado enfatizado por Miguel Urrutia (1979). *Cincuenta años de desarrollo económico*. Bogotá, Ed. La Carreta, y José Antonio Ocampo (1991). *Site Transition from Primary Exports to Industrial Development in Colombia*, en M. Blomstrom y P. Meller (eds). *Diverging Paths. Comparing a Century of Scandinavian and Latin-American Economic Development*. Washington, BID, 1991.

un coeficiente Gini de 0.58, registró entonces uno de los mayores índices de desigualdad social en el mundo. Con su exagerada atención en la acumulación de capital físico, el cierre de la economía al comercio internacional y el descuido de la infraestructura agrícola y de capital humano, el desarrollo económico de esa época fue generador de desigualdades y excluyó a grandes grupos sociales.

Entre finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, el país registró, una rápida reacomodación institucional que permitió superar paulatinamente algunos lastres del anterior tipo de desarrollo económico. Las nuevas instituciones políticas surgidas del plebiscito de 1957 fueron consistentes con un nuevo clima económico y social, posibilitó enfrentar las dos limitaciones básicas del desarrollo observadas hasta entonces: el atraso de la agricultura y del nivel de calificación de la mano de obra.

La pacificación del área rural fue paralela al rápido avance de las formas modernas de producción agrícola. El sesgo urbano en la asignación sectorial del capital físico, que predominó en la primera fase de industrialización, comenzó a desaparecer con el finales de la década de los cincuenta, cuando la agricultura recibió inversiones de capital de nuevas magnitudes. En ese período, cuando comienza a registrarse un menor ritmo de incorporación de nuevas tierras, la agricultura recibió una porción creciente de los fondos invertidos en el país. Como producto de las inversiones en adecuación de tierras, la intensidad de capital de sus procesos de producción creció considerablemente. Como consecuencia, tras su inicial rezago, la productividad agrícola se aceleró después de los sesenta, hasta lograr niveles globales superiores a los patrones internacionales<sup>266</sup>. El avance de la productividad se transmitió a la formación de salarios del campo. Tras permanecer sin crecimiento desde los años treinta las remuneraciones de los grupos más pobres de la población .los asalariados del campo- aumentaron vertiginosamente en los últimos 25 años.

El otro talón de Aquiles del tipo de desarrollo previo a los sesentas fue el insignificante progreso de la educación entre finales del siglo XIX y mediados del presente siglo,

---

<sup>266</sup> Un estudio reciente encuentra que, una vez descontado el efecto de la composición de factores y productos y el nivel de desarrollo del país, la agricultura colombiana registra un nivel global de productividad total, de los factores que supera aquel esperado para países de similar grado de desarrollo. Véase Londoño, Juan Luis. Agricultura y Transformación Estructural: Una Perspectiva Internacional. Revista de Planeación y Desarrollo, 1990.

cuando no se presentó ningún avance en el número de años de escolaridad. Hasta mediados de los cincuenta, los colombianos soportaron una de las estructuras educativas más atrasadas del mundo que avanzó desde comienzos de los sesenta. Entre ese período y finales de los años setenta, la esperanza de educación de menos de dos hasta seis años situando Colombia como líder de ese campo en América Latina durante este período. El impulso educativo representó una fuerza transformadora de los mercados de trabajo urbano que habría de tener enormes implicaciones distributivas.

La mitad del siglo constituyó, sin duda, un punto de inflexión en las tendencias de desarrollo económico y social del país, mientras se manifestaron los más perversos síntomas de la modalidad de desarrollo -pobreza, desigualdad, marginalidad, violencia-, se sentaron las bases institucionales para la fase de progreso económico, social y político que registró el país en los años sesenta y setenta. Pero, en años más recientes, a la vez que se manifestaron muchos de los beneficios de las orientaciones mencionadas -y que Colombia logró sortear con mayor holgura que todos los países latinoamericanos una difícil coyuntura externa en los mercados de bienes y financiero- se hicieron evidentes nuevos límites al progreso económico, social y político expresados en el lento crecimiento del ingreso per cápita, en la reducción de la velocidad del cambio estructural y en el frágil carácter del crecimiento económico en los últimos quinquenios. Así mismo, tras la veloz transformación de finales de los años sesenta y de la década de los setenta (medida a través de índices globales de desigualdad, la prevalencia de pobreza o el avance educativo), el ritmo de avance de los motores de progreso social -aunque no interrumpido- se ha hecho más lento.

a) **Limites económicos estructurales del desarrollo** : lento avance de la productividad global<sup>267</sup>; paulatino y creciente cierre al comercio internacional; debilitamiento de la

<sup>267</sup> La productividad global de los factores en la economía urbana creció a un ritmo anual del 2.8% en los años treinta y cuarenta, al 1.4% en los cincuenta y sesenta y al 0.8% en los setenta, y decreció al 0.6% en los ochenta. Tal desaceleración, tiene al menos tres implicaciones importantes: i) Ha hecho más lento el ritmo de cambio estructural, al hacerlo depender más de la reasignación sectorial de recursos que del cambio técnico. De no haberse desacelerado su productividad, la industria nacional representaría hoy en día más de una cuarta parte del ingreso nacional, en lugar del 22%; ii) El nulo crecimiento de la productividad en las últimas dos décadas ha hecho más conflictiva la distribución, ya que el tamaño del producto por unidad de

inversión en activos físicos y humanos con las mayores externalidades; y restricciones a la competencia provenientes de la débil movilidad de recursos y bienes.

El rasgo más distintivo de la transformación estructural del país en las últimas décadas ha sido el cierre al comercio internacional. Tras ser una economía pequeña y abierta en los albores del siglo (en los años veinte las exportaciones representaban un 25% del PIB), el proceso de industrialización 1930-1950 indujo un creciente cierre a las transacciones externas, por el adverso entorno comercial y la orientación sustitutiva de las políticas; no se aprovechó suficientemente las oportunidades de la ampliación del comercio mundial de post-guerra (de lo contrario, las exportaciones habrían resurgido para representar otra vez el 25% del PIB mientras los setenta y ochenta signaron exportaciones del 15%).<sup>268</sup>

El desarrollo de la infraestructura física, se adaptó al modelo de enclaustramiento. Los modos de transporte se adaptaron al enclaustramiento, y éstos a su vez se encargaron de que dicho enclaustramiento perdurara.

El tercer límite estructural de la economía colombiana, radica en el debilitamiento de la acumulación de capital en activos físicos y humanos con altas externalidades. Tras mostrar una capacidad de acumulación de capital físico más alta que la mayor parte de países en desarrollo en las fases iniciales de industrialización, la inversión privada se ha debilitado en las últimas dos décadas, especialmente en áreas rurales, donde los crecientes requerimientos de tierra productiva y la relativa escasez de brazos indican la necesidad de invertir en infraestructura agrícola, particularmente en adecuación de tierras. Cuando la mano de obra fue un recurso abundante -especialmente con la explosión demográfica-, el menor ritmo de inversión permitió un uso eficiente del capital existente y una mayor intensidad de mano de obra en los procesos productivos. En la fase avanzada de la transición demográfica, la escasez

---

insumo no ha crecido, el cambio distributivo ha sido de suma cero; y iii) El lento crecimiento de la productividad en los sectores menos dependientes de recursos naturales ha impedido su progreso en los competidos mercados mundiales, contribuyendo al cierre económico.

<sup>268</sup> Con la creciente complejidad de las estructuras productivas que acompaña el desarrollo económico, es de esperar una contribución decreciente del uso de los recursos naturales como fuente de comercio. Dicha tendencia es normalmente compensada por crecientes exportaciones de bienes más intensivos en mano de obra. Aunque Colombia registró un aumento de dichas exportaciones, su ritmo fue insuficiente para compensar la pérdida de importancia de las exportaciones primarias.

de capital privado restringe el crecimiento.

El capital público ha registrado, por su parte, una asignación particularmente ineficaz para el crecimiento económico y la equidad social. Las áreas de mayor impacto (infraestructura física, gasto social o justicia) han tenido decreciente participación en el presupuesto, a cambio de grandes proyectos e inversiones en empresas públicas. En el crecimiento económico de Colombia durante los últimos cincuenta años, la formación de capital humano ha tenido similar importancia que la de activos físicos. Tras ser anormalmente baja en el período inicial de la industrialización, el Frente Nacional indujo un avance considerable en la intensidad de capital humano de la fuerza de trabajo (nivel promedio de 6.1 años de educación por empleado, similar al registrado en Corea del Sur o en Taiwán en 1950) que representó un esfuerzo adicional de ahorro no menor al 10% del PIB (1955-1970) y significó quizá la fuerza más importante para el progreso distributivo del país de las últimas dos décadas.

El progreso educativo se ha debilitado en los últimos quinquenios. El nivel actual de educación de la fuerza laboral colombiana es el mínimo requerido para alcanzar crecimiento económico y cambios estructurales sostenidos<sup>269</sup>. La esperanza de educación de coreanos y taiwaneses, de 11 años, indica la magnitud a construir.

Finalmente, existen límites a la competitividad de la economía en los mercados de productos y factores, que se hacen más importantes cuando se requieren cambios estructurales. En la economía colombiana ha predominado una concentración de la producción innecesariamente alta y prolongada, que ha impedido la competitividad de los productores por medio de un intenso y difundido progreso técnico<sup>270</sup>. La infraestructura física de transporte del país representa sobrecostos que limitan la ampliación del mercado interno y la orientación económica hacia el exterior. A pesar de su creciente liberalidad, las restricciones e imperfecciones en el mercado de capitales no han permitido un flujo de recursos suficiente hacia aquellas

---

<sup>269</sup> Azariadis y Drazen identifican seis años como la frontera a partir de la cual se observa una mayor dinámica de crecimiento. Véase Azariadis, Costa y Allan Drazen. *Threshold Externalities in Economic Development*. *Quarterly Journal of Economics*, 1990.

<sup>270</sup> MISAS, Gabriel. Estructuras de mercado y conducta de las empresas. Bogotá, Informe de Investigación. Bogotá: FONADE, 1986; y ROBERTS, Mark. *The structure of Production in Colombian Manufacturing Industries 1977-1986*. Washington, mimeo: 1986.



actividades con mayores ventajas comparativas.

b) **Los límites institucionales del desarrollo:** el nuevo clima institucional de fin del período de la violencia (segunda mitad de los años cincuenta), permitió tomar decisiones estatales con implicaciones económicas de largo plazo. La reasignación sectorial del gasto público, la paulatina liberación del mercado de capitales y el más flexible marco de regulación del comercio y de cambios exteriores fueron claves: aceleraron el crecimiento económico y contribuyeron a la distribución <sup>271</sup>.

Las circunstanciales reformas introducidas a la inercia institucional del país han permitido acomodar parcialmente su dinámica transformación económica y social, el rezago en la naturaleza y funciones de las instituciones se ha perfilado como fuente de conflictos y dificultades para el desarrollo del país. Por una parte, la herencia de formas anacrónicas de regulación y la urgencia de acción en épocas de crisis, han distorsionado las modalidades de intervención económica del Estado. Este, pretendiendo atacar supuestas fallas en el funcionamiento de los mercados, ha incurrido en fallas costosas de política. Su creciente acción directa en el frente productivo -suplantando la iniciativa privada- ha resultado ineficiente, imponiendo enormes costos al funcionamiento del resto de la economía mientras se ha ido perdiendo la capacidad de intervención sobre los aspectos importantes, estratégicos, en el desarrollo económico y social.

La herencia de instituciones laborales y modalidades de acuerdo social y participación ciudadana limitadas, es crecientemente problemática: han dado muestras de agotamiento, restando legitimidad a la intervención estatal requerida en la nueva fase del proceso de desarrollo. La urbanización, el cambio en la estructura de edades, el avance de las clases medias y el gran desarrollo de la educación, comenzaron a llenar el espacio político colombiano con nuevos actores y nuevos programas y expectativas. En el plano regional, esos factores crearon tensiones insostenibles dentro de una república centralista, idéntica a la de comienzos del

<sup>271</sup> Desde finales de la década de los sesenta hasta la de los ochenta, el país registró una mejora en la distribución del ingreso sin igual en América Latina durante el período. Este rápido progreso eliminó parte de la perversión distributiva que caracterizó al país en comparaciones internacionales. La población viviendo por debajo de niveles de pobreza se redujo del 50% a mediados de los sesenta al 42% en 1971, al 28% en 1978 y al 22% en 1988. DNP. Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica 1990-1994. Prólogo, Armando Montenegro. P. 17.

siglo. La mayor demanda de derechos democráticos, necesidad de autonomía regional, exigencias de las minorías, demandas urgentes de grupos necesitados, la persistencia de la violencia, se sitúan como fenómenos que chocan contra las instituciones y modelos tradicionales que generan la creación de mecanismos políticos e institucionales para encauzar la inconformidad de los nuevos actores sociales y evitar la constante apelación a la violencia.

Además, el mejoramiento económico y la elevación del nivel de vida, por la revolución de las expectativas y la ruptura con el atraso sostenido, tal como se ha observado en otras latitudes, acelera los deseos de cambio, eleva las tensiones sociales y hace imperativa la modificación de los esquemas institucionales: el crecimiento económico causa mayores demandas, exigencias sociales e insatisfacción. Esos factores en un ambiente de legitimidad democrática requerían una nueva legalidad, expresada en una nueva Constitución expedida en 1991.

Las restricciones básicas al desarrollo económico y social han cambiado a lo largo de la historia del país. Incluyen dos líneas generales:

1. Rezago institucional y pérdida de conexiones con el mundo exterior,
2. Falta de competencia interna y externa, la escasa movilidad de recursos de capital y trabajo e ineficiente asignación del ahorro.

Dentro de los legados para el diseño de políticas, generados por la experiencia histórica del país, el Plan destaca tres aspectos<sup>272</sup>:

1. **Frente al Estado.** En equilibrio macroeconómico, debe centrarse en bienes públicos determinados (como la infraestructura física y ambiental) y con externalidades positivas (capital humano, mejoramiento de tierras y conocimiento científico y tecnológico), con modalidades de acción focalizadas y descentralizadas.
2. **Frente a las instituciones.** Con tardanza, el reajuste de las instituciones del Estado y de las reglas de operación individual, y las nuevas modalidades de reinserción internacional, son claves para identificar y superar las limitaciones impuestas por dificultades asociadas con distintos períodos históricos.

---

<sup>272</sup> DNP. Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica 1990-1994. Capítulo 1. Pp. 18-19.

3. **Frente a la democracia.** En paralelo al avance de su desarrollo económico, el país ha buscado un sistema político más abierto y democrático, orientado a resolver sus conflictos y las cambiantes causas de la violencia.<sup>273</sup> El reto de los años noventa es sentar las bases definitivas para el establecimiento de un sistema democrático, que permita la resolución pacífica y amplia de los conflictos y las controversias para el crecimiento económico, la equidad social y la realización de la dignidad humana.

---

<sup>273</sup> El avance de los años treinta y cuarenta, que modernizó las instituciones y sentó las bases legales para el despegue del capitalismo, aunque incapaz de establecer en forma perenne un sistema democrático, constituyó un hecho fundamental en la primera mitad del siglo. Tras la ruptura democrática de los cincuenta y sus perturbaciones de orden público, el Frente Nacional fue mecanismo idóneo para aclimatar la paz y realizar transformaciones sociales y económicas con el costo del carácter excluyente de grandes grupos.

## CONSIDERACIONES FINALES

¿Qué puede entenderse de la revisión de la historia de los modelos de desarrollo en América Latina? En esencia, hay respuestas en dos ámbitos: la primera conceptual, marco de la implementación política e incluso de la teorización específica, que constituyen la segunda respuesta.

Si el sistema económico contemporáneo se fundamenta a partir del concepto de desarrollo para estructurar las condiciones materiales de la población, se vuelve urgente conocer su significado y sus implicaciones. La asociación positiva del mismo concepto de desarrollo se vuelve problemático, y no encuentra solución en los instrumentos de la economía ortodoxa, representada en la denominada 'línea de mercado'. Asimismo, limitaciones de implementación en el caso estudiado de Colombia (que, dado su desarrollo medio no es representativo de la región del modelo inicial de desarrollo) frente al Modelo de Sustitución de Importaciones constituyen evidencia que alimentaría la contradicción esencial conceptual del desarrollo: su asociación positiva se contradice con las dinámicas de exclusión que genera. Estas dinámicas de exclusión del desarrollo lo aproximan a su construcción como discurso en la línea propuesta por Foucault y estudiada para América Latina por Escobar.

La vinculación ideológica al desarrollo, aún sin evidencia empírica suficiente, no permite la superación del marco de desarrollo como discurso. Las ideologías, enlazadas a la implementación del desarrollo en América Latina, se muestran como instrumentales a intereses grupales. Amparados en las dinámicas de Aparatos Ideológicos del Estado, actualizados desde Althusser por Mouffe, los valores e intereses específicos de grupos, se vinculan a los medios de gobierno para construir dinámicas ventajosas para ellos en los planos políticos, económicos y culturales.

Aún los resultados de los movimientos de la nueva izquierda en Latinoamérica, vinculadas al desarrollo no pueden ser evaluados para evidenciar su viabilidad como generadores de sociedades más igualitarias. Tomando este factor, encontrado por Bobbio como síntesis de la definición de la ideología de izquierda.

Las menciones sobre el desarrollo en el nuevo milenio, ejemplificadas en los

planteamientos desde Colombia y Venezuela aún vinculan el aspecto ideológico. No es un elemento -aún- anacrónico.<sup>274</sup> Sus significados, en ambos casos, parecen querer renovarse en el campo del desarrollo, buscando unidad, de nuevo vinculación de valores de la sociedad en el primer caso, a una élite asociada en forma instrumental a un sistema financiero internacional (existe continuidad política y económica desde Gaviria hasta Santos, 1990-2014).

Lograr la suficiente evidencia empírica regional sobre dinámicas de la nueva izquierda requiere superar restricciones de información y avanzar en la estructura de una educación económica con mayores espacios de estudios estructuralistas. Esto permite conocer rutas económicas ya reconocidas por los países de la región. Sus intentos y fallas o logros se constituyen en demostraciones para los nuevos procesos.

La evidencia de una tendencia totalmente nueva o que retome elementos ya probados solo puede generarse desde el reconocimiento de la experiencia previa. Acorde a ésta, América Latina requiere elementos históricos mayores que los evidenciados hasta ahora en los discursos del desarrollo de la izquierda, que sería un elemento relevante para potenciar cambios urgentes. Se vuelve complejo trabajar con restricciones de información frente a rasgos sobre los movimientos en curso. La dinámica "científica" de la línea de mercado se da en planos discursivos que impiden su desarrollo formal.

Debe recordarse que el discurso del desarrollo constituye relaciones mayores entre los actores; lo que se incluye como aspecto legítimo del desarrollo puede depender de relaciones específicas establecidas en medio del discurso (vale la pena una revisión, en este sentido de las categorías relacionales propuestas)<sup>275</sup>.

América Latina requiere de los instrumentos propuestos desde el estructuralismo, las propuestas históricas y sociológicas complementarias del ámbito económico permiten comprender la forma en que una ciencia se convierte de igual forma en instrumento discursivo. Reconocer formalmente este aspecto permite el desarrollo de una ciencia y evita su retroceso a la técnica. Construcciones de este tipo se requieren para viabilizar

<sup>274</sup> El desarrollo, en forma explícita desde el discurso inaugural de Truman se opone a ordenamientos ideológicos de izquierda.

<sup>275</sup> 1.Determinaciones factibles expertos y política internacional, 2.Segmentos del poder, 3.Formas de autoridad, 4.Lugares de origen de los objetos: como las áreas urbanas y las rurales, 5.Procedimientos de diagnóstico de necesidades, 6.Posición de autoridad de quienes realizan el diagnóstico.

una tercera tendencia regional de desarrollo que permita superar el campo discursivo o, cuando menos, reconocerlo.

Evidencia para Colombia encontrada desde Sáenz Rovner y Ahumada permiten, respectivamente vincular grupos específicos de poder a cada modelo implementado en América Latina: el Modelo de Sustitución de Importaciones y el denominado aquí Modelo de Apertura. El grado de negociación interna con una dinámica económica hegemónica se muestra en descenso por esta ruta. La vinculación del desarrollo con poderes económicos internacionales se evidencia en forma creciente: la liberación de la economía encuentra su significado en la ampliación del sistema financiero internacional. Las críticas desde la línea de mercado al MSI incluidas en la investigación dan cuenta de desatención a los planteamientos teóricos que permiten constituirlos en como inconsistentes en el campo teórico. Se construye a partir de supuestos de contradicción demostrada. El análisis científico de la economía llega entonces a incertidumbres en las que la historia, la política y la filosofía permiten explicaciones. No existe una justificación diferente al incumplimiento sistemático del objetivo fundacional del desarrollo: las condiciones materiales *para* la población.

Incluso sin mediciones ya pueden entenderse mejor los impactos de los nuevos discursos. En el plano de las luchas de las ideas los monólogos económicos a los que se ha visto sometido América Latina se sintetizan en las urgencias sociales que reclama la región. El acceso a información sigue siendo esencial.

Incluso sin mediciones ya pueden entenderse mejor los impactos de los nuevos discursos. En el plano de las luchas de las ideas los monólogos económicos a los que se ha visto sometido América Latina se sintetizan en las urgencias sociales que reclama la región.

"Washington" logró, debido a la coyuntura de la crisis de la deuda conquistar el terreno de las políticas económicas. En paralelo, instaló en ciencia económica una forma de pensamiento único con serias implicaciones para Latinoamérica: en principio, restar la importancia de la sociología y de la historia, en el marco del análisis económico; más allá de esto, desconoce toda una línea de pensamiento latinoamericano, resumido en la escuela estructuralista. El desconocimiento de los desarrollos del estructuralismo

Latinoamericano parte de la negación de sus autores, orígenes y la omisión de conceptos básicos para su comprensión. El modelo de desarrollo vigente en América Latina, analizado desde la óptica de Colombia, es muestra de ello.

Existen sucesiones de reemplazos enmarcables en los parámetros discursivos del discurso, que opera como marco de acción. La oposición capitalismo/socialismo, como reconoce De Sousa Santos fue reemplazado por la sociedad industrial, luego la posindustrial y al final por la sociedad informática. La oposición entre el imperialismo y la modernización fue gradualmente sustituida por el concepto intrínsecamente híbrido de globalización. La oposición revolución /democracia se suplió por los conceptos de ajuste estructural derivados Consenso de Washington, al igual que por conceptos híbridos como la participación o el desarrollo sostenible.

El desenvolvimiento de las dinámicas de desarrollo en el nuevo milenio para América Latina, en el marco de los renovados discursos ideologizados del desarrollo llevan a nuevos conceptos. En esta línea, las nociones de 'modernizaciones alternativas', 'proyectos del pensamiento decolonial', 'neo-desarrollismo' 'post-liberal' y 'posdesarrollo' se toman relevantes para entender sus dinámicas y evaluar la viabilidad de cambios para la región en el proceso de los movimientos de la nueva izquierda.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Consuelo. El Modelo Neoliberal y su Impacto en la Sociedad Colombiana. Bogotá: El Áncora.
- Althusser, Louis. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Benedetti, Armando. <http://www.armandobenedetti.com/pagina/20-discurso-del-presidente-del-senado-en-posesion-del-presidente-juan-manuel-santos/>  
Consultado en septiembre de 2010.
- Bielshovsky, Ricardo. "Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Una Reseña". Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- . Sesenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Estructuralismo y Neoestructuralismo. Revista de la CEPAL. Num. 97. Brasilia, abril de 2009.
- Bobbio, Norberto. Derecha e Izquierda (2000). 2nda. Edición Española. Suma de Letras, Madrid. Traducción Alessandra Pinone. Título Original: *Destrae e sinistra*. 1995.
- Borón, Atilio (2005), "La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: promesas y desafíos" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.)
- Cárdenas, Enrique; Ocampo, José Antonio; y Thorp, Rosemary (2003). Industrialización y Estado en la América Latina. La Leyenda Negra de la Posguerra. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo (1969). "Dependencia y Desarrollo en América Latina." Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Chávez, Hugo (2005). Caracas, IV Cumbre de la Deuda Social, jueves 24 de Febrero, 2005. Selección de discursos del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías: 2005, Año del Salto Adelante: Hacia la Construcción del Socialismo del Siglo XXI. Ediciones de la Presidencia de la



República, Venezuela.

CEPAL (1975). "Evaluación de Quito" Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.

----- (1984). "Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda Externa en América Latina" Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.

Cumbres de las Américas. Documentos Oficiales de los procesos de Cumbres. Primera Cumbre de las Américas. Miami, 1994.

----- . Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible. Santa Cruz, Bolivia, 1996.

----- . Segunda Cumbre de las Américas. Santiago, Chile 1998.

----- . Tercera Cumbre de las Américas. Québec, Canadá 2001.

----- . Cuarta Cumbre de las Américas. Mar del Plata, Argentina 2006.

Departamento Nacional de Planeación. Desarrollo Económico y Social, Alberto Lleras Camargo (1961-1970).

----- . La Revolución Pacífica, César Gaviria (1990-1994).

De Sousa Santos, Boaventura. "Una izquierda con futuro" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (ed.) 2005.

----- . La caída del *Angelus Novus*. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1993.

Escobar, Arturo (1996). La invención del Tercer Mundo. Bogotá: Norma, 1994.

----- (2010). 'Latin America at a Crossroads', Cultural Studies, Volumen 24, Issue 1, 2010, Pp. 1-65.

- Fajnzylber, Fernando (1990). "De la 'Caja Negra' al 'Casillero Vacío.'" Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Trujillo, García, Andrés. Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de Legitimidad política del Orden Neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Maestría en Política Social. Trabajo de Grado. Bogotá: 2009.
- Giraldo Giraldo, César. Finanzas Públicas en América Latina: La Economía Política. Ediciones Desde Abajo, Bogotá: 2001.
- González, Jorge Iván. Política Social y Políticas Sociales en Colombia: una Evaluación. En Revista Investigación y Desarrollo. Vol. 8, No. 3 (2000). P. 267. En Internet: [manglar.uninorte.edu.co/.../1/politica\\_social\\_e\\_indicadores\\_sociales.pdf](http://manglar.uninorte.edu.co/.../1/politica_social_e_indicadores_sociales.pdf) Consultado en marzo de 2010.
- Graciarena, Jorge (1976). "Poder y Estilos de Desarrollo: Una Perspectiva Heterodoxa" Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Gramsci, Antonio (1975). Cartas desde la Cárcel. Madrid, Edicusa.
- Mallorquín, Carlos (1998). Ideas e Historias en torno al Pensamiento Latinoamericano. Plaza y Valdéz Editores, México.
- Mouffe, Chantal (1998). "Hegemonía, Política e Ideología". Hegemonía y alternativas políticas en América Latina (Seminario de Morelia). UNAM, Siglo XXI Editores, México.
- Noyola Vásquez, Juan Fernando (1957). "Inflación y Desarrollo Económico en Chile y México." Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Pinto, Anibal (1970). "Naturaleza e Implicaciones de la 'Heterogeneidad Estructural' de la América Latina" Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- (1976). "Notas sobre los Estilos de Desarrollo en América Latina"

- Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Prebisch, Raúl (1948). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas." *El Trimestre Económico*. Vol. LXIII (1), Num. 249. México, enero- marzo de 1996. F.C.E.
- (1949). "Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico." Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- (1959). "El Mercado Común Latinoamericano." Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Rodríguez, Octavio (1980). *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI Editores (Primera Edición).
- Santos, Juan Manuel (2010). Presidencia de la República de Colombia. Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. Agosto 7 de 2010. [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx) Consultado en septiembre de 2010.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL*. Num. 80, agosto.
- (2003). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch, Barcelona. *Economics of the Public Sector*. Tercera Edición. 2000, 1998, 1986.
- Sunkel, Osvaldo (1958). "La Inflación Chilena: Un Enfoque Heterodoxo" Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- (1970). "Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia, Marginalización y Desigualdades Espaciales: Hacia un Enfoque Totalizante" Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados. Chile, 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Sáñez, Rovner Eduardo (1998). *Industriales, prensa e ideología en Colombia: los años Cuarenta*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Administración.

————— (2002). *Industriales, política y diplomacia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Tavares, María da Conceição (1964). "Auge y Declinación del Proceso de Sustitución de Importaciones." *Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*. Chile, 1998.

Tavares, María da Conceição y Serra, José (1971). "Más Allá del Estancamiento." *Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*. Chile, 1998.

Wolfe, Marshall (1976). "Enfoques del Desarrollo: ¿De Quién y Hacia Qué?" *Cincuenta Años de Crecimiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*. Chile, 1998.

## ANEXOS

### Anexo 1. El campo temático de Estudios del Desarrollo

El campo temático de Estudios del Desarrollo (*development studies*) concentra las siguientes disciplinas: estudios de área (*Area Studies*); demografía; teoría, economía, antropología, geografía, y administración del desarrollo; historia económica; geografía; sociología, filosofía y ética; historia política; política; RR.II.; seguridad humana, estudios de género (*Women's studies*); demografía; estudios de migración (*Migration studies*), ecología y pedagogía. Como rama multidisciplinaria de la ciencia social, se soporta institucionalmente en organismos multilaterales que supervisan, evalúan y fomentan 'inversiones para el desarrollo'.

En el marco de los organismos del sistema de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, orientados a 'países en desarrollo' se incluyen <sup>276</sup>: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), promotor de desarrollo y asesor político institucional en crecimiento económico equitativo; la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para el fomento del desarrollo rural y la agricultura sostenible para aumentar la producción de alimentos, y la seguridad alimentaria con preservación y administración de los recursos naturales (moviliza más de USD 2000 millones). La ONU para el Desarrollo Industrial (ONUDI) asiste para el desarrollo industrial sostenible (generando contactos empresariales con países industrializados con financiación a cargo de los países donde establecen sus Oficinas de Promoción de las Inversiones y las Tecnologías: Bahrein, China, Eslovaquia, Francia, Grecia, Italia, Japón y Corea).

El Banco Mundial -BM- fomenta la Inversión con dos de sus filiales: la Corporación Financiera Internacional (CFI), asesora gubernamental para estímulo de inversión y ahorro privado, nacionales y extranjeros (desde 1956 sus aportes superan los USD 26700 millones de fondos propios y ha obtenido 17900 a través de consorcios y garantías para 2264 empresas de 132 países), y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) ofrece seguros para inversión contra riesgos (expropiaciones, transferencias monetarias, guerras y disturbios civiles) y asesora, promueve y difunde oportunidades de inversión y asistencia técnica (ha facilitado inversiones extranjeras directas -IED- por USD 33000 millones en 69 países). La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) fomenta inversiones nacionales y la comprensión de tendencias de IED, comercio, tecnología y desarrollo.

---

<sup>276</sup> Fuente: Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Disponible en: <http://www.cim.org.mx/temas/desarrollo/desecon/inversiones.htm>, (Consulta 2009: octubre 30).

Anexo 2. Cuadro 1. Huella Ecológica de Consumo.

Cuadro 1		
HUELLA ECOLÓGICA DE CONSUMO MUNDIAL POR PAÍSES SEGÚN SU GRADO DE INGRESO, 2010		
	Población (millones)	Huella Ecológica de Consumo
Mundo	6671,6	2,7
Ingreso Alto	1031,4	6,1
Ingreso Medio	4323,3	2,0
Ingreso Bajo	1303,3	1,2
Países no clasificados	13,5	-

Fuente: Resultados de las Cuentas Nacionales de Huella Ecológica, 2010. [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org). Extraída en octubre 13, 2010

Anexo 3. Aspectos Claves en la Evolución de la Deuda Externa en América Latina.

La deuda externa se vuelve clave en la región, al generar las condiciones que permiten el cambio de tendencia de desarrollo en América Latina, del MSI al MA. Pueden determinarse siete (7) aspectos claves en esta evolución de la deuda:

1. La recesión en los países industrializados de 1980 a 1982, donde el valor de las exportaciones se redujo abruptamente, implicando una declinación de los términos de intercambio de la economía

América Latina: Indicadores del comportamiento de exportaciones e importaciones, 1981-1983 (tasas de crecimiento)

Año	1981				1982				1983			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Valor de exportaciones	2	-3,6	-2,2	0	-2	-2,2	-1,2	-4,1	10	0,6	1	1,3
Valor de importaciones	5,6	3,6	2,7	2,3	15	3	4,5	7,3	17	1,7	2,1	3,6

Fuente: Almey, Renato Jaime (1999). *Estado y crisis de la deuda externa de América Latina*. México: UNAM, p. 176.

latinoamericana, de 26% en relación a 1978.<sup>277</sup> El valor de las exportaciones tendió a estancarse en 1981 y el primer trimestre de 1982, estancándose de nuevo al año siguiente (ver tabla).

<sup>277</sup> Griffith-Jones y Sunkel.

2. El incremento de las tasas de interés, que sobre-endeudó a América Latina al multiplicarse más de 10 veces en menos de tres años, llegando a su punto más alto en 1982 (ver tabla).

América Latina: Tasas reales de interés (%), 1979-1983

Año	Tasa de interés %
1979	0.65
1980	0.95
1981	6.11
1982	9.91
1983	5.71

Fuente: CEPAL, citada en Balestr, V., Barroo (1983), "América Latina: crisis y perspectivas" en *Revista de la CEPAL*, No. 93, página 11

3. La disminución de los préstamos bancarios al crecer su riesgo debido al rápido deterioro de los saldos en cuentas corrientes, sumado a la necesidad de reprogramación de la deuda que desalentó los nuevos préstamos para el desarrollo de América Latina. Todo esto, con expectativas de financiamiento creciente para el desarrollo en la región.

América Latina: Indicadores de cuenta corriente, 1980-1983 (en miles de millones de dólares)

Año	1980	1981	1982	1983
Pago neto de intereses	18.0	28	37	33.0
Saldo en cuentas corrientes	77.7	40.4	38.4	4.1

Fuente: Griffin, Jones y Sautel, Corvalán (1983), *Tercer informe de la deuda y el desarrollo en América Latina. El financiamiento externo* (Lima, p. 149)

También la disminución en el ingreso de capitales coincide con el mayor costo de un servicio de la deuda contraída con intereses variables; elemento adicional de inestabilidad del e incertidumbre del sistema financiero internacional. El alza en el tipo de cambio de la moneda aumentó el costo efectivo de intereses y de amortización de la deuda externa para la mayoría de países de América Latina (ver tabla).

4. Fugas de capital, incentivados por políticas internas y altos intereses reales en Estados Unidos, las cuales entre 1981 y 1983 equivalía a un 68% del endeudamiento (21,300 millones de dólares). Los países más afectados, en su orden, fueron Argentina, México y Venezuela (ver tabla).

América Latina: Contribuciones de los flujos de capital 1974 y 1984 (en miles de millones de dólares)

Año	Argentina	México	Venezuela	Total
1974-1983	-153	12	13	-128
1975-1982	-57	-1	0	-58
1976-1983	224	13	1	238
1977-1982	177	13	14	204
1978-1983	254	13	14	281
1979-1983	-163	13	1	-149
1978-1983	-157	13	0	-144
1979-1982	-242	13	0	-229
1975-1982	143	13	1	157
1981-1983	-181	13	1	-167

Fuente: Singer, Deppa, Niles (1986), *Deuda y planes de la deuda externa de América Latina* (Lima: INEVAL, p. 123)

5. La apreciación del dólar, moneda en la cuál se adquiría la mayoría de la deuda y se contrataban sus pagos, se revaluaba entre el 12 y el 13% respecto a otras monedas.

Anexo 4. Fórmula Resumen del Fenómeno del Deterioro de los Términos de Intercambio.

$$y = LpPp / LiPi$$

Y representa la relación entre el ingreso real por persona ocupada en ambas las actividades primarias e industriales, medido en términos de bienes industriales.  $Lp$  designa la productividad física media del trabajo en la producción de un bien primario;  $Pp$  el precio del bien primario;  $Li$ , la productividad en la producción de un bien industrial; y  $Pi$  su precio relativo.

Supuesto: la productividad industrial aumenta más que la primaria.

Implicaciones: La caída de la relación de precios implica que la relación entre ingresos tiende a disminuir; y los ingresos reales medios se diferencian a través del tiempo con más intensidad que las productividades.

Anexo 5. Declaraciones del Banco Mundial -BM-. Sobre la Crisis Económica de América Latina (2009)<sup>278</sup>:

Contribuyendo a los esfuerzos gubernamentales ante el creciente deterioro de las economías latinoamericanas tras la crisis financiera global, el BM tiene previsto casi triplicar su asistencia a la región. De acuerdo al economista jefe para América Latina, Augusto de la Torre, la entidad multilateral está jugando un papel creciente en la amortiguación de los efectos de la crisis en Latinoamérica, en razón de los obstáculos que enfrentan las naciones para acceder a los mercados privados de capitales, que se han contraído severamente a raíz del descalabro financiero.

"Las entidades multilaterales están llamadas a ejercer un papel contracíclico y neutralizar en alguna medida la contracción del acceso a los fondos de los mercados privados" [...] El objetivo final es, evitar el "colapso del capital humano". "Lo que queremos es que los países puedan evaluar mejor los pros y contras de distintas políticas que ayuden a los más pobres".

<sup>278</sup> Banco Mundial. Ante la crisis Banco Mundial amplía asistencia a América Latina. 4 de febrero de 2009. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22056739~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>



En este sentido no se debe olvidar los grandes déficits de la región en el campo de la salud, la educación, infraestructura y redes de protección social, donde los estímulos fiscales locales podrían jugar un papel importante. [...]

De acuerdo a cálculos del BM, América Latina gasta anualmente entre 5% y 10% de su PBI en subsidios –a la energía, servicios públicos, telecomunicaciones y educación, entre otros. Aproximadamente un tercio del valor de estos subsidios es capturado por la quinta parte de la población con más alto nivel de ingresos. Esto sería suficiente para triplicar los programas de transferencias directas a los pobres que la región ha implementado con éxito en la última década, de acuerdo a Marcelo Giugale, Director de Política Económica para América Latina y el Caribe del BM.

“Focalizar los subsidios hacia los hogares más necesitados no es sólo cuestión de equidad sino también de un buen manejo económico” [...] “Equivale a un estímulo fiscal importante para revitalizar la demanda agregada de las economías y es, además, muy rápido de aplicar”.

#### Anexo 6. Declaración del Milenio (1990)<sup>279</sup>:

No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.

---

<sup>279</sup> ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General <http://www.undp.org/spanish/mde/basics.shtml>. Consultado en octubre de 2010.

Anexo 7. Tabla 2 ¿En qué consiste en Consenso de Washington? (1990) <sup>280</sup>:

Política Económica en Colombia y su Relación con el Consenso de Washington  
1990-1994

Categorías del Consenso de Washington	Principios inspiradores del PND "La Revolución Pacífica 1990-1994"
1. Déficit fiscal	Responsabilidad del gobierno por mantener condiciones macroeconómicas estables, incluyendo el equilibrio fiscal y monetario. Compromisos fiscales que concretan las decisiones del Plan: problemas institucionales y legales más severos en el campo de inversión, especialmente relacionados con su calidad. Política macroeconómica: sana evolución del comercio exterior, busca mantener equilibradas las finanzas públicas, reducir el crecimiento de los precios y sentar las bases para la expansión sostenida del comercio exterior.
2. Prioridades del gasto público	Focalización: responsabilidad social del Estado en los campos de la educación, la salud y el suministro de agua potable.
3. Reformas tributarias	Se admite la responsabilidad del gobierno por mantener condiciones macroeconómicas estables, incluyendo el equilibrio fiscal y monetario.
4. Tasas de interés	
5. Tipos de cambio	
6. Política comercial	Reformas en la estructura de los mercados, tienen el objeto de fomentar la eficiencia y la competitividad en el país, eliminando escollos de índole microeconómica*. La apertura de la economía conducirá [al país] por un sendero de crecimiento y oportunidad. En este contexto, vale la pena destacar la política de ciencia y tecnología, que impulsará la modernización del sector productivo, con una alianza inteligente entre los empresarios y el Estado.
7. Inversión extranjera directa	No incluido como principio.
8. Privatización	Se reconoce la responsabilidad social del Estado en campos como la educación, la salud y el suministro de agua potable, donde la inversión pública registrará altas tasas de crecimiento y se alcanzarán ambiciosas coberturas. Los capítulos de educación, salud e infraestructura, todos se refieren al efecto multiplicador del gasto en estas áreas donde, en la jerga

<sup>280</sup> Banco Mundial. Ante la crisis Banco Mundial amplía asistencia a América Latina. 4 de febrero de 2009. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22056739~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>

particular de los de los economistas, existen externalidades. Es decir, donde la rentabilidad social es mayor que la privada, y la inversión en un campo difunde estelas de bienestar y prosperidad por toda la economía.

9. Desregulación Se concede al sector privado una atmósfera sana para que adelante sus proyectos e iniciativas, con reglas de juego claras.

10. Derechos de No incluido como principio.

propiedad

Nota:

\*No incluido como principio\*, se refiere a apartados adicionales del PND incorporan ideas al respecto. Sin embargo, no son citados como "principios" en el texto del Plan.

\* Escollos de índole microeconómica, es decir: bienes, precios y mercado.

Existe un acuerdo en que el desequilibrio monetario, la aceleración de la inflación, los déficit sin medida son obstáculos para el crecimiento y, casi siempre, contrarios a los objetivos de equidad.

Fuentes: Construcción propia.

Williamson, John. *What Washington Means by Policy Reform. Institute for International Economics, 1990.*

DNP. Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica 1990-1994. Prólogo, Armando Montenegro. p. 9.