

ARTURO GUILLÉN R.\*

## LA TEORÍA LATINOAMERICANA DEL DESARROLLO

### REFLEXIONES PARA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA FRENTE AL NEOLIBERALISMO\*\*

#### INTRODUCCIÓN

Más de veinte años han pasado desde que América Latina experimentara la crisis de la deuda externa y comenzara a transitar hacia el modelo neoliberal y a trazar su derrotero bajo los parámetros establecidos por el Consenso de Washington.

Es cierto que en los casos de Chile y Argentina el inicio del neoliberalismo está asociado a las dictaduras de Pinochet y de las juntas militares argentinas en la década del setenta. Sin embargo, es un hecho que la crisis de la deuda externa de 1982 marca para nuestros países el fin del modelo de sustitución de importaciones (MSI) y el tránsito hacia un nuevo modelo neoliberal (MN) de economía abierta liderado por las exportaciones. En los ochenta se puede ubicar el comienzo de la globalización neoliberal con el ascenso de los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña, respectivamente.

\* Profesor-investigador titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa. Jefe del Área de Economía Política. Coordinador de la Red Eurolatinoamericana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado.

\*\* El autor agradece el valioso apoyo brindado por Maritza Granados y Araceli Martínez, ayudantes de investigación del Área de Economía Política de la UAM-Iztapalapa.

En la década del ochenta, el discurso neoliberal generaba consensos. No sólo el capital financiero –así como los grandes grupos privados y los gobiernos de América Latina (Salinas de Gortari en México, Menem en Argentina, Collor de Mello en Brasil) impulsaron decididamente el Consenso de Washington– sino también amplios sectores empresariales y populares se plegaron ideológicamente al modelo, hastiados por más de una década de crisis y inflaciones crónicas y en ascenso.

El MN implicó un giro de 180 grados en el régimen de acumulación y en la política económica. La crisis que aquejaba a América Latina desde los años setenta fue atribuida por los neoliberales a la aplicación de políticas populistas por parte de regímenes estatistas. Todo lo realizado en las décadas anteriores fue considerado erróneo. Había que proceder al borrón y cuenta nueva. Se postulaba que bastaba con abrir cauces en el mercado, mediante la liberalización y desregulación de la economía, para que los desequilibrios se corrigieran y se iniciara una nueva era de crecimiento sostenido.

Con su inserción en la globalización neoliberal, los países de América Latina –se decía– caminarían hacia el progreso y la modernización. El desarrollo sería alcanzado si se dejaba actuar libremente a las fuerzas del mercado, si se abandonaban prácticas proteccionistas y se elevaba la competitividad microeconómica proyectando el sistema productivo hacia los mercados externos. La intervención económica del Estado se consideraba contraproducente, por lo que era conveniente diseñar y aplicar políticas o estrategias dirigistas por parte del Estado; su misión se reducía a mantener condiciones macroeconómicas sanas y establecer un marco legal propicio a la inversión privada.

El objetivo principal de la presente ponencia es examinar cuáles han sido las repercusiones del MN en el proceso de desarrollo de América Latina, tomando como base el caso mexicano. Para ello se parte de los aportes efectuados por la teoría cepalina y de la dependencia, considerados elementos valiosos para emprender el análisis desde la perspectiva de la teoría del desarrollo. En la parte final del texto se efectúan algunas propuestas de estrategia alternativa del desarrollo para que la economía mexicana pueda superar el estancamiento económico en el que se encuentra y reemprenda el camino del desarrollo económico y social.

Hoy, veinte años después de la implantación de aquellas políticas, cuando los países de América Latina se debaten en el estancamiento económico, rodeados de un mar de pobreza y exclusión social, resulta útil reevaluar los aportes de la teoría del desarrollo, sobre todo en su vertiente latinoamericana, para entender los problemas actuales y ofrecer opciones viables para superar la crisis. No se trata de reeditar el MSI ni de sustituir el análisis de la realidad concreta, sino de efectuar

una relectura creativa de la teoría del desarrollo para construir una estrategia alternativa al cuestionado Consenso de Washington.

En primer lugar, retomaremos la discusión sobre el contenido del concepto de desarrollo. A continuación, se ofrece una recapitulación breve de lo que, en opinión del autor, son algunos de los principales aportes de la teoría latinoamericana del desarrollo. Posteriormente se analizan los efectos del modelo neoliberal en el desarrollo de América Latina, tomando como base el caso mexicano. Por último se ofrecen algunas conclusiones.

## EL CONCEPTO DE DESARROLLO

En un trabajo clásico, efectuado a petición de la UNESCO, François Perroux (1984) estableció las diferencias y las interrelaciones entre los conceptos de crecimiento, desarrollo y progreso social. Dichos conceptos aluden a procesos evidentemente vinculados, pero distintos.

El crecimiento, afirmaba Perroux, se refiere al incremento, en una unidad de tiempo, del producto interno bruto de un país determinado, en relación con el número de sus habitantes; es decir que el crecimiento se expresaba en el incremento del ingreso por habitante.

Perroux opinaba que el concepto de crecimiento era un instrumento útil pero oscuro. En primer lugar, presentaba problemas de medición, que se incrementaban en el caso de los países subdesarrollados, donde existían estructuras duales, y por tanto sistemas de precios diferentes, así como amplios sectores atrasados desvinculados del sector moderno de la economía. En segundo lugar, el concepto de crecimiento ocultaba los efectos de la destrucción ecológica y/o el deterioro de los productores directos, además de decir poco o nada sobre las condiciones reales de vida de la mayoría de la población, o sobre la distribución del ingreso entre las distintas clases y grupos sociales (Perroux, 1984).

Pero sobre todo, el concepto de crecimiento y las teorías del crecimiento elaboradas en torno a él dejan de lado los resultados en materia de bienestar social. Siguiendo nuevamente a Perroux (1984: 40), las preguntas clave en torno al crecimiento son:

Crecimiento ¿Con qué finalidad? ¿Con qué miras? ¿En qué condiciones el crecimiento es provechoso? Crecimiento ¿Para quién? ¿Para algunos miembros de la comunidad internacional o para todos?

En la etapa del modelo primario exportador (MPE) –que vivió América Latina en el amplio período que va, *grosso modo*, desde mediados del siglo XIX a la Gran Depresión de los años treinta– era claro que el crecimiento beneficiaba casi exclusivamente al sector exportador moderno, generalmente controlado por el capital extranjero, y que la capacidad de transmisión de dicho crecimiento al resto del sistema

productivo era mínima. Con el modelo neoliberal, como veremos más adelante, esa historia se repite, con el agravante de que el crecimiento mismo parece estar ausente.

El concepto de desarrollo involucra cambios cualitativos además de cuantitativos. Se trata no solamente de un proceso de acumulación de capital, de mayor productividad del trabajo y de progreso tecnológico, sino también de la *creación de una estructura productiva*, de la relación e interacción de las partes que constituyen esa estructura y del mejoramiento cualitativo de los productores directos, sus capacidades y habilidades, su formación y capacitación (Perroux, 1984).

En el subdesarrollo, lo característico de sus estructuras productivas es la desarticulación y extroversión, rasgos que se conservan y reproducen desde el pasado colonial de los países periféricos. Los sistemas productivos del centro son homogéneos, mientras que los de la periferia son heterogéneos (Rodríguez, 1980). Las economías subdesarrolladas son por definición desarticuladas, es decir, economías que, como afirmaba Perroux (1991: 428), “por razones estructurales están expuestas continuamente a bloqueos de desarrollo o de crecimiento”.

Esas características no pueden entenderse al margen de las relaciones centro-periferia. Entre los sistemas productivos del centro y los de la periferia se establecen relaciones de dominación-dependencia y una división internacional del trabajo (DIT) que, aunque cambiante, siempre ha sido favorable a los centros (Furtado, 1976)<sup>1</sup>. La relación con el centro es determinante en la configuración de los sistemas productivos de la periferia, aunque esta, a su vez, forma parte de la lógica de la acumulación de capital de los centros.

Un *sistema productivo nacional* (SPN) es el espacio económico –vale decir, un conjunto articulado y coherente de procesos de producción– donde se genera un excedente económico, susceptible de ser utilizado para la reproducción ampliada del capital (De Bernis, 1985). En el seno de cada sistema productivo existe un conjunto de normas y reglas tecnológicas, monetarias y de precios, por lo que no carece de sentido, como sostiene Perroux (1954: 372), “hablar de estructuras nacionales de precios y de estructuras nacionales de diversas magnitudes globales como consumo, amortización e inversión neta”.

El SPN no se limita al espacio geográfico de la nación, sino que se proyecta hacia fuera a otros espacios geográficos, incluyendo la periferia del sistema capitalista. Los espacios económicos no coinciden con

---

1 “Volvemos a toparnos [...] con el problema fundamental ya referido: el comportamiento de las economías subdesarrolladas no puede ser explicado sin que se tomen en cuenta las normas que rigen su inserción en el sistema económico internacional. En conclusión: una teoría del subdesarrollo presupone algunas hipótesis explicativas del fenómeno de la dependencia externa” (Furtado, 1976: 218).

los espacios políticos territoriales. Los países de la periferia constituyen *sistemas productivos dominados*, es decir, espacios desarticulados, prolongación de los *sistemas productivos dominantes* de los centros del sistema capitalista. En muchos sentidos, la periferia se constituyó sin poseer un sistema productivo propio<sup>2</sup>.

En otras palabras, como la periferia nace sin sistema productivo, el desarrollo implica la construcción de un sistema productivo articulado y coherente, susceptible de asegurar, por sus propios medios, la reproducción ampliada del capital. Ello conlleva la creación de una *base endógena de acumulación de capital*. Dicho esfuerzo de creación de un sistema productivo es, pues, una tarea histórica e implica la puesta en marcha de un proyecto nacional.

El desarrollo económico, es decir, la construcción de un sistema productivo de esas características, no es entonces algo que pueda producirse automáticamente a partir de las leyes del mercado, sino que implica un esfuerzo deliberado, la definición de una estrategia enfocada a ese fin.

El desarrollo es, pues, el resultado de un proyecto histórico nacional, donde distintas fuerzas sociales interesadas en su consecución impulsan nuevas estrategias para la construcción de esa base interna de acumulación y redefinen su inserción en la economía mundial y su papel en la DIT. No es un accidente que en América Latina el tránsito al MSI, que fue el avance histórico más serio en la dirección de la construcción de un verdadero sistema productivo, se haya producido al calor de una amplia alianza de los grupos populares y sectores de la burguesía nacional durante los gobiernos progresistas de Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y Perón en Argentina.

El desarrollo económico no constituye un fin en sí mismo. Su consecución es un prerrequisito del progreso social, pero no lo garantiza. El desarrollo económico genera desigualdad y concentra la riqueza, tanto social como regionalmente.

Muchos años antes que Sen, Perroux advirtió que el desarrollo implicaba la cobertura de lo que llamaba los *costos del hombre*, lo que abarcaba la satisfacción, para todos los habitantes de la tierra, de mínimos de alimentación, salud, educación, vivienda y cultura.

---

<sup>2</sup> Esto era claro en la etapa del MPE. En un clásico trabajo sobre el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia, escrito por H. W. Singer en 1949, este afirmaba: "¿Es posible que nosotros, los economistas, hayamos llegado a ser esclavos de los geógrafos? ¿No será quizá que en muchos casos los elementos de producción destinados a la exportación en los países poco desarrollados nunca llegaron a formar parte de su estructura económica interna más que en un sentido meramente geográfico y físico? Económicamente hablando, estos elementos serían en realidad prolongaciones de los países inversionistas más desarrollados" (Singer, 1996).

La obtención de esos mínimos, de lo que actualmente se conoce como derechos sociales del hombre dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos, no es el resultado automático del desarrollo económico, que dejado a su dinámica espontánea genera desigualdad y concentración de la riqueza, sino una consecuencia de la lucha de clases, la acción del Estado y la organización de la sociedad civil. En otros términos, el *progreso social*, si bien reclama un crecimiento duradero del producto nacional y de cambios cualitativos en la estructura productiva, requiere de la existencia de instituciones y de la acción organizada de los grupos sociales. La teoría del “goteo”, es decir, la idea de que el crecimiento económico redundará, tarde o temprano, en progreso social, se ha revelado como falsa, tal como lo evidencian diversas experiencias históricas.

El desarrollo no es únicamente un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, como lo concibe la teoría neoclásica del crecimiento, sino un proceso de cambio social y de reorganización institucional (Hoff y Stiglitz, 2002). En los enfoques neoclásicos, según afirman estos autores, se dejan de lado las instituciones y la historia. Y agregaría, se omite la dimensión social, cultural y antropológica del desarrollo, así como sus nexos indisolubles con el desarrollo de la democracia, entendida no sólo como ejercicio electoral sino como proceso de participación y organización popular.

El desarrollo consiste en el “desarrollo de las capacidades de la gente”. Y el desarrollo de esas capacidades está estrechamente vinculado con el desarrollo de la democracia (Sen, 2002).

No se trata solamente de elevar las capacidades de los hombres para incrementar la productividad de los trabajadores y acelerar la acumulación del capital, sino que dicha elevación debe ser un fin explícito del desarrollo.

Sin embargo, como bien advierte Hirschman (1995), entre desarrollo económico y progreso político no existen relaciones unívocas de causa-efecto; puede, incluso, haber un desacoplamiento entre ambos procesos. Existieron etapas de rápido crecimiento económico y aun de progreso social, como fue el caso de los países del sudeste asiático durante la posguerra, en el marco de regímenes políticos autoritarios. O también, ciertos indicadores de desarrollo humano siguen mejorando en ocasiones, aun en contextos de crisis o estancamiento económico y/o de la existencia de regímenes democráticos. Pero finalmente es indudable que, como insiste Sen, no existe mejor entorno para el desarrollo que el perfeccionamiento de la democracia.

Resumiendo, el desarrollo es un proceso multidimensional que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada de las instituciones y de la sociedad. El desarrollo no puede ser nunca el resultado espontáneo del mercado, pues este, como afirmaba Raúl Prebisch,

“carece de horizonte social y de horizonte temporal” (Rodríguez, 2001: 112). El mercado no redistribuye el ingreso ni crea estructuras productivas articuladas.

A partir de lo planteado, por desarrollo económico entiendo la consecución de los siguientes objetivos:

- crecimiento económico alto y duradero que garantice el incremento del ingreso por habitante;
- construcción de un sistema productivo autocentrado e integrado, es decir, que cuente con una base endógena de acumulación de capital;
- satisfacción de los *costos del hombre* en materia de alimentación, educación, salud y cultura, lo que implica el fortalecimiento de la democracia participativa.

La evaluación de la globalización neoliberal en la que se inserta América Latina durante las últimas dos décadas tiene que hacerse, como se intenta en este trabajo, en función de estos objetivos y no meramente en términos de “fundamentales macroeconómicos sanos”, del mayor bienestar de los consumidores, del “desempeño exportador” o de la competitividad de nuestras economías, como acostumbra hacerlo los neoliberales.

## LOS APORTES DE LA TEORÍA LATINOAMERICANA DEL DESARROLLO

La teoría latinoamericana del desarrollo asociada al pensamiento cepalino de la posguerra y a la llamada “teoría de la dependencia”, que surgió como prolongación y ejercicio crítico de aquella, trataron de ser enviadas al cesto de la basura por el pensamiento único neoliberal generalizado en los ochenta en el subcontinente, a raíz de la crisis de la deuda externa.

Como se dijo anteriormente, el MSI era considerado por los portavoces del Consenso de Washington no sólo como un modelo en crisis, sino como parte de un pasado populista y estatista que había que enterrar sin más. Hoy, cuando el modelo neoliberal naufraga sin haber demostrado sus virtudes dinamizadoras y modernizantes, la revaloración de la teoría latinoamericana del desarrollo se vuelve una tarea no solamente necesaria sino imprescindible para la construcción de estrategias alternativas de desarrollo.

La teoría cepalina significó una ruptura respecto de la teoría neoclásica del crecimiento o frente a enfoques historicistas a la Rostow (1953). Se abandonó la idea de que el subdesarrollo era una etapa necesaria anterior al desarrollo y que bastaba con detonar un proceso de acumulación en el sector moderno para que el atraso pudiera ser superado (Lewis, 1954; Nurske, 1963).

La originalidad de la teoría cepalina consistió en la utilización del concepto centro-periferia y en explicar, a partir del mismo, la desigualdad de las relaciones económicas internacionales, así como la heterogeneidad de las estructuras productivas internas<sup>3</sup>.

Raúl Prebisch (1996)<sup>4</sup>, influido por los acontecimientos del período de entreguerras del siglo XX, que provocaron la crisis del MPE y pusieron en entredicho la DIT basada en la exportación de productos primarios por parte de la periferia y de productos manufacturados por el centro, construyó su teoría del deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios frente a los productos manufacturados. Es conocido su argumento: aunque la productividad en la producción de manufacturas en el centro era superior a la productividad en la producción de productos primarios en la periferia, lo que haría suponer, de acuerdo con la teoría tradicional, una baja en los precios de las manufacturas mayor que la registrada en los productos primarios, las cosas se desenvolvían en el sentido opuesto. Ello significaba que en el marco de esa DIT, los países subdesarrollados no retenían los frutos del progreso técnico, en tanto estos tendían a concentrarse en el centro (Pinto, 1996). Mientras en los países periféricos los salarios reales tenían una tendencia al estancamiento, en los países centrales estos aumentan junto a las utilidades.

Esta explicación contrariaba profundamente las bases de la teoría clásica y neoclásica del comercio internacional basada en las ventajas comparativas, y ponía en aprietos a la propia teoría de la competencia perfecta.

Este perspicaz análisis fue reforzado por Prebisch a través de un conocimiento profundo de la economía internacional de su época, en especial la importancia que tenía para América Latina el cambio del centro hegemónico del Reino Unido a EE.UU. La enorme concentración de reservas de oro en este país –y el hecho de ser una economía poco abierta y tradicionalmente proteccionista– reforzaba en Prebisch la convicción de que el MPE no tenía ninguna viabilidad en el mundo de la posguerra, por lo que resultaba imperioso emprender el camino de la industrialización.

---

3 El uso del concepto centro-periferia no es privativo del enfoque cepalino. Constituye un elemento central de la teoría de la economía-mundo desarrollada por Braudel y continuada por I. Wallerstein. Un análisis en términos de centro-periferia existe también en la teoría del imperialismo de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Desconozco si Prebisch fue influido por ambas corrientes, pero en todo caso, la originalidad de su aporte consistió en construir una teoría del subdesarrollo sobre bases nuevas, a partir del uso de dicho concepto.

4 Un enfoque paralelo al de Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio en el comercio exterior entre los productos primarios y los productos manufacturados es el de H. W. Singer (1996).

Las causas de la crisis latinoamericana en el período de entreguerras no tenían, entonces, su origen en factores circunstanciales o monetarios, sino que descansaban en el modelo de acumulación vigente y en la posición de los países latinoamericanos en la DIT. El desequilibrio externo que conducía a crisis recurrentes, con agudos efectos recesionistas e inflacionarios, obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios y los productos manufacturados, lo que significaba transferencias masivas de excedente de la periferia al centro.

El análisis de Prebisch y Singer fue ampliado a nuevos horizontes por el marxista estadounidense Paul Baran en un estupendo libro que aún conserva vigencia (1957). Baran desmontó una de las tesis preferidas de la teoría “metropolitana” del desarrollo respecto a la insuficiencia de ahorro interno en los países subdesarrollados (Nurske, 1963), mediante la reelaboración, junto con Paul Sweezy, del concepto de excedente económico. Baran demostró que el principal problema en los países de la periferia, más que la existencia de un ahorro bajo en comparación con los países del centro –hecho que no negaba–, era la inadecuada utilización del excedente económico por parte de las elites internas de la periferia, así como el traslado de una parte del mismo hacia el centro, a través de diversos mecanismos.

Baran ponía el acento no sólo en el comercio exterior desigual, sino principalmente en la transferencia de excedente por parte de la inversión extranjera directa (IED), mediante las remesas de utilidades, intereses, regalías, etc., que entrañaba su operación. La teoría de Baran sobre el excedente ponía de relieve la naturaleza de las relaciones de dominación-dependencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Así, mientras que los países centrales eran fundamentalmente zonas exportadoras de capital, los países de la periferia eran zonas importadoras de capital y exportadoras de excedente. La validez de esta tesis se confirma en el presente, en el marco de la globalización neoliberal.

La DIT en el marco del MPE no sólo implicaba una creciente polarización entre el centro y la periferia, sino que condicionaba la existencia de una estructura interna dual integrada por un sector moderno, representado por el sector exportador y con presencia predominante del capital extranjero, y un sector tradicional o atrasado, que operaba en el campo o en actividades artesanales de bajos niveles de productividad (Furtado, 1976). En la periferia, la desigualdad internacional implicaba una estructura dual, heterogénea y desintegrada. La heterogeneidad estructural era un rasgo específico del subdesarrollo, que lo diferenciaba del modelo de capitalismo “clásico” del centro. Esa heterogeneidad no podía entenderse, a juicio de Furtado, sin tomar en consideración las relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia.

Para superar las contradicciones del MPE era forzosamente necesario impulsar la industrialización, aprovechando las circunstancias que ofrecían la depresión y la guerra. A través de una estrategia gradualista, donde la protección y la acción económica del Estado jugaban un papel central, se aspiraba a conseguir mayor autonomía frente al centro, lo que permitiría, con el tiempo, construir una base endógena de acumulación de capital.

Sin embargo, dicho objetivo resultó inalcanzable, pese a los indudables avances en sustentar la acumulación de capital en un motor interno. Las dificultades financieras y tecnológicas se acrecentaron con el avance de la industrialización en los años sesenta. Los empresarios locales encontraban crecientes obstáculos para acceder a la producción de bienes intermedios y de capital. En el centro se consolidaba el poder de las empresas transnacionales (ETN), en ese entonces primordialmente estadounidenses, que incursionaban por todo el mundo.

El proceso de sustitución, en su origen fundamentalmente nacional, devino transnacional. Las ETN capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. La dependencia tecnológica se acentuó. Las decisiones fundamentales para la continuación del proceso de industrialización dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depender de decisiones externas, altamente centralizadas, tomadas en el ámbito de las ETN (Furtado, 1976; Sunkel, 1996).

Los países de mayor desarrollo relativo de América Latina avanzaron, con el concurso de la IED y el Estado, en la producción de bienes intermedios (siderurgia, química y petroquímica) y con menor éxito en la producción de bienes de capital. Sin embargo, dichos avances fueron insuficientes para crear una base endógena de acumulación de capital y un sistema productivo más coherente e integrado.

Las dificultades que estancaron los *efectos hacia atrás* de la industrialización sustitutiva y la creación de un núcleo crítico de dinamización tecnológica estuvieron vinculadas a factores objetivos como el tamaño del mercado, angostado por la alta concentración del ingreso, la restricción de divisas o la transnacionalización de las decisiones. No obstante, también obedecieron –como agudamente observó Albert Hirschman (1968)– a errores de política económica que desalentaron la marcha del proceso hacia atrás, entre los que se destacaron la aplicación de políticas cambiarias que indujeron la sobrevaluación de las monedas, así como la insuficiente protección a la importación de insumos y bienes de capital.

La inserción de las ETN en el proceso de industrialización significó, como lo señalara Sunkel (1996) en su tiempo, un proceso simultáneo de integración transnacional y desintegración nacional. La heterogeneidad estructural del sistema no desapareció, sino que sólo cambió

y se hizo más compleja. La vieja dicotomía entre el sector moderno y el sector atrasado reapareció bajo nuevas formas. Al sector exportador moderno heredado del MPE se sumó un nuevo sector moderno liderado por la industria orientada al mercado interno. Al sector tradicional, antes circunscripto fundamentalmente al mundo rural, vino a agregarse un nuevo sector de marginados urbanos que emigraron del medio rural, pero que no lograron ser absorbidos por el sector moderno. A pesar del dinamismo de la industria, al operar esta con técnicas de producción intensivas en capital importadas del centro y diseñadas para una dotación de factores distinta, resultó incapaz de absorber la migración procedente del campo, dando origen al fenómeno de la economía informal que actualmente nos inunda.

El MSI no modificó la alta concentración del ingreso heredada del modelo anterior. El mercado de bienes manufacturados se mantuvo concentrado en los grupos de altos ingresos. Si bien el dinamismo de la acumulación de capital hizo posible la incorporación de las capas medias al consumo de bienes duraderos, amplios segmentos de la población se mantuvieron al margen de ese proceso. Ante la ausencia de acciones correctivas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso por parte de estados crecientemente transnacionalizados y vinculados a las nuevas oligarquías internas desarrolladas con el MSI, la acumulación siempre chocó con los límites que le marcaba la existencia de un mercado estrecho y concentrado.

De esa manera, se configuró una estructura industrial desarticulada, sesgada hacia el consumo suntuario; una industrialización “trunca”, para recordar la expresión utilizada por Fajnzylber (1983), que carecía de una base endógena de acumulación de capital. Los avances para crear una base científica y tecnológica propia fueron fragmentarios y se circunscribieron a algunas actividades, generalmente controladas por el Estado.

Por las razones expuestas, y por el mantenimiento de una protección que Fajnzylber calificaba de “proteccionismo frívolo”, ya que terminaba apoyando a las ETN o a empresas o grupos oligopólicos nativos que no requerían barreras de tal magnitud, esa industria producía a altos costos, lo que la alejaba de los mercados externos y provocaba ese sesgo anti-exportador que señalaban los críticos del modelo (Little et al., 1975).

Por ello, y por la alta dependencia del sistema productivo en las importaciones de insumos y bienes de capital, la restricción externa presente desde el MPE, lejos de resolverse, se reprodujo bajo nuevas formas. Después de una primera etapa en la que, gracias a la sustitución, el coeficiente de importaciones registró una fuerte disminución, comenzó a estabilizarse y luego rápidamente a incrementarse, conforme se avanzaba de la *sustitución fácil* a la *sustitución difícil*. Las importaciones de bienes finales fueron sustituidas por compras de bienes

intermedios y de capital. Como estas importaciones tienen una elasticidad-ingreso superior a la unidad, resultó que el desequilibrio comercial tendía a aumentar más rápido que el crecimiento del PIB.

El desequilibrio externo se vio agravado, además, por el descuido relativo del sector agropecuario. Mientras la estructura productiva se modificó, constituyéndose la industria en el eje del proceso de acumulación de capital, las exportaciones siguieron descansando en los productos primarios.

La restricción externa, es decir, la incapacidad estructural de los países de la periferia de generar las divisas necesarias para financiar la reposición y ampliación de la planta productiva, fue claramente advertida por diversos autores. En contraposición a lo que señalan los portavoces del *pensamiento único* –en el sentido de que la teoría latinoamericana del desarrollo se empeñó en sostener una estrategia de industrialización estatista e inviable que nos aisló del mercado mundial–, una revisión de los trabajos estructuralistas y dependentistas de los años setenta nos revela, por el contrario, importantes tesis sobre las contradicciones que enfrentaba el desarrollo del MSI y sobre la necesidad de practicar reformas profundas para enfrentarlas y alcanzar niveles superiores de desarrollo; entre otras, estas incluían la revisión de la protección y el aliento de las exportaciones de manufacturas.

En un importante trabajo, Tavares (1979: 38-39) destacaba la relevancia del estrangulamiento externo en el devenir del MSI:

Nuestra tesis central afirma que la dinámica del proceso de desarrollo por medio de la sustitución de importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones a los sucesivos desafíos, provocados por la estrangulación del sector externo, a través de los cuales la economía va haciéndose menos dependiente del exterior en lo cuantitativo, además de transformar cualitativamente la índole de tal dependencia. A lo largo de este proceso, del cual resulta una serie de modificaciones estructurales de la economía, se van manifestando sucesivos aspectos de la contradicción básica que le es inherente, entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad para importar.

Enfrentado el MSI a sus contradicciones internas, con los gobiernos sin base política popular para recuperar autonomía frente al exterior ni emprender las reformas necesarias para ampliar los horizontes del modelo, atrapados nuestros países en una crisis estructural que apareció a finales de la década del sesenta, tanto en los países desarrollados como en la periferia del sistema, los gobiernos de la época recurrieron a la opción del endeudamiento externo para financiar sus crecientes desequilibrios externos y presupuestales y a la profundización de la intervención estatal de la economía para contrarrestar la contracción de la inversión privada.

El endeudamiento externo asumió, cada vez más, la forma de un endeudamiento *ponzi*, es decir, un endeudamiento especulativo empleado principalmente para financiar deudas anteriores. Ello fue facilitado porque, como consecuencia de la propia crisis del modo de regulación fordista en el centro, los bancos transnacionales acumularon enormes recursos líquidos en el mercado del eurodólar. Asimismo, el proceso se vio favorecido por el hecho de que las tasas de interés reales se tornaron negativas, como consecuencia del relajamiento de la política monetaria de la Reserva Federal de los EE.UU. Esa parafernalia deudora impulsada frenéticamente por los bancos acreedores y los organismos multilaterales (Stiglitz, 2003), bajo la falsa divisa de que “los gobiernos no quiebran”, acabó por establecer los límites del MSI y determinar el tránsito al modelo neoliberal.

El escepticismo de la teoría de la dependencia sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico y social bajo los auspicios de una burguesía nacional dependiente del imperialismo resultó certero (Frank, 1969). Este diagnóstico estaba basado en un análisis profundo de la estructura social latinoamericana y de la relación de una burguesía dominante-dominada interna (Aguilar, 1967) vinculada orgánicamente con el capital transnacional y con el imperialismo. Sin embargo, los dependentistas, al confiar en que los obstáculos del subdesarrollo se resolverían cuando triunfara la revolución socialista, con el mero cambio del régimen de propiedad de los medios de producción, perdieron capacidad propositiva en la tarea imprescindible de diseñar una estrategia de desarrollo exitosa. Como expresa Lichstsztejn (2001: 97) la teoría de la dependencia “se basaba en grandes principios contestatarios sin propuestas operativas”.

## EL DESARROLLO EN MÉXICO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

### EL CONSENSO DE WASHINGTON

La crisis de la deuda externa de 1982 señaló el fin del MSI. La decisión de los acreedores de suspender el financiamiento voluntario y la rigidez de los programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) llevaron a las elites internas y a los gobiernos de América Latina a proyectar sus economías hacia el exterior y a financiar el pago del servicio de la deuda mediante la obtención de superávit en la balanza comercial, lo que se tradujo en una drástica compresión de la capacidad de importación y de los niveles de inversión, consumo y empleo.

Desde 1983 en México, como en otros países latinoamericanos, se inició el tránsito al MN, un modelo de economía abierta caracterizado por la conversión de la exportación de manufacturas en el eje del régimen de acumulación. El nuevo modelo fue una consecuencia de las tendencias mundiales a proyectar los sistemas productivos hacia el

exterior, como resultado de la crisis estructural iniciada a finales de los años sesenta en los principales países desarrollados, al concluir el largo auge de la segunda posguerra.

El fracaso del ajuste ortodoxo de los ochenta que postró a América Latina en una situación de estancamiento en la llamada “década perdida” obligó a replantear las estrategias de reforma. A fines de esa década, se renegoció la deuda externa bajo los auspicios del Plan Brady, lo que produjo un cierto alivio en la carga de su servicio; y sobre todo, se impulsó la apertura de la cuenta de capitales, lo que permitió reanudar el crecimiento y financiar el desequilibrio de la cuenta corriente mediante el libre acceso de la IED y de los flujos privados de capital de cartera.

A esta nueva estrategia, que consistía en diez medidas de política económica que abarcaban desde la disciplina fiscal hasta la liberalización comercial y financiera, se la bautizó como el “Consenso de Washington”, a partir del famoso artículo de John Williamson (1990: 27) que describe “tanto el Washington político del Congreso y miembros principales de la administración, como el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno de EUA, la Junta de la Reserva Federal y los ‘think tanks’, grupo de expertos ideólogos”.

Williamson reconocía el peligro de que el Consenso fuera interpretado como una imposición de EE.UU. hacia sus vecinos, pero se reconfortaba con que los economistas latinoamericanos que asistían a la conferencia coincidían con los estadounidenses, por lo que se justificaba hablar de un Consenso.

El Consenso de Washington, en mi opinión, no consistía meramente en un decálogo de política económica impuesto desde Washington con la colaboración del FMI y el Banco Mundial, ni reflejaba únicamente una convergencia de ideas como pretendía Williamson, sino que expresaba, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las elites internas de América Latina.

En el caso mexicano, con el ascenso de Miguel de la Madrid al poder se fragua la base política del MN, al emerger nuevos intereses empresariales y financieros mediante la reconversión hacia el mercado externo de las ETN y de los grandes grupos privados, así como con la creación de la llamada *banca paralela*, semillero de los que luego serían los usufructuarios de la privatización bancaria salinista.

Ese compromiso político que representaba el Consenso de Washington se evidenció de manera diáfana en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN implicó un acuerdo entre gobiernos y grupos empresariales oligopólicos que veían en la integración una palanca importante para ampliar sus mercados y zonas de operación e influencia, así como para maximizar sus beneficios.

Las ETN estadounidenses más globalizadas veían en el TLCAN un instrumento para elevar sus niveles de competitividad en relación con otras regiones del mundo (Europa y Asia, principalmente). Para el gobierno de EE.UU. se trataba también de llevar a la práctica un conjunto de reglas para la operación de las inversiones extranjeras que conceden a estas una libertad irrestricta, así como un conjunto de prerrogativas (propiedad intelectual, tratamiento nacional a los inversores extranjeros, eliminación de normas de comportamiento, etc.), que se han impulsado en diversos foros multilaterales y tratan de aplicarse a escala mundial. Por su parte, las grandes empresas canadienses y mexicanas buscaban, mediante la apertura y el TLCAN, modificar sus estrategias y reconvertir sus empresas hacia el mercado exterior para insertarse en una economía mundial crecientemente globalizada.

#### UN CRECIMIENTO ECONÓMICO MEDIOCRE E INESTABLE

Con el MN, y bajo el influjo de la apertura comercial decidida unilateralmente en 1985 e impulsada con la entrada en vigor del TLCAN, la economía mexicana se convirtió en una de las más abiertas del mundo.

El éxito exportador del modelo neoliberal en México es un hecho conocido. El comercio exterior de manufacturas creció de manera acelerada durante las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la entrada en vigor del TLCAN. Estas exportaciones se quintuplicaron en la década del noventa, al aumentar de 27.828 millones de dólares en 1990 a 145.334 millones en 2000; su crecimiento fue muy dinámico, llegando a alcanzar tasas de dos dígitos. Como proporción de las exportaciones totales, pasaron en el mismo período del 68 al 91,7%; más de la mitad de las exportaciones manufactureras (54,7%) son de las maquiladoras.

Sin embargo, el dinamismo del sector externo no se reflejó en el comportamiento global de la economía mexicana.

La tasa de crecimiento anual del PIB en el período neoliberal ha sido muy baja. Durante la década perdida de 1980 a 1990 fue de solamente un 1,2%, lo que significó un retroceso significativo en el ingreso por habitante. En 1990-2000, a pesar del ingreso masivo de flujos privados de capital, el crecimiento promedio fue de sólo el 3,5%, muy por debajo del 6,5% alcanzado durante el MSI. En 2001-2003, durante la administración de Fox, el estancamiento fue la norma. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la economía latinoamericana en su conjunto se comportó de manera semejante. La receta del Consenso de Washington en el sentido de que bastaba acelerar la apertura comercial y financiera y confiar crecientemente en el mercado y la inversión para recuperar la capacidad de crecimiento resultó un completo fracaso en el caso de México.

**Cuadro 1**  
América Latina y México. Crecimiento medio anual del PIB

	1980-1990	1990-2001
<b>América Latina</b>	1,18	3,05
<b>México</b>	1,20	3,50

Fuente: Elaborado en base a datos del INEGI y Stiglitz (2003).

El crecimiento económico no sólo fue mediocre e insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir el desempleo y subempleo, sino altamente inestable. La economía mexicana registró una recuperación modesta durante los primeros tres años de la administración salinista, lograda mediante el influjo de más de 100 mil millones por concepto de IED, privatizaciones y capital de cartera, lo que, dicho sea de paso, abrió un nuevo ciclo de endeudamiento. Esa recuperación se abortó en 1994, dando lugar a la más importante crisis de la historia contemporánea de México, calificada por diversos analistas como la “primera crisis de la globalización neoliberal”.

Dicha crisis significó no solamente una aguda recesión, sino también el colapso del sistema financiero y la quiebra del sistema bancario. La salida fue posible gracias al *paquete Clinton* y a una nueva dosis de ajuste ortodoxo de la Administración Zedillo, que restablecieron la confianza de los “inversionistas” financieros externos. El retorno de los flujos externos de capital permitió una nueva recuperación cíclica, que perdió fuerza con la irrupción de la crisis asiática de 1997-1998 y se extinguió con la recesión estadounidense de 2002.

El MN ha resultado incapaz de vigorizar el proceso de acumulación de capital y de impulsar un crecimiento alto y durable del PIB. Ha carecido de uno de los requisitos mínimos que exige el desarrollo: imprimir dinamismo al desenvolvimiento de las fuerzas productivas. Esa deficiencia, en mi opinión, es una consecuencia de los cambios que el modelo ha provocado en la configuración del sistema productivo. Este se ha vuelto más desarticulado y extrovertido que el prevaleciente en la etapa anterior, lo que impide que la modernización conseguida en el sector exportador se irradie al conjunto de la economía.

#### NUEVO DUALISMO: MAQUILIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO DE MÉXICO

Los cambios en el sistema productivo y en la estructura industrial de México han sido determinados, fundamentalmente, por los movimientos del capital extranjero. Las estrategias de las ETN deciden: los prin-

cipales cambios en la propiedad de los activos; la ubicación sectorial y localización geográfica de las inversiones; el destino geográfico de los bienes que producen (mercado externo versus mercado interno; mercado norteamericano versus mercado mundial).

En el marco del TLCAN, México es un espacio que utilizan las ETN estadounidenses para acrecentar su competitividad, trasladando hacia “su periferia” ciertas actividades o fases de sus procesos. Se trata de IED cuyo objetivo es beneficiarse de ventajas comparativas en materia de costos laborales, costos de transacción (costos de transporte, sistemas fiscales *blandos*) y normas ambientales menos estrictas, lo que genera efectos de aglomeración en los espacios regionales donde se ubican. La estrategia de las ETN en México, así como en Centroamérica y el Caribe, ha estado enfocada durante las últimas dos décadas a establecer operaciones de ensamblaje en esta región para construir una plataforma de exportación hacia EE.UU. y el mercado mundial.

Las ETN y las maquiladoras son el núcleo principal del sector exportador mexicano. Con la entrada en vigor del TLCAN se esperaba la desaparición gradual de las maquiladoras y su sustitución por una industria exportadora más sólida y articulada. Pero en vez de un proceso de industrialización de la maquila, se ha dado, por el contrario una *maquilización* de la industria. La electrónica, la confección, la computación, las autopartes, etc., es decir, ramas completas de la actividad manufacturera, funcionan ahora de manera muy parecida a las maquiladoras, manteniendo una conexión muy escasa con el mercado interno. El crecimiento de las maquiladoras fue explosivo, sobre todo desde la entrada en vigor del TLCAN, aunque su expansión se detuvo a partir de la recesión estadounidense en 2001.

La profundización de la integración económica ha provocado un profundo proceso de destrucción-reestructuración-desarticulación del sistema productivo de México. Dicho proceso ha implicado la ruptura de las cadenas productivas internas creadas durante la etapa del MSI. Con la integración, la estructura de precios relativos de la economía dominante se impuso en los mercados integrados causando todo tipo de distorsiones, ya que no guarda correspondencia con los menores niveles de desarrollo, y por ende de productividad, de la economía mexicana. El ejemplo más patente de este efecto se encuentra en la agricultura, donde la entrada de granos básicos de EE.UU. y Canadá ha provocado la destrucción de las economías campesinas favoreciendo la aceleración de los flujos migratorios hacia el norte. Es notorio que la integración ha implicado también procesos de *desindustrialización*, como lo evidencia la práctica desaparición de la incipiente industria de bienes de capital, así como la precaria situación de muchas empresas productoras de bienes intermedios.

La ruptura de las cadenas productivas nacionales coincidió con la creación de nuevas cadenas de carácter supranacional (en el ámbito de

América del Norte) montadas en torno al sector exportador. El eje aglutinador de las nuevas cadenas “supranacionales” que operan en el espacio del TLCAN son las ETN. Estas ejercen efectos de aglomeración. En los espacios en los que operan estas empresas regionalizadas (muchas de ellas, las más poderosas, con una lógica mundializadora) producen efectos tanto de atracción e impulso como de freno. A su vez generan por un lado procesos de creación y reforzamiento de polos de desarrollo, y por otra parte, efectos de desestructuración y/o de destrucción de otras empresas y actividades que estaban orientadas al mercado interno.

El MN ha acentuado la heterogeneidad estructural del sistema productivo y de la estructura social. Se han generado procesos de marginalidad, exclusión y descomposición social y aun de desintegración cultural. Los desequilibrios regionales son ahora más marcados: el Norte “rico” se ha distanciado más de un Sur “pobre”, aislado de la integración globalizadora.

El sector exportador funciona como una suerte de enclave. El viejo problema del dualismo estructural, característico del subdesarrollo, en vez de atenuarse se agravó, además de volverse más complejo. Dentro del sistema productivo y en la estructura de la industria existen tres niveles claramente diferenciados:

- el sector exportador manufacturero y maquilador, en la cúspide de la pirámide, convertido en el eje dinámico del sistema, pero aislado del resto del sistema productivo;
- el antiguo sector moderno creado durante la etapa de sustitución de importaciones, integrado por pequeñas, medianas y hasta grandes industrias, separadas del sector exportador y dependientes del mercado interno;
- los sectores atrasados compuestos por las antiguas actividades tradicionales, urbanas y rurales (destacadamente las comunidades indígenas); y la cada vez más densa franja de la economía informal.

El progreso técnico conseguido en el sector exportador no se irradia al conjunto del sistema productivo, lo que impide la construcción de una base endógena de acumulación de capital. El progreso técnico se concentra, como en los tiempos del modelo agrario-exportador vigente hasta la gran crisis de los años treinta, en el sector dinámico de la economía (el sector exportador) sin transferirse, salvo mínimamente, a otras actividades. Al concentrarse el progreso técnico se concentran también, de manera concomitante, las ganancias de productividad, indispensables para la modernización del resto del sistema productivo, del cual depende la mayoría de la población mexicana. Como el modelo exportador funciona sobre la base de salarios reales bajos y restringida

participación directa del Estado en la economía, el mercado interno en vez de expandirse se ha estancado. El gasto público programable como porcentaje del PIB se redujo del 27% que tenía al irrumpir la crisis de la deuda externa al 15,3% en 1990. A lo largo de esta década se ha estancado en este nivel, lo que revela la presión que ejerce sobre las finanzas públicas el servicio de la deuda pública. La caída de la inversión pública ha sido aún más pronunciada que la del gasto.

En resumen, el MN creó un sistema productivo desarticulado y extrovertido, carente de motor interno y sujeto a los vaivenes del mercado estadounidense, dependiente de ventajas competitivas estáticas como el bajo nivel de los salarios o la cercanía geográfica a EE.UU. Lo que tenemos con la inserción en la globalización neoliberal no es un proceso de desarrollo económico, sino una nueva etapa de lo que Gunder Frank llamó, con razón, el “desarrollo del subdesarrollo”. Así, un oasis de progreso en el sector exportador coexiste con un desierto de atraso y miseria en el resto del sistema productivo.

#### LA RESTRICCIÓN EXTERNA Y LA VULNERABILIDAD FINANCIERA DEL MODELO NEOLIBERAL

El MN fue presentado por sus promotores como un modelo que permitiría superar la restricción externa. Supuestamente, tendería a corregir la tendencia estructural al desequilibrio externo, característica tanto del modelo agrario-exportador como del modelo de sustitución de importaciones.

Se suponía que al cambiar la orientación de la industria hacia afuera se superaría el sesgo antiexportador de la sustitución de importaciones, lo que posibilitaría conseguir, mediante el comercio exterior, las divisas que reclama la continuidad del proceso de crecimiento. Se generaría así una base endógena de acumulación de capital y financiamiento, lo que tendería a eliminar gradualmente la dependencia del financiamiento externo.

Sin embargo, la recomposición del sistema productivo inducida por el modelo acentuó la tendencia estructural al desequilibrio externo, al incrementar la dependencia respecto de las importaciones. Esta no se limita a las empresas maquiladoras o exportadoras, sino que se extiende a las que operan en otras regiones del territorio nacional y que producen para el mercado interno. Por la ruptura de las cadenas productivas internas, estas empresas todavía deben satisfacer sus necesidades de insumos mediante importaciones, y en mayor medida que antes, durante el MSI.

El coeficiente de importaciones ha aumentado con gran fuerza, del 8% en 1985 (al comenzar el proceso de apertura externa) al 27,4% en 2000. Tan sólo desde 1994, fecha de entrada en vigor del TLCAN, este indicador se incrementó en más de 8 puntos porcentuales.

Dada la desconexión del sector exportador del resto del sistema productivo, su capacidad de arrastre de la economía es muy restringida. De allí que no resulte sorprendente la coincidencia, durante los noventa, de un alto crecimiento de las exportaciones con un mediocre comportamiento en materia de crecimiento económico. Debido a la persistencia de la tendencia estructural al desequilibrio externo, el modelo es altamente dependiente de la atracción de recursos financieros del exterior. Durante los años posteriores a la crisis de 1994-1995, el financiamiento del déficit externo ha provenido del ingreso de inversiones extranjeras directas –principalmente dirigidas a la compra de activos existentes– y del ingreso de capital de cartera, sobre todo en el mercado bursátil, lo que provoca el mantenimiento de una política monetaria y fiscal restrictivas. Ello se traduce en altas tasas reales de interés y crecimiento económico mediocre.

La afluencia de recursos externos provoca la sobrevaluación de la moneda, lo que a su vez se convierte en un factor de atracción de capitales del exterior. Así, a pesar de la existencia de un régimen cambiario de tasas flotantes, el peso se ha sobrevaluado de forma persistente. Los ajustes a la baja del tipo de cambio se han limitado a los períodos de volatilidad internacional, como durante la crisis asiática y sus secuelas y ahora en el marco de la incertidumbre generada por la recesión y los problemas de la economía estadounidense.

#### LOS COSTOS SOCIALES DEL MODELO

Los impulsores del Consenso de Washington supusieron que una vez que se implementara la reforma neoliberal, se recuperaría el crecimiento económico y este “gotearía” hacia el resto del sistema y al conjunto de la población, mejorando progresivamente las condiciones de vida y eliminando gradualmente la pobreza.

Nada de esto sucedió. El problema es que los neoliberales partían de un modelo excesivamente simplista de la economía, aferrados como han estado siempre a la vieja e incorrecta teoría del equilibrio. Suponían equivocadamente que el problema central era la competitividad, reducida a un asunto de eficiencia macroeconómica, y que las dificultades sociales se resolverían por sí mismas (Stiglitz, 2003: 27). Tal como afirma este autor, se trataba de un modelo “fundamentalista de mercado” equivocado, que no tuvo en cuenta las limitaciones derivadas de una información restringida y asimétrica de los mercados incompletos y la competencia imperfecta.

Pero además de haber partido de un enfoque equivocado sobre el funcionamiento real de la economía del subdesarrollo, los neoliberales olvidaban el carácter concentrador del ingreso a través del mercado, así como muchas otras cosas, como el papel de las instituciones y las

organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo económico y social. El problema principal fue que el MN se reveló incapaz de resolver la misión elemental de cualquier régimen de acumulación, que es la de garantizar la reproducción ampliada del capital.

En otras palabras, lo central no es que la teoría del “goteo” fuera incorrecta, sino que el MN no ha generado crecimiento. Y sin este no puede haber, como se dijo anteriormente, ni desarrollo económico ni progreso social.

De allí que no sorprendan los resultados que encuentra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su último informe 2003. Según este organismo, en la década del noventa hubo retrocesos en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio.

En 54 países la pobreza es mayor ahora que en 1990. En 21 países ha aumentado el porcentaje de personas que pasan hambre. En 14 países son más los niños que mueren antes de cumplir los cinco años de edad. En 12 países la tasa de matriculación en primaria ha descendido. En muchos países la situación no mejora, sino simplemente se ha estancado (PNUD, 2003).

Al analizar la situación por regiones y países, el PNUD encuentra que en la década del noventa China, India y el Sudeste asiático realizaron progresos en la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de sus “índices de desarrollo humano”, en tanto América Latina y el Caribe y los países ex socialistas de Europa Oriental se han estancado, y África ha retrocedido.

Lo que no dice la ONU es que en el caso de Asia se trata de países que se insertaron en la globalización neoliberal, pero que resistieron mejor que otros los embates del Consenso de Washington y mantuvieron márgenes de autonomía importantes en el manejo de su política económica. En el extremo opuesto, los países de América Latina y los ex socialistas de Europa fueron los alumnos dóciles del experimento neoliberal. En el caso de África, aunque sus gobiernos no han estado exentos de la aplicación de recetas neoliberales, su retroceso se explica más que nada por el hecho de que, debido a su atraso relativo, fue marginada de la globalización.

México, para no aludir al caso dramático de Argentina, que borró en unos cuantos años décadas de progreso social y cultural con su experimento neoliberal, es un ejemplo vívido del retroceso social que ha significado el MN.

En México, el ingreso se ha concentrado como nunca antes. Según datos de la ONU, en 1998 el 20% más pobre de México recibía solamente el 3,4% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico absorbía el 57,6%. Y en los extremos de la pirámide social, el decil de la población más pobre se quedaba con el 1,2%, mientras que el 10% más rico acaparaba el 4,6%.

El retroceso social ha dependido principalmente del deterioro de los salarios reales y de la anémica evolución del mercado laboral, que lanzó a millones de mexicanos al desempleo, la economía informal, la migración hacia EE.UU. y el seno familiar. La diferencia entre la marginalidad actual y la de la etapa del MSI es que anteriormente los marginados, eventual o temporalmente, lograban insertarse en el sector formal de la economía, mientras que ahora se trata de auténticos excluidos sociales.

El deterioro de los salarios reales es un proceso que comienza en el umbral de la década del ochenta. Boltvinik (Boltvinik y Hernández, 1999: 26) considera que en esa década el ingreso per cápita de los trabajadores descendió el 37%. Según este autor, los factores que explican tal deterioro son la reducción de la participación de los salarios en el producto nacional y el aumento del número de dependientes económicos en la familia.

La política de ajuste ortodoxo aplicada en ese período jugó un papel central en el proceso de deterioro. El abaratamiento de los salarios reales constituye, además, un elemento inherente a la lógica del modelo exportador basado en ventajas comparativas estáticas.

Durante los noventa, el proceso de deterioro de los ingresos reales de los trabajadores y de las capas pobres del campesinado continuó, aunque a un ritmo menor. La recuperación efímera salinista de 1989-1993 detuvo un tanto el proceso, pero la crisis de 1994-1995 significó una nueva caída abrupta, que no se pudo revertir con la recuperación zedillista de 1997-2000.

No todos los indicadores sociales se han deteriorado durante el MN. Ciertos indicadores en salud, educación o acceso a servicios básicos (agua, drenaje, etc.) han mejorado cuantitativamente a pesar de la crisis y de las políticas económicas restrictivas, aunque ciertamente la mejoría fue más lenta que en las décadas anteriores.

México ocupa el lugar 55 en los índices de desarrollo humano elaborados por la ONU, lo que lo incluye en el último lugar de la lista de países de “desarrollo humano alto”. Aunque su posición es mejor que la de Brasil, se encuentra detrás de varios países latinoamericanos, como Trinidad y Tobago, Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Barbados.

El hecho de que en México ciertos indicadores sociales hayan seguido mejorando inercialmente, a pesar del deterioro de los ingresos reales, tiene más que ver con la teoría del desacoplamiento de los procesos económicos y sociales de la que habla Hirschman (1995) que con la aplicación de políticas públicas correctas. Se trata de fenómenos culturales que adquieren, como dice este autor, “vida propia”.

## UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO ES URGENTE Y POSIBLE

América Latina está urgida de construir una estrategia de desarrollo alternativa. La globalización neoliberal, aunque cuestionada, mantiene fortaleza porque detrás de ella se mueven los intereses del capital financiero de los países de la tríada. Como lo ha señalado Paul Krugman, “atrás de las malas ideas en economía se esconden casi siempre intereses poderosos”. De allí que la estrategia alternativa no puede significar en el momento actual una ruptura con la globalización, sino una inserción activa diferente a partir de un proyecto nacional. Se requiere de una estrategia interna orientada a recuperar el crecimiento y a elevar los niveles de empleo. Ello implica, entre otros objetivos: dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y a la eliminación de la pobreza extrema; construir un sistema productivo más articulado que fortalezca el mercado interno, sin dejar de promover las exportaciones; reorganizar las economías campesinas; recobrar autonomía frente al exterior en el manejo de la política económica; y aplicar una visión más equilibrada entre mercado, Estado y organización de la sociedad civil.

Nada más urgente en la hora presente de México que superar el estancamiento económico. La economía mexicana ha crecido muy lentamente durante la administración de Vicente Fox y se sufren todavía, en muchos aspectos, los estragos de la crisis de 1994-1995.

La economía mexicana carece de motor interno. La deuda externa e interna, que según nuestros cálculos absorbe conservadoramente alrededor del 70% del PIB, es un obstáculo formidable al desarrollo y fuente potencial de futuras crisis, cuestión que hasta el mismo FMI reconoce en su informe 2004 sobre las perspectivas de la economía mundial.

Es falsa la visión oficial en el sentido de que la recuperación se consolidará sólo si se concretan las llamadas reformas estructurales (reforma eléctrica, energética, fiscal y laboral), que no se traducirían en una expansión significativa del aparato productivo, aunque sí implicarían una pérdida irreparable de lo poco que queda del patrimonio nacional y una precarización aún mayor del mercado de trabajo.

En otros trabajos (Guillén, 2000), he insistido en que la reactivación sólo puede provenir del gasto público y del impulso que este genere en la demanda agregada. La concreción de esta política requiere abandonar el mito neoliberal del equilibrio fiscal, que hunde a los estados latinoamericanos en la inacción y el deterioro de los activos estatales, lo que sirve como pretexto, además, para justificar su privatización y su traslado al dominio de las transnacionales. Es necesario sustituir el concepto de equilibrio por el de “déficit presupuestal autofinanciable”. Si este se invierte en proyectos productivos, retornará en forma de mayores ingresos, lo que a su vez elevará los ingresos fiscales. No se trata

de volver al pasado y de aplicar políticas fiscales irresponsables basadas en el endeudamiento, sino de detonar el crecimiento y el empleo reorientando el gasto público de lo financiero a lo productivo.

Ello implica asumir una posición radicalmente distinta en cuanto al problema de la deuda externa. Tarde o temprano se impondrá la cancelación de la deuda externa, no tanto por razones morales que se derivan de la injusticia de haberla pagado varias veces, sino como necesidad objetiva de un nuevo orden monetario y mundial que cree las condiciones institucionales para una expansión sustentable y duradera del centro y el desarrollo económico y social de la periferia. En el corto plazo, resulta indispensable revisar la estructura de la deuda, eliminar los tramos de la deuda ilegítima contratada por gobiernos corruptos y suprimir, o al menos reducir sustancialmente, el superávit primario de la cuenta pública.

La obtención de dicho superávit, que alcanza cerca del 3% del PIB en México y más del 4% en Brasil, es la condición que exige el capital financiero, por conducto del FMI, para garantizar el pago del servicio de la deuda. Su permanencia es sinónimo de estancamiento económico y de exclusión social, ya que es el principal mecanismo que impide a los gobiernos latinoamericanos disponer de mayores recursos fiscales para la inversión productiva y el gasto social.

La reforma fiscal en México y en otros países latinoamericanos es una necesidad impostergable. Pero esta debería enfocarse a gravar al 10% más rico de la población –mediante impuestos a la propiedad, a las ganancias financieras e impuestos progresivos al ingreso– y no, como lo ha pretendido el gobierno de Fox, a una reforma basada en el IVA, cuyo objetivo central no es impulsar el crecimiento o resolver problemas sociales, sino solamente cubrir el servicio de la abultada deuda interna y externa, mientras se rehuye una renegociación a fondo de la misma con los acreedores.

En concordancia con el objetivo de colocar la recuperación del crecimiento económico y el empleo en el centro de la política económica alternativa, es necesario modificar radicalmente las políticas monetaria y cambiaria. A lo largo de todo el período neoliberal ha prevalecido una política monetaria restrictiva que encarece la tasa de interés real. Esta ha sido una condición para atraer flujos privados de capital del exterior y evitar fuga de capitales. La entrada de capitales, a su vez, provoca la sobrevaluación de la moneda, a pesar de la existencia de un régimen de flotación “libre”. Tasas de interés reales altas y tipo de cambio sobrevaluado se convierten así en el tributo indispensable que reclaman los capitales externos para ingresar al país, lo que, sin embargo tiene un impacto desfavorable en el crecimiento económico y en la balanza comercial, además de alentar el endeudamiento externo, así como las actividades financieras y especulativas.

Felix (2003: 17) demuestra que el alza de las tasas reales de interés es un resultado de la apertura de los mercados financieros.

Su alza coincide con la fecha aproximada en que la eliminación de los controles de capital se había producido en la mayoría de los países industrializados para permitir la formación rápida de un mercado internacional en instrumentos de deuda de corto y largo plazo.

Una política alternativa cuyo principal objetivo sea el crecimiento durable y el empleo requiere la aplicación de una política monetaria expansiva contracíclica que estimule la inversión. Esta política debe ser acompañada por un cambio en la misma dirección en la política cambiaria, es decir, por el establecimiento de un tipo de cambio realista que estimule las exportaciones, frene las importaciones y haga factible la sustitución de importaciones. La política monetaria debe ser un mecanismo central de la estrategia orientada al crecimiento económico y dejar de jugar, en la medida de lo posible, el papel único de mecanismo de estabilización del tipo de cambio y de los precios.

Para alcanzar ambos objetivos es preciso recuperar el control nacional del banco central, cuya autonomía decretada durante la administración de Ernesto Zedillo, más que una decisión técnica para garantizar la “independencia” y “despolitización” del organismo, fue una decisión política tomada por los neoliberales para asegurar la obediencia del banco central a los dictados del Consenso de Washington. Con el fin de evitar y/o reducir el impacto de los ataques especulativos en un contexto de menores tasas de interés y de cambio, sería necesario establecer controles y gravar a los flujos de capital, especialmente los de corto plazo; la importancia de esta medida ha quedado demostrada por los casos de Chile, Malasia, China y otros países que la han mantenido.

La estrategia alternativa reclama una modificación sustancial de la política salarial vigente desde la crisis de la deuda externa de 1982. Esta consiste en establecer los aumentos salariales en función de la inflación esperada. Como la inflación real normalmente supera a la esperada, esta política se ha traducido en un deterioro persistente de los salarios reales. Nada justifica el mantenimiento de tal criterio. La inflación ha dejado de ser el problema principal de la economía. Por razones económicas, pero también políticas y sociales, la política salarial debe cambiar de signo. Los aumentos salariales deberían pactarse en porcentajes superiores a los registrados por la inflación pasada, con el fin de fortalecer el mercado interno y acompañar la reactivación inducida por el gasto público. El efecto inflacionario de esta política sería mínimo, ya que no existe, como en los ochenta, una inflación inercial; los costos salariales representan una proporción baja y decreciente de sus costos totales, y se registran además, debido al estancamiento económico, márgenes importantes de capacidad ociosa.

Una nueva estrategia basada en el crecimiento sostenible de la economía y del empleo no resolverá en el corto plazo la restricción externa, ya que esta es una manifestación de la desarticulación y orientación hacia afuera del sistema productivo. Ello se traducirá en la persistencia del desequilibrio en la balanza en cuenta corriente, aunque decreciente si se elimina la sobrevaluación de la moneda y se reduce el servicio de la deuda externa.

Sin desconocer la importancia de contar con un sector exportador eficiente, en la estrategia de cambio estructural deberá privilegiarse el restablecimiento de las cadenas productivas internas, el rediseño de procesos de sustitución de importaciones, así como la reorganización de las economías campesinas y de programas de autosuficiencia alimentaria. Una política de ese tipo sólo es factible si se aplica una política industrial y productiva activa y planeada. Ello requiere, por fuerza, revisar la apertura comercial y el TLCAN. Resultan de particular importancia un examen del capítulo XI de este tratado –que impide a las ETN la aplicación de cualquier norma de comportamiento– y una renegociación a fondo del capítulo agropecuario.

En otras palabras, el objetivo de la estrategia alternativa no puede ser otro que la creación de una base endógena de acumulación de capital y de un sistema productivo más integrado, ya que sin la consecución de estos objetivos no puede haber desarrollo económico, como lo demuestra la experiencia exitosa de Corea, único país que ha logrado trascender, en gran medida, su condición de país periférico y subdesarrollado. No existe otra fórmula para la superación de la heterogeneidad estructural y la pobreza.

## CONCLUSIONES

El desarrollo es un proceso multidimensional que involucra factores económicos, sociales, políticos y culturales.

La teoría latinoamericana del desarrollo, en sus vertientes cepalina y de la dependencia, que floreció en América Latina desde la posguerra hasta la década del setenta, fue importante porque se trató de un esfuerzo teórico propio basado en las peculiaridades del subcontinente y su historia. Dicha teoría nos hizo pensar “con nuestras propias cabezas”, como decía Raúl Prebisch (Furtado, 2000). Dicha teorización permitió delimitar la especificidad del subdesarrollo y trazar una estrategia de desarrollo eficaz por varias décadas. No sólo eso. Nos dio elementos para entender los límites y contradicciones del proceso de industrialización en el marco de un sistema mundial regido por relaciones de dominación-dependencia. La relectura crítica de sus aportes constituye un valioso activo para salir del marasmo neoliberal y encontrar vías alternativas al desarrollo.

La profundidad y complejidad de la crisis que irrumpió en los años setenta impulsó a las fracciones más poderosas e internacionalizadas del capital financiero, apoyadas en sus respectivos estados, a buscar una salida a sus problemas mediante la globalización, rompiendo las barreras que se oponían a la libre movilización de las mercancías y los capitales.

Los países de la periferia de mayor desarrollo relativo –los después llamados mercados emergentes–, atezados por la deuda externa, fueron invitados a la fiesta de la globalización neoliberal, pero como invitados de piedra. Mediante una estrategia simplista que implicaba especializarse en actividades intensivas en mano de obra que elevarían su competitividad internacional, se aplicaron políticas “fundamentalistas de mercado”.

Los resultados del MN han sido funestos. Mediante su implementación no hubo crecimiento, ni fortalecimiento de la planta productiva, ni desarrollo científico y tecnológico, ni progreso social. En vez de avanzar en materia de desarrollo económico y social hemos retrocedido, lo que amenaza la estabilidad social y la gobernabilidad política.

Si bien el MN ha tenido un efecto modernizador en algunos segmentos de la industria manufacturera, ha acentuado la heterogeneidad estructural del sistema productivo –que carece de una base endógena que sustente la acumulación de capital y el crecimiento dinámico de la economía– y ha agudizado las desigualdades sociales entre países y dentro de los países. Durante las últimas dos décadas, México experimentó un incremento sin precedente de la pobreza.

En la hora presente, alcanzar un crecimiento alto y duradero es una mera ilusión; el sistema productivo es más extrovertido y desarticulado que el que existía durante el MSI y, fuera de una minúscula minoría que se ha enriquecido escandalosamente, la mayoría de la población experimenta un deterioro persistente de sus condiciones de vida y trabajo.

El MN es un modelo altamente inestable. Como no resuelve sino que agrava la tendencia estructural al desequilibrio externo, es dependiente de los flujos de capitales del exterior, lo que genera crisis financieras y económicas recurrentes, como lo constata la experiencia de los últimos veinte años.

Es urgente para América Latina construir y aplicar una estrategia alternativa de desarrollo. No basta con resistir ante la globalización neoliberal, ni conformarnos con las demandas espontáneas que levanta el movimiento altermundialista.

Se requiere de una estrategia interna orientada a recuperar el crecimiento, elevar los niveles de empleo, satisfacer las necesidades básicas de la población y eliminar la pobreza extrema.

La puesta en marcha de una estrategia alternativa de desarrollo, convendría enfatizar, no es un problema meramente técnico sino político. Una nueva estrategia reclama de los agentes sociales y de las

fuerzas políticas que la impulsen y la concreten. Los avances, aunque modestos, logrados por los gobiernos de Lula en Brasil, pero sobre todo de Chávez en Venezuela y Kirchner en Argentina, en la reorientación de sus políticas muestran la justeza de esta tesis. Coincido con Furtado (2000: 64 y 68) cuando afirma:

La mayor dificultad que se enfrenta es la de generar una voluntad política capaz de poner en marcha un proyecto de esta naturaleza, pues existe un condicionamiento mutuo entre la estructura del sistema productivo y el perfil de la distribución del ingreso [...] La consecución de estos objetivos presupone, evidentemente, el ejercicio de una fuerte voluntad política apoyada en un amplio consenso social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. 1967 *Teoría y política del desarrollo latinoamericano* (México DF: UNAM).
- Baran, P. 1957 *La economía política del crecimiento* (México DF: FCE).
- Boltvinik, J. y Hernández, L. E. 1999 *Pobreza y distribución del ingreso* (México DF: Siglo XXI).
- De Bernis, G. 1985 "Sur quelques concepts nécessaires à la théorie de la régulation" en *Économies et Sociétés*, Tomo XIX, N° 1.
- Fajnzylber, F. 1983 *La industrialización trunca de América Latina* (México DF: Nueva Imagen).
- Felix, D. 2003 "The past as future? The contribution of financial globalization to the current crisis of neo-liberalism as a development strategy", Washington University in St. Louis, mimeo.
- Frank, A. Gunder 1969 *América Latina: subdesarrollo o revolución* (México DF: Era).
- Furtado, C. 1976 (1967) *La teoría del desarrollo económico* (México DF: Siglo XXI).
- Furtado, C. 2000 *El capitalismo global* (México DF: FCE).
- Guillén R., A. 2000 *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo* (México DF: Plaza y Valdés/UAMI).
- Hirschman, A. 1968 "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 250, abril-junio.
- Hirschman, A. 1995 *Tendencias autosubversivas. Ensayos* (México DF: FCE).
- Hoff, K. y Stiglitz, J. E. 2002 "La théorie économique actuelle et le développement" en Meier, G. y Stiglitz, J. E. *Aux frontières du développement* (París: Banco Mundial/Eska).

- Lewis, A. 1954 "Economic development with unlimited supply of labour" en *The Manchester School*, mayo.
- Lichstsztejn, S. 2001 "Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo XX" en *Comercio Exterior* (México DF: BANCOMEXT) Vol. 51, N° 2, febrero.
- Little, I.; Scitovsky, T. y Scott, M. 1975 (1970) *Industria y comercio en algunos países en desarrollo* (México DF: FCE).
- Nurske, R. 1963 *Problemas de formación de capital* (México DF: FCE).
- Perroux, F. 1954 *L'Europe sans rivages* (Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble).
- Perroux, F. 1984 *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica* (Barcelona: Serbal/UNESCO).
- Perroux, F. 1991 *L'economie du XXe siècle* (Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble).
- Pinto, A. 1996 (1965) "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 249, enero-marzo.
- PNUD 2003 *Informe sobre el desarrollo humano 2003* (Washington: ONU).
- Prebisch, R. 1996 (1948) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 249, enero-marzo.
- Rodríguez, O. 1980 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México DF: Siglo XXI).
- Rodríguez, O. 2001 "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano" en *Comercio Exterior* (México DF: BANCOMEXT) Vol. 51, N° 2, febrero.
- Rostow, W. W. 1953 *The process of economic growth* (Oxford: Oxford University Press/Clarendon Press).
- Sen, A. 2002 "Le développement, de quoi s'agit-il?" en Meier, G. y Stiglitz, J. E. *Aux frontières du développement* (París: Banco Mundial/Eska).
- Singer, H. W. 1996 (1949) "Comercio e inversión en países poco desarrollados. Distribución de las ganancias entre los países inversores y los deudores" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 249, enero-marzo.
- Stiglitz, J. E. 2003 "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina" en *Revista de la CEPAL*, N° 80, agosto.
- Sunkel, O. 1996 (1971) "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 250, abril-junio.

Tavares, M. da C. 1979 *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero* (México DF: FCE).

Williamson, J. 1990 *El cambio en las políticas económicas de América Latina* (México DF: Gernika).