



Universidad de los Andes  
Facultad de Humanidades y Educación  
Doctorado en Ciencias Humanas

Tesis Doctoral

**Estrategias de desarrollo, cambio estructural y desarrollo económico y social. Una aproximación desde el debate neoliberalismo-dirigismo**

Realizada por Albio Enrique Márquez Rangel

Dirigida por Dr. José Briceño Ruiz

Mérida, marzo 2020

## **Agradecimientos**

A Dios todopoderoso, quien me dio la voluntad y el entusiasmo necesario para lograr superar los retos y los obstáculos que surgieron al realizar esta investigación.

A mi esposa Panfila y a mi hija Grecia, a quienes les pido disculpas por someterlas a los sacrificios que la culminación de esta investigación ha causado.

Al Dr. José Briceño Ruiz, mi director de tesis, quien con sus oportunos y acertados consejos y comentarios, así como con su entusiasmo, apoyo incondicional y amistad, supo hacer crecer en mí la pasión por la investigación.

A mis estimados profesores, el Dr. Alejandro Gutiérrez y el Dr. Rafael Miranda, quienes con su excelente abordaje del tema del desarrollo, han inspirado mi pasión por tales asuntos.

Al Consejo Directivo y personal administrativo del Doctorado en Ciencias Humanas de la Universidad de los Andes, quienes con su constante apoyo facilitaron el cumplimiento de mis responsabilidades.

A la ilustre Universidad de los Andes, institución a la cual le debo mi formación académica y de la cual me siento orgulloso de ser parte de ella.

A todos gracias infinitas.

Universidad de los Andes  
Facultad de Humanidades y Educación  
Doctorado en Ciencias Humanas

**Estrategias de desarrollo, cambio estructural y desarrollo económico y social. Una aproximación desde el debate neoliberalismo-dirigismo**

Realizada por Albio Enrique Márquez Rangel

Dirigida por Dr. José Briceño Ruiz

Mérida, marzo 2020

**Resumen**

Este trabajo presenta una comparación del cambio estructural ocurrido y los logros alcanzados respecto a desarrollo económico y social en América Latina durante el periodo 1990-2015, en relación al tipo de estrategia de desarrollo implementada. Para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos: a) caracterizar el tipo de estrategia de desarrollo que se siguió en América Latina durante el periodo 1990-2015, b) describir el cambio estructural ocurrido en América Latina durante el periodo 1990-2015, c) describir los logros alcanzados respecto a desarrollo económico y social por América Latina durante el periodo 1990-2015 y, d) precisar el tipo de estrategia de desarrollo que más contribuyó a generar un cambio estructural favorable al desarrollo económico y social de América Latina durante el periodo 1990-2015. La consecución de estos objetivos debía resolver la interrogante principal que fue: ¿qué diferencia existe respecto a cambio estructural y logros en materia de desarrollo económico y social en América Latina en relación al tipo de estrategia de desarrollo implementada? La investigación realizada fue multivariable, de tipo comparativa, de diseño documental-longitudinal, he hizo uso del método de la historia económica analítica. Sobre la base de los hallazgos hechos para las economías de Argentina, Brasil y México, se concluyó que no existe un único tipo de estrategia capaz de generar un cambio estructural que resulte favorable a la dimensión económica y social del desarrollo.

**Descriptores:** Cambio Estructural, Estrategia de Desarrollo, Desarrollo Económico y Social, Neoliberalismo y Dirigismo.

## Índice

Agradecimientos	iii
Resumen	iv
Índice	v
Índice de cuadros	vii
Índice de gráficos	viii
Índice de figuras	ix
Capítulo I. Introducción	
I.1 Planteamiento del problema	1
I.2 Objetivos e hipótesis de la investigación	12
I.3 Metodología de la investigación	13
I.3.1 Perspectiva teórica	13
I.3.2 Tipo de investigación	14
I.3.3 Operacionalización de variables de estudio	15
I.3.4 Descripción y delimitación de las unidades de estudio	15
I.3.5 Diseño de investigación	17
I.3.6 Método de investigación	17
I.4 Estructura de la investigación	18
Capítulo II. Una aproximación al concepto de desarrollo	
II.1 Desarrollo e igualdad de derechos y oportunidades	19
II.2 La estrategia de desarrollo.	26
II.2.1 El enfoque neoliberal (el paradigma económico dominante)	28
II.2.2 El enfoque dirigista o intervencionista (El paradigma económico alternativo)	35
II.3 El Estado desarrollista ( <i>Developmental state</i> )	59
Capítulo III. El cambio estructural como camino hacia el crecimiento y el desarrollo económico y social	62
Capítulo IV. Estrategias de desarrollo en México, Argentina y Brasil	
IV.1 Caso México	80
IV.1.1 Condiciones iniciales	80
IV.1.2 La estrategia de desarrollo en México a partir de 1985	84
IV.2 Caso Argentina	97
IV.2.1 Condiciones iniciales	97
IV.2.2 Estrategia de desarrollo en Argentina a partir de 1989	101
IV.3 Caso Brasil	112
IV.3.1 Condiciones iniciales	112
IV.3.2 Estrategia de desarrollo en Brasil a partir de 1990	114
Capítulo V. El cambio estructural en México, Argentina y Brasil	

V.1	Dirección del cambio estructural	128
V.2	Intensidad del cambio estructural	136
V.3	Tendencias de cambio en la eficiencia dinámica de la estructura productiva	137
V.4	Cambio estructural en la demanda agregada	141
V.5	Señales de reprimarización y desindustrialización	148
Capítulo VI. Desarrollo económico y social de México, Argentina y Brasil a partir de 1990		
VI.1	Dimensión económica	156
	VI.1.1 Crecimiento económico	156
	VI.1.2 Calidad de la inserción internacional	160
VI.2	Dimensión social	165
Capítulo VII. Estrategia de desarrollo, cambio estructural y el desarrollo económico y social		
		169
Conclusiones		186
Referencias		190

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento

## Índice de cuadros

Cuadro I.1	Operacionalización de variables bajo estudio	16
Cuadro V.1	México: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2015	129
Cuadro V.2	Argentina: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2015	131
Cuadro V.3	Argentina: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2000 y 2001-2015	132
Cuadro V.4	Brasil: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2015	133
Cuadro V.5	Brasil: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2002 y 2003-2015	134
Cuadro V.6	México, Argentina y Brasil: Indicadores de cambio estructural	138
Cuadro V.7	México: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1990-2015	142
Cuadro V.8	Argentina: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1993-2015	144
Cuadro V.9	Argentina: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1993-2000 y 2001-2015	145
Cuadro V.10	Brasil: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1995-2015	147
Cuadro V.11	Brasil: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1995-2002 y 2003-2015	148
Cuadro V.12	México, Argentina y Brasil: Señales de reprimarización y desindustrialización	149
Cuadro VI.1	México, Argentina y Brasil: Crecimiento del producto, el empleo y la productividad laboral, 1990-2015	156
Cuadro VI.2	México, Argentina y Brasil: Composición de las exportaciones totales según grado de intensidad tecnológica	162
Cuadro VI.3	México, Argentina y Brasil: Indicadores de desarrollo social	166
Cuadro VII.1	Resumen de hechos estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales	174
Cuadro VII.2	Resumen de hechos estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigista	178

**Índice de gráficos**

Gráfico V.1	México: Composición de la demanda agregada, 1990-2015	142
Gráfico V.2	Argentina: Composición de la demanda agregada, 1993-2015	143
Gráfico V.3	Brasil: Composición de la demanda agregada, 1995-2015	146

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento

**Índice de figuras**

Figura I.1	La relación estrategia de desarrollo, cambio estructural y logros en desarrollo económico y social	14
Figura VII.1	Diagrama de observaciones	181

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento

## Capítulo I

### Introducción

#### I.1.Planteamiento del problema

A mediados de la segunda década del siglo XXI, el desarrollo puede entenderse como un proceso no lineal en el tiempo, enmarcado en una renovada articulación Estado-mercado-sociedad, donde se coloca a las libertades fundamentales y a la igualdad de oportunidades y derechos como objetivo último, al cambio estructural como el camino para alcanzarlo y, a la política pública como el instrumento para lograrlo. El desarrollo así concebido va en búsqueda de la igualdad de oportunidades y derechos de todos los miembros de la sociedad. Donde la igualdad de oportunidades y derechos se concibe como un valor con vocación universalista que representa el principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo. La igualdad de oportunidades y derechos puede además entenderse como el pleno derecho de cada individuo a acceder a ciertos niveles mínimos de bienestar material, social y de reconocimiento. Esta concepción del desarrollo implica que su gestión se traduzca en llevar adelante una agenda de igualdad, progresista y de largo alcance; que mediante la política pública procure no sólo la igualdad de oportunidades y derechos entre los individuos, sino además, que disminuya la brecha en materia de logros efectivos entre éstos. Esta agenda debe poner en diálogo virtuoso a la igualdad de oportunidades y derechos, al crecimiento económico y a la sostenibilidad ambiental; en procura de un vínculo más humanizado entre todos los individuos y un vínculo más amable entre éstos y la naturaleza.<sup>1</sup>

Además, el desarrollo se debe entender en términos de libertad. Para Amartya Sen, la libertad no sólo es el fin primordial del desarrollo sino también su medio principal. El desarrollo así entendido busca el aumento de las libertades reales humanas de que gozan los miembros de la sociedad. Esta concepción del desarrollo procura dotar al individuo de la libertad general de vivir como le gustaría. Sin embargo, tal propósito es imposible de alcanzar si no se es capaz de eliminar las principales fuentes de privación de libertad del sujeto: la pobreza; las dificultades de acce-

---

<sup>1</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, pp. 11-13; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p. 15; Bárcena, Alicia y Antonio, Prado. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, p.16.

so a la educación, a la salud y a servicios públicos; así como la escasez de oportunidades económicas. La disminución de las fuentes de privación aumenta los distintos tipos de derechos y de oportunidades expandiendo la libertad del hombre y con ello se contribuye con el desarrollo económico. A su vez, el aumento de la renta y de la riqueza que acompaña al desarrollo económico se traduce en el aumento de los derechos y las oportunidades de la población, lo que sugiere una doble causalidad entre desarrollo y libertad.<sup>2</sup>

Así la mayor libertad en lo político, lo económico, lo social, en las garantías de transparencia y, en la seguridad protectora –seguridad social–, entre otras; se traduce en el aumento de las capacidades o facultades de las que dispone el sujeto para realizar una actividad o alcanzar un estado en el que tiene interés, es decir, que redunde en su bienestar.<sup>3</sup>

Esta forma de concebir el desarrollo en términos de igualdad de oportunidades y derechos, libertad y capacidad es el fundamento del enfoque del desarrollo humano. El desarrollo humano se “trata del aumento de las opciones de las personas para que puedan llevar vidas valiosas”.<sup>4</sup> Se trata de que para ser exitoso en materia de desarrollo se debe ser capaz de mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población. Se trata de que esas mejoras sean el resultado no sólo de mayor crecimiento económico, sino además, del fomento de las capacidades humanas y del incremento de la cantidad de logros que las personas pueden alcanzar a lo largo de sus vidas.

En atención a ello, y mediante el uso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido, desde inicios de los años noventa del siglo pasado, categorizando a las naciones del mundo en grupos de distinto nivel de desarrollo humano. Dando lugar a una suerte de “*ranking*” respecto de que tan exitosa en términos de desarrollo humano ha sido una nación.

Ahora bien, ¿cómo han hecho aquellas naciones que ocupan los primeros lugares en este *ranking* para alcanzar el éxito en términos de desarrollo? Ha-Joon Chang, sobre la base de una

---

<sup>2</sup>Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Barcelona, España, Editorial Planeta S.A., 2000, pp. 54-59.

<sup>3</sup>Cejudo, Rafael. *La libertad como capacidad: un análisis filosófico de las capacidades de Amartya Sen con aplicaciones sociales y educativas*, (Tesis doctoral), 2004, pp. 174-187. Disponible en <http://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/247> (Consultada el 28 de marzo de 2016).

<sup>4</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo centrado en el hombre*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, p. 2.

revisión histórica responde: que según la historia oficial del capitalismo, esto sucedió así.<sup>5</sup> Desde el siglo XVIII Gran Bretaña se convierte en potencia económica mundial gracias a la práctica del libre mercado. Hecho que la convierte, para la época, en el creador y más importante practicante de un modelo de desarrollo liberal al cual se plegaron otras naciones. Este modelo se caracterizó por políticas industriales liberales (liberalización interna), por el libre flujo internacional de bienes, capital y trabajo (liberalización externa) y la estabilidad macroeconómica nacional e internacional sustentada en el Patrón Oro y en el equilibrio presupuestario; todo en franca concordancia con la más pura tradición clásica del pensamiento económico. Esto dio lugar a una larga época de prosperidad, y que según esta versión de los hechos, llegó a su fin ante la inestabilidad económica y política resultante de la Primera Guerra Mundial y, ante la cual países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y Japón volvieron a las prácticas proteccionistas propias de los siglos XVI y XVII. Prácticas que se consolidaron ante la contracción económica de los años treinta del siglo XX y la Segunda Guerra Mundial. Tras este segundo acontecimiento bélico a escala mundial, el orden económico liberal resurge, al menos en el área comercial, tras la génesis del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), suscrito en octubre de 1947. Situación que no permeó a otras áreas de la economía dada la hegemonía que hasta comienzos de los años ochenta del siglo XX tuvieron los enfoques dirigistas.<sup>6</sup>

Continua Chang relatando la versión oficial de la historia del capitalismo, y dice: que como consecuencia del fracaso de los enfoques dirigistas en cuanto a estimular y sostener el progreso en los países no desarrollados, especialmente durante los años setenta y ochenta del siglo XX, estos países se vieron en la obligación de acometer cambios en sus estrategias de desarrollo, orientándolas hacia el mercado según lo planteado por el enfoque neoliberal. Ejemplo de ello fue la postura de países como Brasil, México e India quienes eran bastiones del dirigismo económico y terminaron llevando a cabo importantes reformas hacia una economía de libre mercado y libre comercio. Y fue finalmente la caída del comunismo en 1989, lo que consolidó la vuelta a un orden económico liberal mundial capaz de permitir un nivel de progreso semejante al que existió

---

<sup>5</sup>Chang, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002, pp. 13-15.

<sup>6</sup>Se entiende por enfoque dirigista aquellas posturas favorables a una intervención del Estado en el quehacer económico. Este enfoque es contrario al enfoque neoliberal que promueve la liberalización interna y externa como medios esenciales para alcanzar mayores niveles de desarrollo y apoya la minimización del rol del Estado en la esfera económica.

entre 1874 y 1914, periodo que ha sido calificado como la época de oro del liberalismo económico.

Esta tesis, según la cual el progreso alcanzado por los países desarrollados es consecuencia de la implementación de estrategias de desarrollo basadas en el libre comercio y en el libre mercado, es también esgrimida según Chang,<sup>7</sup> por algunos economistas al querer explicar el progreso alcanzado por países que han visto mejorar los niveles de calidad de vida de su población de manera notable en las últimas tres décadas del siglo XX. Un ejemplo de ello, según Chang, se encuentra al pretender explicar el progreso de Corea del Sur en la segunda mitad del siglo pasado. Afirma el autor, que estos economistas argumentan que haber seguido los dictados del libre mercado, ahora en buena parte actualizados y contenidos en los principios de la economía neoclásica, hizo posible que este país asiático, considerado a mediados del siglo XX como una de las naciones más pobres del mundo, se convirtiera en una de las más ricas. En otras palabras, para muchos economistas el milagro coreano fue el resultado de haber implementado con éxito una estrategia de desarrollo neoliberal. Tesis que tanto Ha-Joon Chang como Joseph Stiglitz y Dani Rodrik, entre otros economistas del desarrollo, han refutado, al dejar en evidencia que el modelo coreano dista mucho del modelo neoclásico.<sup>8</sup>

Esta postura, que ve en un orden económico liberal el camino para lograr ser desarrollado, se justifica mediante múltiples enfoques teóricos pertenecientes a la corriente ortodoxa del pensamiento económico sobre desarrollo y comercio internacional. Y junto a dicha argumentación teórica existen estudios que arrojan evidencia empírica a favor del uso del orden económico liberal como camino ideal para alcanzar mayores niveles de bienestar. Estos estudios sostienen además que la aplicación de políticas equivocadas basadas en teorías erradas, refiriéndose con ello a las orientaciones dirigistas, son la causa del atraso en aquellas economías pobres que aún no han logrado cerrar la brecha de ingresos respecto a las economías ricas.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Chang, Ha-Joon. *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*, Barcelona, España, Intermón Oxfam, 2008, pp. 22-23.

<sup>8</sup>Rodrik, Dani. "Development Strategies for the 21<sup>st</sup> Century", en: Preskovic, Boris y Nicholas, Stern (eds.). *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*. Washington, D.C., The World Bank, Julio 2001, pp. 85-123; Stiglitz, Joseph. "Development Thinking at the Millenium", en: Preskovic, Boris y Nicholas, Stern (eds.). *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington, D.C., The World Bank, Julio 2001, pp. 13-37.

<sup>9</sup>Sachs, Jeffrey y Andrew, Warner. "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1, 1995, pp. 1-63; Dollar, David y Aart, Kraay. "Comercio exterior, crecimiento y pobreza",

Así pues, la argumentación histórica, teórica y empírica expuesta deja en evidencia que para el pensamiento económico ortodoxo no hay duda sobre el hecho de que un conjunto de políticas comerciales, industriales y tecnológicas orientadas bajo los principios de un orden económico liberal, que se fundamenta en el libre comercio y la ideología del *laissez-faire*, brinda a las naciones menos desarrolladas la oportunidad de acceder a los mercados, a la tecnología y al conocimiento necesario para crecer económicamente de manera más acelerada y equitativa.

Sin embargo, el mismo Chang afirma que la historia de cómo aquellos países que hoy son desarrollados alcanzaron tales estadios no es tal y como la han contado.<sup>10</sup> Plantea Ha-Joon Chang que una mirada detallada al discurrir de las estrategias de desarrollo de los países que se consideran desarrollados –Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Bulgaria, los Países Bajos, Suiza, Japón, entre otros–, permite afirmar que en la mayoría de estos casos se adoptaron al momento del despegue económico políticas intervencionistas en lo industrial, lo comercial y la tecnología. Políticas que estaban dirigidas a promover y proteger a las industrias nacientes durante sus momentos de despegue, e incluso, después de éste y, que se alejaban de la liberalización interna y externa enfatizada por el orden económico liberal y neoclásico. Estas medidas incluían, entre otras; apoyo al desarrollo de tecnología doméstica y la adquisición de tecnología extranjera, subsidios, apoyo mediante inversión pública a la infraestructura y la industria, creación de mecanismos de apoyo a la cooperación pública-privada, políticas laborales flexibles y, tratados comerciales desiguales.

Chang<sup>11</sup> reafirma su tesis argumentando que estas acciones intervencionistas no son muy distintas a las que caracterizaron a la estrategia económica de desarrollo seguida por Corea del Sur entre los años sesenta y ochenta del siglo XX, y que le valieron mejoras notables en el nivel de vida de su población. Según este economista coreano el gobierno de ese país en aquel entonces protegió determinadas industrias nuevas hasta que crecieron y fueron capaces de enfrentar la competencia internacional. Para ello utilizó temporalmente instrumentos como la protección arancelaria y las subvenciones. El gobierno coreano además direccionó el crédito a favor de sectores estratégicos; emprendió directamente grandes proyectos industriales y fundó empresas de

---

*Finanzas y Desarrollo*, vol. 38, no. 3, septiembre 2001, pp. 16-19; Berg, Andrew y Anne, Krueger. “Dar vela al comercio. ¿por qué la apertura comercial ayuda a reducir la pobreza?”, *Finanzas y desarrollo*, vol. 39, no. 3, septiembre 2002, pp. 16-19.

<sup>10</sup>Chang, Ha-Joon, “*Kicking Away the...*”, *op. cit.*, pp. 17-19.

<sup>11</sup>Chang, Ha-Joon, “*¿Qué fue del...*”, *op. cit.*, pp. 24-25.

propiedad estatal; intervino compañías privadas mal administradas; administró de manera estricta la escasa reserva de divisas; controló el destino de la inversión extranjera que entró al país en ese momento y; mostró una actitud laxa ante el cumplimiento de las normas vinculadas a la propiedad intelectual. Tales políticas e instrumentos fueron usadas con el propósito de que sus industrias nacientes estratégicamente seleccionadas contaran con el tiempo suficiente para asimilar nuevas tecnologías y desarrollar competencias organizativas que les hicieran competitivas en los mercados mundiales. Esta tesis de Chang es compartida por Esteban Pérez<sup>12</sup> al caracterizar el modelo económico seguido en el Este Asiático y, en particular en Japón, luego de la Segunda Guerra Mundial. Modelo que según este autor ha servido incluso para consolidar la supremacía tecnológica de las grandes potencias industriales del mundo desarrollado.

La puesta en práctica de estas políticas intervencionistas encuentra justificación teórica en los planteamientos de la corriente heterodoxa de la Economía del Desarrollo y del comercio internacional. Junto a dicha argumentación teórica algunos estudios empíricos que se refieren a la experiencia de desarrollo en el Este Asiático en las últimas décadas del siglo XX, destacan la adopción de políticas comerciales, industriales y tecnológicas que en buena medida se alejan de la tradición neoliberal u ortodoxa. Elevada tasa de ahorro, alta tasa de inversión física, acumulación de capital humano, estabilidad política y macroeconómica, orientación al mercado con intervención del Estado –rol de regulador, orientador, supervisor y coordinador–, mejoras en la equidad distributiva del ingreso, promoción de exportaciones manufactureras, subsidios, tipo de cambio real competitivo, protección a la producción nacional, consenso sobre proyecto común de país, control de entrada y salida de capitales, poca dependencia de la inversión extranjera y bajo endeudamiento, consumo de bienes suntuario restringido mediante barreras arancelarias e impuestos, protección limitada en el tiempo y sujeta a logro de objetivos para la industria naciente, así como una política industrial focalizada y selectiva; son medidas que dan cuenta de una manera alternativa para alcanzar el desarrollo, que combina parte de la receta ortodoxa con acciones de política pública alejadas de un orden económico liberal que dieron frutos satisfactorios en países como Japón, Corea del Sur y Taiwán.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Pérez, Esteban. “The Concept and Evolution of the Developmental State”, *International Journal of Political Economy*, vol. 37, no. 3, septiembre 2008, pp. 28-30, DOI: 10.2753/IJP08911916370302.

<sup>13</sup>Kennedy, Paul. *Hacia el siglo XX*. Barcelona, España, Plaza y James, 1993; Stiglitz, Joseph. “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, no. 2, agosto 1996, pp. 151-177; Ocampo,

Esta segunda argumentación histórica, teórica y empírica deja en evidencia que un conjunto de políticas comerciales, industriales y tecnológicas orientadas bajo principios que en buena medida están alejados de lo propuesto por un orden económico liberal dominante, también brindan a las naciones menos desarrolladas la oportunidad de crecer económicamente de manera acelerada y equitativa.

Continuando con este discurrir sobre el cómo ser desarrollado, una mirada al ámbito latinoamericano, lleva en primer término, luego de la Segunda Guerra Mundial, a considerar los fundamentos del modelo de crecimiento hacia adentro. Modelo dirigista que procuraba mayor autonomía para la región mediante una fuerte intervención del Estado en la economía. En este modelo el crecimiento económico se entendía como garantía de progreso social pero sí estaba asociado a cambios en la estructura productiva, demográfica, ocupacional y distributiva. Dicho crecimiento se alcanzaría a través de un proceso de industrialización deliberado, gradual y planificado por el Estado. Tal proceso sería capaz de vencer los obstáculos derivados de la estrechez de los mercados nacionales mediante un proceso de integración regional limitado, gradual y recíproco al servicio de la transformación productiva; en el marco del cual se brinda protección a las industrias nacientes durante un tiempo conveniente. Durante la hegemonía de este modelo el Estado intervino en un número cuantioso de áreas, e incluso, hizo uso de políticas fiscales, comerciales, monetarias y sectoriales dirigidas a promover la industrialización de América Latina.<sup>14</sup>

Este patrón de desarrollo predominó en América Latina desde mediados de los años cuarenta del siglo XX hasta la crisis de la deuda en la década de 1980. En este tiempo la mayor intervención estatal se dio entre los años 1946 y principios de los años 1970, en ese entonces se consolidaron los rasgos esenciales del modelo: el énfasis en la industrialización como motor del

---

José. *Retomar la agenda del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo 2001; Watkins, Kevin. “Para que la mundialización beneficie a los pobres”, *Finanzas y desarrollo*, vol. 39, no. 1, marzo 2002, pp. 24-27; Rodrik, Dani. “Growth Strategies”, *National Bureau of Economic Research, Working Papers 10050*, octubre 2003, pp. 1-39; Chang, Ha-Joon. “*The East Asian Development Experience*”, en: Chang, Ha-Joon. *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Prees, 2003, pp. 107-124.

<sup>14</sup>Prebisch, Raúl. “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, 1998, pp. 65-128; Pinto, Aníbal, *La internacionalización de la economía mundial: una visión latinoamericana*, Madrid, Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1980, pp. 61-141; Sunkel, Osvaldo. *El desarrollo desde dentro. Un enfoque estructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 35-48; Briceño Ruiz, José. y Raquel, Álvarez. “Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 1, no. 1, enero-junio 2006, pp. 66-69; Pérez, Esteban, *op. cit.*, pp. 27-53.

desarrollo, el rol activo del Estado en la vida económica y social, el rol decisivo de la tecnología, el encuadre en la relación centro-periferia y, la orientación hacia el mercado interno. Rasgos que han llevado a denominar a este modelo de desarrollo como paradigma económico cepalino o modelo de “industrialización dirigida por el Estado”.<sup>15</sup>

El modelo de crecimiento hacia adentro o paradigma económico cepalino o de industrialización dirigida por el Estado fue una estrategia de desarrollo inspirada en los principios del pensamiento heterodoxo sobre desarrollo y comercio internacional. Los gobiernos de las grandes economías de América Latina se focalizaron en el desarrollo de infraestructura; en la promoción de sectores exportadores de ciertos productos y ciertas industrias; y en la atracción hacia la región de mano de obra especializada. Para ello hizo uso de instrumentos como los impuestos a la importación y exportación, las exenciones arancelarias, los subsidios, el crédito barato, los controles cuantitativos al intercambio comercial, los incentivos fiscales al desarrollo industrial y, el control del tipo de cambio. De allí que este modelo representó en el ámbito de América Latina una fórmula para llegar a ser desarrollado que se alejaba de las posturas basadas en el orden económico liberal u ortodoxo.

Un segundo modelo identificado en este discurso sobre cómo ser desarrollado en América Latina es el de crecimiento hacia afuera o de reorientación al mercado. Este modelo, que recibió la denominación de modelo del Consenso de Washington en el año 1990, tuvo gran predominio en la región entre mediados de los años 1980 e inicios del siglo XXI. El mismo estuvo orientado bajo la tradición neoclásica, centrándose en la relación entre crecimiento y comercio y surgió como crítica al elevado proteccionismo e intervencionismo estatal y es visto como respuesta a la crisis en la que se sumieron numerosos países latinoamericanos durante finales de los años setenta y parte de los ochenta del siglo XX. La combinación de políticas que caracterizan este paradigma se encuentra en el decálogo del “Consenso de Washington”, documento en el cual John

---

<sup>15</sup>Iglesias, Enrique. “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, no. 90, diciembre 2006, pp. 9-10; Bértola, Luis y Ocampo, José. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, Secretaria General Iberoamericana, 2010, p. 151; Pérez, Esteban. “Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el dialogo entre el (ne-)estructuralismo y las corrientes heterodoxas”, en: Bárcena, Alicia y Antonio Preado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 33-81.

Williamson<sup>16</sup> sintetizó la agenda de reformas de mercado que según las instituciones financieras internacionales, con sede en la ciudad de Washington, debían seguir los países latinoamericanos para superar la difícil situación económica y social que venían enfrentando a lo largo de la década de 1980. En este modelo las reformas estructurales sugeridas estaban orientadas a minimizar el alcance del sector público en la economía y a liberalizar los mercados. Las fuerzas del mercado actuando de forma libre serían el motor del crecimiento. El libre comercio y la desregulación eran elementos esenciales para una apropiada racionalidad económica; la integración económica sería un paso previo al régimen de libre comercio y daría preferencia al ámbito comercial propiciando la creación de comercio con otros bloques económicos.<sup>17</sup>

La llegada al poder de gobiernos de izquierda y centro izquierda en algunos países de la región en la primera década del siglo XXI, dio lugar a tendencias políticas y sociales que revalorizaron el papel del Estado en la vida económica, trayendo consigo de nuevo fuertes muestras de intervencionismo estatal en las estrategias de desarrollo de muchos países de la región, como es el caso de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela entre otros. En cierta medida estas posturas han sido consecuencia de una acumulación de demandas postergadas de la ciudadanía vinculadas con la persistente pobreza y desigualdad en la región y, que trajo consigo en la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI, una recomposición del mapa político en gran parte de América Latina.<sup>18</sup>

En el fondo del debate expuesto lo que yace es la elección de buscar el desarrollo mediante el uso de configuraciones de políticas liberales o intervencionistas, e incluso, mediante una combinación de ambas. Como lo revela la argumentación expuesta, las naciones del mundo y en particular las de América Latina, en función del contexto histórico y geopolítico particular, han hecho uso de estos tipos de política con la pretensión de incidir en todas y cada una de las dimensiones del desarrollo: la económica, la social, la política, la ambiental y la cultural. Esto lo hacen con el propósito de crear condiciones que hagan viable el brindar mayor calidad de vida a la sociedad, lo que se traduce en logros tales como: un crecimiento económico inclusivo, una mejor

---

<sup>16</sup> Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform", en: Williamson, John (ed.). *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990, pp. 5-20.

<sup>17</sup> Briceño Ruiz, José y Raquel, Álvarez, *op. cit.*, pp. 69-71; Iglesias, Enrique, *op. cit.*, pp. 11-12; Bértola, Luis y Ocampo, José, *op. cit.*, p. 213.

<sup>18</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "*Cambio estructural para...*", *op. cit.*, p. 14.

inserción externa, generación de empleos productivos, reducción de la heterogeneidad estructural, reducción de la pobreza y, una más equitativa distribución del ingreso.

Las condiciones a las cuales se hace referencia acá se entienden como la promoción y logro de un cambio estructural de la economía, es decir, una transformación cualitativa de la estructura productiva. Planteamiento que estuvo presente en los primeros trabajos de Raúl Prebisch<sup>19</sup> al diagnosticar la situación vinculada al desarrollo de América Latina. En este diagnóstico Prebisch reconoce la heterogeneidad estructural presente en los países que conforman la periferia y sugiere que la misma se debe eliminar mediante la industrialización. Esto debido a que se consideraba que la industria manufacturera era la actividad capaz de difundir el progreso técnico hacia las demás actividades económicas y, nivelar así las productividades tan diferenciadas entre las distintas actividades. La CEPAL continúa en la década de 1990 considerando como prioritaria la tarea de eliminar la heterogeneidad estructural y, le tomó como una de las ideas fuerza de su propuesta de estrategia de desarrollo denominada Transformación Productiva con Equidad (TPE).<sup>20</sup> Ya desde ese entonces se asumía que el cambio estructural era el camino para lograr el desarrollo, pues la dinámica de las estructuras productivas de la economía se entendía intrínsecamente ligada al ritmo de crecimiento de ésta. No obstante, se advierte que no todo cambio estructural lleva al desarrollo, sino solo aquel que en principio logre que los factores productivos se reasignen desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad y que, además, traiga consigo un cambio en la especialización y en el patrón de inserción externa. Para ello es esencial el fortalecimiento de sectores dinámicos en cuanto a innovación y conocimiento, el fomento de encadenamientos entre empresas y sectores y, enfocarse en aquellas actividades que enfrenten una demanda efectiva dinámica; lo que en conjunto activa eficiencias dinámicas –schumpeterianas y keynesianas– que definen una trayectoria de rápido crecimiento del producto, la productividad y del empleo en el tiempo. Así se invita a entender al desarrollo económico no solo como el proceso caracterizado por altas tasas de crecimiento, sino también por cambios cualitativos en la es-

---

<sup>19</sup> Prebisch, Raúl, *op. cit.*, pp. 62-128.

<sup>20</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996, pp. 11-19.

estructura productiva y cambios en el patrón de especialización e inserción en los mercados mundiales.<sup>21</sup>

Consciente de que los países de América Latina, luego de la Segunda Guerra Mundial, han hecho uso de distintos tipos de estrategias de desarrollo, unas menos ortodoxas que otras, surge la siguiente inquietud: ¿Qué diferencia existe respecto a cambio estructural y logros en materia de desarrollo económico y social en América Latina en relación al tipo de estrategia de desarrollo implementada?

Ante ello en esta oportunidad, el interés se centra en comparar los logros en cuanto a desarrollo económico y social que los países de América Latina han alcanzado en función de la estrategia de desarrollo escogida, específicamente, durante el periodo comprendido entre los años 1990 y 2015. Este periodo se considera relevante debido a que en los inicios del mismo la agenda del desarrollo en la región en general estuvo marcada por un conjunto de reformas estructurales orientadas bajo los principios del Consenso de Washington, pero que en muchos casos estuvo acompañada de un fuerte intervencionismo estatal. Razón que impide definirla como una reforma neoliberal y lleva a considerarla como una estrategia de reorientación hacia el mercado.<sup>22</sup> También durante este periodo, específicamente luego de 1990, en algunos países en desarrollo de América Latina y del resto del mundo, se hizo presente un episodio de creciente estabilidad en los precios y en el nivel del Producto Interno Bruto (PIB), que ya se venía dando desde la década de 1980 en las economías más desarrolladas y que fue denominado la Gran Moderación.<sup>23</sup> Periodo histórico de más de dos décadas (1980-2006), en el cual, a partir de la década de los noventa en algunos casos en particular de América Latina y, en la región como un todo a partir de la década del 2000, se experimentó una menor volatilidad del producto y la inflación. Que estuvo acompañada de elevadas tasas de crecimiento económico, una inusual holgura en el sector externo, nive-

---

<sup>21</sup>Cimoli, Mario. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, p. 9; Ocampo, José. “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”, en: Ocampo, José (ed.). *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega, 2005, pp. 3-5; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, pp. 11-19; McMillan, Margaret y Dani, Rodrik. “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 17143, junio 2011, pp. 1-32; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*Cambio estructural para...*”, *op. cit.*, pp. 29-31; *Ibidem*, p.77.

<sup>22</sup>Bértola, Luis y Ocampo, José, *op. cit.*, pp. 213-257.

<sup>23</sup>Pérez, Esteban, “Una coyuntura propicia...”, *op. cit.*, pp. 33-81.

les estables de deuda pública, mejoras en las condiciones sociales, consolidación de procesos democráticos y la disminución sustancial de conflictos armados. Circunstancias que en parte fueron consecuencia del auge de la demanda de productos básicos industriales de uso difundido (petróleo, gas, minerales, celulosa y papel, soya y sus derivados, entre otros) por parte de países como China, India y otros países asiáticos. Adicionalmente, la llegada al poder a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, de gobiernos progresistas con tendencias políticas y sociales que revalorizan el rol del Estado en varios países de la región (Hugo Chávez Frías en Venezuela en 1998, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil en 2003, Néstor Kirchner en Argentina en 2003, Tabaré Vázquez en Uruguay en 2005, Evo Morales en Bolivia en 2006 y Daniel Ortega en Nicaragua en 2007) trajo consigo una nueva divergencia en los patrones de desarrollo. Y más recientemente, la recaída de las economías latinoamericanas luego del año 2013 ante la débil recuperación de la economía de Estados Unidos, de la Zona del Euro, de China y de otros países emergentes parece debilitar aquellas posturas divergentes a favor de la revalorización del rol del Estado y volver a optar por posturas orientadas hacia el mercado bajo criterios de equidad. Estas circunstancias llevan a considerar al periodo comprendido entre los años 1990 y 2015 un momento histórico en el cual resulta interesante comprender los logros en materia de desarrollo a la luz de las estrategias utilizadas en América Latina.

En razón de lo expuesto la problemática formulada fue resuelta dando respuesta a los siguientes planteamientos:

1. ¿Cuál fue el tipo de estrategia de desarrollo que se siguió en América Latina durante el periodo 1990-2015, en términos de correspondencia con los criterios del enfoque neoliberal o dirigista?
2. ¿Cómo fue el cambio estructural en América Latina durante el periodo 1990-2015?
3. ¿Cuáles fueron los logros alcanzados en América Latina respecto a desarrollo económico y social durante el periodo 1990-2015?
4. ¿Cuál fue el tipo de estrategia de desarrollo que más contribuyó a generar un cambio estructural favorable al desarrollo económico y social de América Latina durante el periodo 1990-2015?

## **I.2. Objetivos e hipótesis de la investigación**

## Objetivo general

Comparar el cambio estructural ocurrido y los logros alcanzados respecto a desarrollo económico y social en América Latina durante el periodo 1990-2015, en relación al tipo de estrategia de desarrollo implementada.

## Objetivos específicos

1. Caracterizar el tipo de estrategia de desarrollo que se ha seguido en América Latina durante el periodo 1990-2015, en términos de su concordancia con el enfoque neoliberal o el enfoque dirigista.
2. Describir el cambio estructural ocurrido en América Latina durante el periodo 1990-2015
3. Describir los logros alcanzados respecto a desarrollo económico y social por América Latina durante el periodo 1990-2015.
4. Precisar el tipo de estrategia de desarrollo que más contribuyó a generar un cambio estructural favorable al desarrollo económico y social de América Latina durante el periodo 1990-2015.

## Hipótesis de trabajo:

Ante la problemática planteada se formuló el siguiente sistema de hipótesis de investigación.

En el ámbito latinoamericano durante el periodo 1990-2015:

- Hi: La naturaleza e intensidad del cambio estructural depende de la estrategia de desarrollo económico predominante en un país, sea esta neoliberal o dirigista.
- Hii: Un mayor cambio estructural virtuoso se puede alcanzar a través de una estrategia que promueva un creciente desarrollo económico.
- Hiii: Un mayor cambio estructural virtuoso se puede alcanzar a través de una estrategia que promueva un creciente desarrollo social.

## I.3. Metodología de la investigación

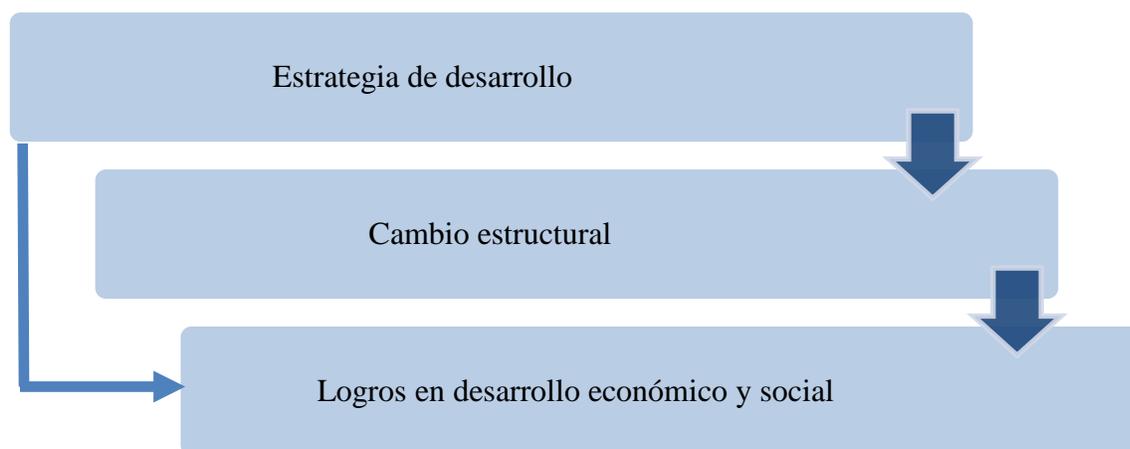
### I.3.1. Perspectiva teórica

Para explicar la relación entre los eventos de estudio que son del interés en esta investigación –las estrategias de desarrollo, el cambio estructural y los logros respecto a desarrollo económico y social, se ha considerado pertinente seguir las aproximaciones que sobre el tema aportan el nuevo estructuralismo y el neoestructuralismo cepalista.

La figura I.1, como aproximación teórica a la realidad del proceso de desarrollo, muestra un sistema lógico donde se afirma que la implementación de la estrategia de desarrollo escogida trae como consecuencia logros en materia de desarrollo económico y social, pero en realidad, tales logros son la manifestación de la transformación estructural que tiene lugar como respuesta a la estrategia utilizada. En otras palabras, la configuración de política económica implementada provoca un cambio estructural que se manifiesta en logros respecto al desarrollo. Esta aproximación permitiría aportar conocimiento riguroso acerca de las relaciones causales-estructurales que subyacen en el fenómeno del desarrollo, permitiendo al final identificar el tipo de estrategia que más contribuye, según la evidencia empírica, con el desarrollo económico y social.

Con base en este sistema lógico y mediante la verificación empírica de las relaciones sugeridas entre las variables escogidas para el caso de algunos países de América Latina, se sometió a verificación la siguiente proposición: La naturaleza e intensidad del cambio estructural depende de la estrategia de desarrollo económico predominante en un país, sea esta neoliberal o dirigista.

Figura I.1. La relación estrategia de desarrollo, cambio estructural y logros en desarrollo económico y social.



### I.3.2. Tipo de investigación

La investigación planteada es de tipo comparativa. El interés se centra en destacar la forma diferencial en la cual la estrategia de desarrollo se manifiesta en un cambio estructural más favorable al desarrollo económico y social en algunas economías de América Latina. Esto requirió, en primer lugar, caracterizar la estrategia de desarrollo escogida e implementada en cada una de las economías seleccionadas, en segundo lugar, describir y clasificar los logros de la estrategia, es decir, el cambio estructural y los resultados en materia de desarrollo económico y social alcanzados, para finalmente, precisar el tipo de estrategia de desarrollo vinculada a los mejores logros.

### **I.3.3. Operacionalización de variables de estudio**

En consideración a los objetivos planteados, a la hipótesis formulada y al marco teórico abordado se muestra en el cuadro I.1 la operacionalización de las variables de estudio. Esto con el propósito de precisar los aspectos fundamentales y perceptibles de los distintos eventos de estudio, es decir, identificar las sinergias o dimensiones y los indicios o indicadores que permitieron percibir de manera selectiva, categorizar y codificar aquellas características o situaciones que se abordaron.

www.bdigital.ula.ve

### **I.3.4. Descripción y delimitación de las unidades de estudio**

Aún y cuando resulta relevante la problemática planteada en todo el ámbito latinoamericano, en esta ocasión el esfuerzo se centró en abordarla en tres países de la región: Argentina, Brasil y México. Estas economías latinoamericanas, categorizadas a finales de los años noventa del siglo pasado como “reformadores radicales” y “reformadores cauros”,<sup>24</sup> se muestran, a lo largo del periodo en estudio, en el caso de México, como consecuente practicante de la concepción neoliberal; mientras Argentina y Brasil han ido y vuelto de la concepción neoliberal a la dirigista. Tal circunstancia llevó a considerarles sujetos de estudio pertinentes, pues mediante el análisis y comparación de sus experiencias fue posible identificar cuál de los tipos de estrategias de desarrollo trajo consigo mejores resultados en materia de desarrollo económico y social.

---

<sup>24</sup>Stallings, Barbara y Wilson, Peres. *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 72-76.

Cuadro I.1. Operacionalización de variables bajo estudio

Variable	Dimensiones		Indicadores
Estrategia de desarrollo	Política macroeconómica y ajuste estructural (política industrial, comercial y tecnológica)		Rasgos presentes en las configuraciones de política económica respecto a : liberalización interna y externa, disciplina macroeconómica, privatizaciones, economía de mercado, libre comercio, los impuestos, el rol del Estado, progreso técnico e innovación
Cambio estructural	Dirección del cambio estructural		Medida de la contribución del cambio estructural al incremento de la productividad laboral total de la economía.
	Intensidad del cambio estructural		Índice de cambio estructural (ICE) Indicadores de esfuerzo y resultado tecnológico (inversión en I&D y Número de patentes) Productividad relativa Participación de las exportaciones de media y alta tecnología (X_MHT/X) Participación relativa de las ingenierías (IPR) Índice de adaptabilidad (IA) Indicador de sofisticación de las exportaciones o Índice de complejidad económica (EXPY) Señales de reprimarización y desindustrialización.
Desarrollo económico y social	Dimensión económica	Crecimiento económico	Comportamiento del PIB por habitante
		Evidencias de eficiencia dinámica	Trayectorias del producto, la productividad y el empleo
		Calidad de la inserción internacional	Valor de las exportaciones Calidad de las exportaciones Patrón de especialización Indicadores de dinamismo y posición comercial
	Dimensión social	Empleo	Tasa de desempleo Tasa bruta de participación
		Distribución del ingreso	Distribución del ingreso de las personas por quintiles Índice de Gini
		Pobreza	Población en situación de pobreza e indigencia Coeficiente de la brecha de pobreza
		Logros educativos	Promedio de años de estudio de la población Conclusión de la educación secundaria

### **I.3.5. Diseño de investigación**

El uso de documentos como fuente dominante de procedencia de la información convirtió a esta investigación como una de diseño documental. El interés por estudiar la problemática planteada a lo largo del periodo de tiempo comprendido entre 1990 y 2015, hizo que la investigación realizada tuviera un diseño evolutivo o longitudinal. Dado que en esta oportunidad fueron abordadas tres variables –estrategia de desarrollo, cambio estructural y logros en desarrollo económico y social–, el diseño de investigación fue multivariable o multieventual de rasgos.

### **I.3.6. Método de investigación**

La investigación fue un estudio comparado, es decir, una forma de análisis histórico comparativo, de carácter multivariante, usado con frecuencia en las ciencias sociales y, en particular, en la ciencia económica. Este tipo de estudios ha sido considerado como sumamente adecuado para abordar problemas de crecimiento y desarrollo, pues permiten, mediante la inducción cualitativa, entender los cambios institucionales dinámicos que inciden en las decisiones de los agentes económicos y, por tanto, en el proceso de crecimiento y desarrollo económico. Por otro lado, este método reconoce al tiempo como histórico, lo cual implica, en primer lugar, que los procesos de desarrollo no son lineales en el tiempo y, en segundo lugar, que las decisiones de política económica tienen consecuencias que son difíciles de revertir. Ello se traduce en reconocer la irreversibilidad del proceso económico histórico.

Específicamente, el método histórico comparativo denominado “historia económica analítica” fue el camino escogido para que esta investigación cumpliera con el propósito de comparar los logros en cuanto a desarrollo económico y social que los países de América Latina alcanzaron en función de la estrategia de desarrollo escogida. Este método combina el análisis deductivo de la teoría económica con el análisis inductivo cuantitativo de las estadísticas y el análisis inductivo cualitativo de la historia comparada.

El estudio mediante este método de cada una de las tres economías seleccionadas proporcionó una narrativa histórica y una exploración de las preguntas de cómo y por qué las estrategias de desarrollo implementadas por los gobiernos en cuestión durante el periodo escogido incidieron sobre el cambio estructural y el desarrollo económico y social. El método de la historia económica analítica, el cual implica el uso de construcciones teóricas para ordenar cualquier evidencia

disponible para contar una historia tan plausible como los hechos, en un análisis comparativo de la experiencia histórica de diferentes países; permitió interpretar la naturaleza y significación de las variables cuantificables usuales en el tema del desarrollo, en el contexto histórico e institucional correspondiente, haciendo del estudio un ejercicio mucho más integral. Este método también permitió reconocer y predecir patrones, es decir, asociaciones recurrentes de un rango de efectos con causas limitadas dada la complejidad del fenómeno.<sup>25</sup>

#### **I.4. Estructura de la investigación**

Esta investigación, además de contener esta introductorio, donde se expone el problema abordado, los objetivos que se persiguieron y la metodología utilizada, contiene seis capítulos. Los dos primeros muestran una aproximación al concepto de desarrollo con énfasis en la igualdad de derechos y oportunidades, la política económica y el cambio estructural. Estos capítulos tienen como propósito sentar las bases teóricas que servirán de soporte al posterior abordaje empírico del tema. Los tres capítulos siguientes describen y caracterizan la estrategia de desarrollo, el cambio estructural y los logros en materia de desarrollo económico y social que se han hecho presentes en las economías abordadas a lo largo del período escogido. El último capítulo expone argumentos que lleven a identificar a aquella estrategia de desarrollo que asociada a cierto cambio estructural ha dado lugar a los resultados más satisfactorios en la dimensión económica y social.

---

<sup>25</sup>Lal, Depak y Myint, H. *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, pp. 3-7; Pérez, Esteban, “Una coyuntura propicia...”, *op. cit.*, pp. 55-59.

## Capítulo II

### Una aproximación al concepto de desarrollo

Este capítulo tiene como propósito analizar dos de los elementos que según la perspectiva neoestructuralista cepalista son parte constitutiva del concepto de desarrollo: la igualdad de derechos y oportunidades y la expansión de las libertades fundamentales como objetivo último del desarrollo y, la política pública, en especial la estrategia de desarrollo, como el instrumento para lograrlo. Para lograr tal objetivo se comienza analizando la relación entre el desarrollo e igualdad de derechos y oportunidades. Seguidamente se definen cada una de las estrategias de desarrollo que luego de la Segunda Guerra Mundial se han hecho presentes en el ámbito de los países de menor desarrollo relativo, divididas éstas en dos categorías: estrategia neoliberal y estrategia dirigista; describiendo en cada caso los rasgos que les distinguen.

#### II.1. Desarrollo e igualdad de derechos y oportunidades

La perspectiva que se tenga acerca del desarrollo incide tanto en la definición de éste como en su evaluación. En otras palabras, la forma en que se conciba al desarrollo determinará qué se entiende por ser desarrollado y, a su vez, dará cuenta de los criterios pertinentes para medir el desempeño de cualquier economía al respecto.

A mediados de la segunda década del siglo XXI, se entiende al desarrollo como un proceso que tiene como objetivos el aumento de sus libertades fundamentales y la igualdad de oportunidades y derechos de todos los miembros de la sociedad. Un proceso que, en el marco de una estrategia deliberada caracterizada por una nueva articulación Estado, mercado y sociedad; es inclusivo, complejo, no lineal, en el cual las condiciones iniciales de los países y sus historias económicas, políticas, institucionales y socioculturales inciden sobre el mismo; y que requiere para el logro de sus propósitos del aumento de las libertades políticas, económicas y sociales del hombre y del cambio estructural. Un proceso que se concibe en función de un vínculo más humanizado entre los miembros de la sociedad y más amable con la naturaleza.

Al aproximarse al concepto de desarrollo no es posible dejar de reconocer que entrado el siglo XXI, tanto en países ricos como pobres, es posible ver un mundo de abundantes privaciones, miseria y opresión; de persistente pobreza y necesidades básicas insatisfechas; así como mu-

chos otros problemas que amenazan la vida económica, política y social de los individuos. Una realidad que sugiere considerar la superación de tales privaciones como parte fundamental del ejercicio del desarrollo y, que lleva a considerar que así como la procura de la igualdad de derechos y oportunidades es parte constitutiva del desarrollo, también lo es la eliminación de la falta de libertades fundamentales del hombre –privaciones–.<sup>26</sup>

Las libertades fundamentales, junto a las socioeconómicas, políticas y civiles conforman la libertad de obrar del individuo. Tal libertad se refiere a los condicionantes (tangibles o físicos) que inciden en las decisiones de los miembros de la sociedad. Las libertades fundamentales o básicas, también llamadas capacidades básicas, “son los elementos primarios que necesitan todos los seres humanos para tener una vida larga, saludable, digna y creativa”.<sup>27</sup> Las libertades socioeconómicas se entienden como “aquellas que permiten el empoderamiento efectivo y la capacidad de influir de los seres humanos en la esfera de lo social y de lo económico que lo rodea.”<sup>28</sup> Y las libertades políticas y civiles se entienden como “el poder que tienen los seres humanos para influir efectivamente en el proceso de toma de decisiones, deliberación y aplicación de políticas a todos los niveles de la esfera pública.”<sup>29</sup>

En la perspectiva planteada por Amartya Sen,<sup>30</sup> enmarcada en la economía crítica, el desarrollo tiene como objetivo sublime la expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos, pues de esta manera éstos aumentan sus opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. También postula que las libertades de las cuales gozan los individuos no solo dependen de una mayor producción nacional, o de una mayor renta personal, o de más industrialización, avances tecnológicos o modernización social; sino que, dependen además de las instituciones sociales y económicas como la atención médica y la educación, así como de los derechos políticos y humanos. Instituciones, que según Miranda,<sup>31</sup> no son simples arreglos instrumentales sino que son construcciones sociales que incorporan normas y valores que son expresiones de las nociones intersubjetivas de lo moral.

<sup>26</sup>Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Barcelona, España, Editorial Planeta S.A., 2000, pp. 15-18; Miranda, Rafael, *op. cit.*, p.82.

<sup>27</sup>Miranda, Rafael. “La libertad como desarrollo y democracia”, *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, vol. 51, no. 2, 2017, pp. 206-207.

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 209.

<sup>29</sup>*Ibidem*, p. 211.

<sup>30</sup>Sen, Amartya, *op. cit.* pp. 15-18.

<sup>31</sup>Miranda, Rafael, “La economía crítica...”, *op. cit.*, p. 80.

El rol de la libertad en el desarrollo es explicado por Sen cuando le otorga a ésta un papel constitutivo e instrumental. Al referirse al papel constitutivo concibe a la libertad como el fin primordial del proceso de desarrollo. En este sentido las libertades desempeñan un rol primordial en el enriquecimiento de la vida humana. Así el desarrollo estaría llamado a procurar la expansión de libertades vinculadas a capacidades tales como: evitar la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de libertades relacionadas a leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión. Por otra parte, al referirse al papel instrumental de la libertad, Sen concibe a ésta como el medio o instrumento principal del desarrollo. En este sentido, la atención se centra en la contribución que los diferentes tipos de oportunidades y derechos hacen a la expansión de la libertad del hombre a vivir como le gustaría y, por tanto, a fomentar el desarrollo. Tal planteamiento deja ver que la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal.<sup>32</sup>

La eficacia de la libertad en su contribución al desarrollo reside en las relaciones mutuas que existen entre los distintos tipos de libertad, donde unas y otras se conectan y complementan. Concebir a la libertad como fin y medio del desarrollo lleva a comprender que el aumento de las capacidades individuales por medio de la eliminación de las privaciones depende de los sistemas económicos, sociales y políticos; es decir, de los mecanismos institucionales y, que en la creación de estos mecanismos juegan un rol fundamental tipos de libertades como: la libertad política, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora –seguridad social–.

Esta perspectiva de Sen, en la cual la libertad está en el centro del escenario del desarrollo, plantea de forma explícita el hecho de que el Estado y la sociedad deben actuar en pro de la formación, reforzamiento, uso y salvaguardia de las capacidades humanas. Se entiende entonces al desarrollo humano “como un proceso dinámico de participación”.<sup>33</sup> Ambos, Estado y sociedad, deben procurar crear y sostener condiciones que se traduzcan en el acceso a recursos suficientes para llevar una vida decente, en un mejor estado de salud o mayores conocimientos. El Estado mediante gastos públicos bien estructurados contribuirá con una distribución del ingreso relativamente equilibrada que ayude a traducir el crecimiento económico en opciones más amplias

---

<sup>32</sup>Sen, Amartya, *op. cit.*, pp. 54-59.

<sup>33</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre desarrollo humano, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990, p. 35.

para los individuos. Por su parte, el individuo debe ser capaz de incrementar y salvaguardar sus capacidades mediante el uso de la oportunidad que viene representada por la presencia de las libertades instrumentales. Es acá donde las dimensiones salud y educación juegan un rol constitutivo. La salud es la premisa fundamental para vivir una vida larga y saludable, y la educación es la premisa fundamental para que esa vida sea humana, digna y creativa.<sup>34</sup>

Así como el desarrollo procura el aumento de las libertades fundamentales de los individuos, también procura la igualdad de oportunidades y derechos de éstos. Para Rafael da,<sup>35</sup> entender al desarrollo como un proceso cuyos objetivos son la expansión de las libertades fundamentales y de la igualdad de oportunidades y derechos sugiere enmarcarlo en los planteamientos de la economía crítica. Enfoque que agrupa el pensamiento económico que no se conforma con el análisis del hecho social sino que además muestra su inconformidad con las injusticias y les cuestiona, negando su naturalización y advirtiendo sobre la posibilidad de transformar la realidad dada mediante la implementación de políticas específicas, basadas en sus planteamientos teóricos y, dirigidas a la construcción de alternativas de relaciones económicas y sociales más justas, distintas a aquellas fundamentadas en una hegemonía de los mercados.

Esta aproximación al desarrollo coloca a la libertad, junto a la igualdad de oportunidades y derechos, en el centro del desarrollo, considerándoles a ambos elementos como constitutivos del mismo. La igualdad de oportunidades y derechos concebida como un valor primordial y parte del objetivo último del desarrollo, involucra dos dimensiones que se complementan entre sí: la igualdad de oportunidades y la igualdad de derechos. La primera dimensión se refiere a la distribución de recursos materiales y simbólicos en la sociedad y remite a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la promueve. La igualdad en la estructura socioeconómica lleva a pensar en la inserción del individuo al sistema productivo mediante el trabajo, el acceso a los medios productivos, el desarrollo de capacidades, el acceso al financiamiento y mercados y la disponibilidad de infraestructura y tecnología. Por su parte, la igualdad de derechos se refiere a la abolición de privilegios y la consagración de prestaciones de todos los individuos. Significa que cualquier ciudadano, independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios y por el solo hecho de ser parte de la sociedad, adquiere el derecho a acceder a umbrales

---

<sup>34</sup>*Ibidem*; Miranda, Rafael, “La libertad como...”, p. 208.

<sup>35</sup>Miranda, Rafael. “Economía crítica latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica”, *Iberoamérica*, no. 3, 2017, pp. 78-83.

de bienestar social y de prestaciones en campos como el de la salud, la educación, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Así, la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad en el acceso y sirve de base a pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes menos tienen. Se acepta además que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí. Lo que lleva a sugerir que hay que crecer para igualar e igualar para crecer. Lo que requiere crecer con menor “heterogeneidad estructural” y más desarrollo productivo y propiciar la igualdad mediante la potenciación de las capacidades humanas y la movilización de las energías del Estado. Lo anterior lleva a tratar los rasgos de una agenda para la igualdad. Se postula que dicha agenda debe ser progresista y de largo alcance, signada por la inclusión y el reconocimiento, en la que participen una gama amplia de actores, donde el Estado juegue un rol activo en la creación y aumento de capacidades, cuyo pilar este constituido por una estrategia de desarrollo que procure no solo la igualdad de oportunidades y derechos, sino que disminuya las diferencias en materia de logros efectivos entre los miembros de la sociedad.<sup>36</sup>

Tener a la igualdad de oportunidades y derechos como principio normativo y como parte del fin primordial del desarrollo supone, por un lado, difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, las oportunidades laborales y crear acceso a prestaciones y protección social y, por otro lado, aceptar que la igualdad es una condición de ciudadanía, que garantiza al tejido social el disfrute de sus derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Esta vocación universalista de la igualdad es la que hace del desarrollo un proceso inclusivo, en el cual se aspira proveer de espacios a todos los individuos para que puedan llevar adelante sus potencialidades y proyectos de vida.<sup>37</sup>

Ahora bien, el concebir a la libertad y a la igualdad de oportunidades y derechos como objetivos últimos del desarrollo determina el carácter inclusivo del proceso. En este sentido, la libertad y la igualdad de oportunidades y derechos se tornan valores elevados de la humanidad, y su logro efectivo solo se alcanza si la sociedad se estructura atendiendo al principio republicano de “... que la libertad no puede ser solo de unos pocos sino de todos en equitativa intensidad y

---

<sup>36</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, pp. 11-43.

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 15.

debe ser garantizada por el razonamiento público y la democracia”.<sup>38</sup> Lo anterior implica concebir al desarrollo como un proceso marcado por la justicia, entendiendo a ésta en los términos a los que se remite Miranda,<sup>39</sup> al sostener que la justicia significa igualdad de libertades fundamentales o capacidades básicas. Por tales razones, la aproximación al desarrollo aquí asumida apunta a que el proceso vaya en procura de que todos los seres humanos gocen de iguales libertades, oportunidades y derechos básicos. Tal carácter inclusivo también se hace presente cuando, bajo los argumentos del pensamiento crítico, se entiende a los seres humanos como agentes activos en el proceso de desarrollo y a la participación pública como un proceso importante en sí mismo. El ser humano no sería un simple observador de la política pública, sino que mediante la participación ciudadana jugaría un rol activo en su formulación y ejecución. Todo ello en concordancia con la noción de “agencia” propuesta por Sen.<sup>40</sup> Según la cual el individuo deja de ser receptor pasivo de la ayuda destinada a mejorar su bienestar y se convierte en agente activo de cambio y promotor dinámico de transformaciones sociales que pueden alterar su vida.

Como proceso complejo, es decir, no lineal, el desarrollo debe entenderse considerando, por un lado, que su logro no depende de reducir o eliminar una única restricción y, por otro lado, que la evidencia empírica permite argumentar que el proceso es altamente no lineal, que los patrones de desarrollo no son únicos y, que las condiciones iniciales forman el desarrollo posterior. Se comparte acá lo argumentado por Irma Adelman,<sup>41</sup> quien considera que es una falacia postular que el desarrollo tiene una sola causa, en otras palabras, es errado y propio de una visión simplista del mecanismo del desarrollo y del sistema en el cual tiene lugar, afirmar que el subdesarrollo se debe a la presencia de una restricción X, que podría ser entre otras, deficiencia de capital físico, menguado espíritu empresarial, presencia de precios relativos incorrectos, baja participación en el comercio internacional, presencia de gobiernos hiperactivos o inefectivos y escaso capital humano, que al ser eliminada dará como resultado inevitable el desarrollo.

Por otra parte, según Adelman, la evidencia revela que no hay patrones únicos de desarrollo, pues países, desarrollados unos y en desarrollo otros, han seguido combinaciones de política pública alternativas. Asimismo, las formas específicas de capitalismo han variado entre países

---

<sup>38</sup>Miranda, Rafael, “La economía crítica...”, p. 81.

<sup>39</sup>Miranda, Rafael, “La libertad como...”, p. 207-208.

<sup>40</sup>Sen, Amartya, *op. cit.*, pp. 233.

<sup>41</sup>Adelman, Irma. “Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones en política”, en: Meir, Gerald y Joseph, Stiglitz. *Fronteras en la economía del desarrollo*, Washington, D.C., Banco Mundial-Alfaomega, 2001, pp. 92-106.

respecto a las relaciones entre el gobierno y el sector de los negocios; a la extensión de la propiedad gubernamental sobre empresas productivas y de infraestructura; a las relaciones gobierno sector laboral; a métodos diferentes de regulación, control y monitoreo del sistema financiero; y a distintos grados de descentralización política. Señala la autora que los patrones alternativos de desarrollo se diferencian entre sí en función de la interacción entre las instituciones políticas, económicas y sociales; las cuales varían según el nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado, pero que a su vez las instituciones y las políticas se transforman a medida que el desarrollo avanza. El carácter complejo del proceso se fundamenta también en el hecho de que las condiciones iniciales forman el desarrollo posterior. Los niveles de desarrollo socioeconómico preexistentes difieren entre los países e inciden en las tasas de crecimiento del ingreso *per cápita* y en la productividad total de los factores. El avance del proceso se ve determinado significativamente por el grado de tecnología, la extensión de la abundancia inicial de recursos naturales, el grado inicial de autonomía política del gobierno y la distribución inicial del activo o nivel de capital social, la actualización del sistema financiero y tributario y el desarrollo institucional preexistente. Finalmente, advierte Adelman, la trayectoria de desarrollo de los países no solo no es única sino también maleable. Tal afirmación se sustenta en el hecho de considerar que el desarrollo es sensible a la política y, que las instituciones que con él contribuyen, deben sufrir transformaciones a medida que se avanza de un grado de desarrollo a otro. Esto implica la necesidad de un gobierno con autonomía política que aún ante presiones internas y externas sea capaz de cambiar las políticas y las instituciones de manera tal que éstas permitan avanzar a fases de desarrollo más elevadas.

Adelman afirma que considerar al desarrollo como un proceso log-lineal, de patrón sencillo y de un factor simple es una postura descontextualizada y errónea.<sup>42</sup> Esta visión simplista del mecanismo del desarrollo y del sistema donde tiene lugar, ha traído consigo prescripciones de política que dan como resultado menguados desempeños respecto a desarrollo económico y social. Circunstancia que según la autora solo será superada al admitir que la política del desarrollo debe fundamentarse en un entendimiento más complejo de los sistemas sociales, combinando instituciones económicas, políticas, sociales y culturales y sus interacciones cambiantes a través del tiempo. De allí, que cada prescripción de política dirigida a fomentar el desarrollo debe obedecer a una realidad geográfica, social e histórica particular.

---

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 108.

A lo dicho habría que añadir que la igualdad de oportunidades y derechos significa pensar en el desarrollo en términos de sostenibilidad ambiental. Esto se traduce en una concepción del desarrollo en función de un vínculo más humanizado con los otros y más amable con la naturaleza. En este sentido es fundamental la solidaridad de las generaciones actuales con las generaciones venideras quienes tendrán para sí una mayor escasez de recursos naturales, y además significa, abogar por el respeto al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas respecto a mitigar los efectos del cambio climático, entre otros aspectos.

El desarrollo no es un proceso espontáneo, el mismo se da en el marco de una estrategia deliberada. Por ello resulta fundamental entender lo que es una estrategia de desarrollo e identificar los rasgos que han distinguido las diversas estrategias que han sido implementadas en el ámbito latinoamericano, en especial aquellas que tuvieron lugar luego de la Segunda Guerra Mundial.

## II.2. La estrategia de desarrollo

René Hernández<sup>43</sup> sugiere, que entre otras alternativas, es posible aproximarse al concepto de desarrollo entendiéndolo como el resultado de un proceso donde actores, organismos y medios interactúan en el marco de una estrategia, política o acción pública deliberada para alcanzar metas previamente establecidas, las cuales implican mejoras en las condiciones de vida de las personas y en los procesos necesarios para lograrlo.

Se sostiene entonces que el desarrollo no es un hecho espontáneo. Es el resultado de la interacción de actores e instituciones en el marco de una estrategia deliberada. Dicha estrategia se entiende como un conjunto de políticas públicas que se aplican con visión de largo plazo en el ámbito productivo, comercial, laboral, territorial y social con el propósito de alcanzar los fines del desarrollo. Esta estrategia requiere de la existencia de un agente vinculante o transformador, dotado de la habilidad de tomar decisiones para el desarrollo; quien junto a la activa participación local y ciudadana, debe ser capaz de descubrir, reubicar y mezclar las habilidades y recursos ocultos, dispersos o mal utilizados necesarios para lograr los fines del desarrollo. Una estrategia cuyo diseño se oriente con base en las especificidades del contexto local, es decir, con un elevado

---

<sup>43</sup>Hernández, René. “Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en América Latina”, en: Bárcena, Alicia y Antonio Prado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, p. 322.

sentido idiosincrático del desarrollo, alejándose de los diseños con pretensiones universales. Una estrategia en cuyo diseño juega un rol importante el aprendizaje que dejan las experiencias de éxito y fracaso.<sup>44</sup>

Una estrategia que se caracterice por una nueva articulación entre Estado, mercado y sociedad. Nueva en el sentido de que se oponga a aquella articulación que sugiere disminuir el tamaño del sector público y su grado de intervención en la economía y, a la cual se le cuestiona por haber sido incapaz de resolver durante su hegemonía en las décadas finales del siglo pasado los problemas de desigualdad y pobreza en los países en desarrollo. Esta nueva articulación se sostiene en el mayor consenso que existe respecto al rol fundamental que el Estado tiene como proveedor de bienes públicos, recaudador fiscal, garante de la protección social y promotor de la productividad y el empleo; a que las instituciones económicas como el mercado estén sujetas a regulación política y; a la incapacidad del mercado para realizar estas tareas. También se atribuye al Estado el rol de garante de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales del ciudadano. La nueva articulación sugerida requiere del Estado y del sector privado la comprensión de que su acción se desenvuelve en un escenario de poder compartido.<sup>45</sup> En tal sentido, la intervención del Estado en la esfera económica, según el pensamiento crítico, se legitima en función de que su interferencia no sería arbitraria sino correspondiente a los intereses del bien común, pues se busca con dicha interferencia transformar una realidad donde prevalecen intereses no compartidos e injusticias extendidas. Esta concepción del rol del Estado en el desarrollo se aleja de aquella sugerida por la filosofía liberal mediada por los planteamientos de la escuela neoclásica en la cual se insistía en un Estado mínimo, no neutro, que privilegia con su indiferencia a intereses específicos.<sup>46</sup>

En el marco de lo expuesto y consciente de la diferencia entre crecimiento y desarrollo, acá se entiende a la estrategia de desarrollo de forma similar a como Dani Rodrik define la categoría estrategia de crecimiento. Para Rodrik, “la estrategia de crecimiento se refiere a políticas económicas y a arreglos institucionales dirigidos a lograr la convergencia económica con los

---

<sup>44</sup>Hirschman, Albert. *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958, pp. 1-28.

<sup>45</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, pp. 231-232.

<sup>46</sup>Miranda, Rafael. “Economía crítica latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica”, *Iberoamérica*, no. 3, 2017, p.52.

niveles de vida que prevalecen en países avanzados”.<sup>47</sup> A grandes rasgos, la literatura sobre el tema sugiere que tal propósito se puede lograr mediante un enfoque neoliberal o mediante un enfoque dirigista o intervencionista. A continuación, los orígenes y principios del enfoque neoliberal.

### **II.2.1. El enfoque neoliberal (el paradigma económico dominante)**

La convicción de muchos acerca de que el desarrollo se logra mediante políticas basadas en el orden económico liberal está asociada en tiempos recientes al denominado Consenso de Washington (CW). Un término que es entendido como un conjunto de políticas basadas en una gran fe en los mercados libres y que proclama la conveniencia de reducir al mínimo el rol del Estado en la economía; donde las acciones se centran en las privatizaciones, la liberalización y la estabilidad macroeconómica. Una estrategia que representó una reacción a los fracasos del Estado al tratar de resolver las fallas de mercado.<sup>48</sup>

Esta estrategia de desarrollo tuvo sus cimientos intelectuales en las prescripciones de la contrarrevolución neoclásica que se inició a finales de los años setenta del siglo pasado y las prescripciones del enfoque favorable al mercado impulsado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a inicios de los años noventa del mismo siglo.

La primera de estas corrientes, la contrarrevolución neoclásica, surge ante hechos como: el arribo de políticos conservadores a los centros de poder político mundial (Reino Unido, Estados Unidos y Alemania); tendencia al conservadurismo en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI); profundización del problema de la deuda en América Latina, entre otros. Sostenía que el subdesarrollo se debía a la fuerte intervención estatal y al elevado proteccionismo comercial y, de allí, la necesidad del “desintervencionismo” o menor intervención del Estado en la economía y de la apertura comercial. Esta corriente de pensamiento propugnaba la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos, argumentando que las fallas del mercado (*market failures*) siempre serían menos que las fallas del Estado (*government failures*). A pesar del apego al principio de *laissez-faire* por parte de los

<sup>47</sup>Rodrik, Dani. Growth Strategies, *National Bureau of Economic Research*, Working Papers 10050, 2003, p. 2.

<sup>48</sup>Stiglitz, Joseph. *El consenso post-consenso de Washington*, Ponencia en From the Washington Consensus Towards a New Global Governance, Barcelona, España, septiembre 2004.

pensadores de la contrarrevolución, éstos ante casos inevitables, aceptaban la intervención del Estado utilizando técnicas de análisis social costo-beneficio.<sup>49</sup>

La segunda de estas corrientes, el enfoque orientado al mercado, propuesto por el Banco Mundial en su Informe sobre Desarrollo Mundial del año 1991,<sup>50</sup> sostenía, que la experiencia demostraba que un mayor crecimiento económico y la disminución de la pobreza eran posibles mediante una estrategia de desarrollo que reconocía el papel trascendente e irremplazable del mercado y del Estado en el proceso de desarrollo. Una estrategia en la cual el Estado armonice con el mercado. En la cual los mercados competitivos sean los mecanismos de organización y distribución de la producción y el Estado el proveedor de un marco jurídico y normativo en el cual se circunscriba la actuación de los agentes económicos privados. Esta postura sugería además que el Estado se debía encargar de la promoción de áreas que coadyuvaran con la actividad del sector privado tales como: información, salud, educación, investigación e infraestructura. El éxito del enfoque orientado al mercado descansaba en cuatro elementos interrelacionados: inversión en recursos humanos, promoción de la libre competencia en la economía doméstica, creciente integración a la economía global y, la idea de que el retorno económico derivado de la inversión pública y privada en recursos humanos era elevado.

Alineadas con las ideas defendidas por la contrarrevolución neoclásica y el enfoque orientado al mercado, derivados ambas de los preceptos de la teoría económica clásica, surge a finales de la década de 1980 del siglo pasado, un punto de vista colectivo acerca de las políticas económicas indispensables para que América Latina retomara la senda del crecimiento de la cual se había alejado como consecuencia del desenvolvimiento de la crisis de la deuda. Este punto de vista común acerca de las acciones que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento, fue sintetizado por John Williamson<sup>51</sup> en un documento que fue denominado por el mismo como Consenso de Washington (CW). Ésta síntesis, que pretendía sólo ser una referencia para que un grupo de autores de 10 naciones latinoamericanas abordaran con cierta coherencia la discusión acerca de lo que estaba sucediendo en la región,

<sup>49</sup>Bustelo, Pablo. *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*, Madrid, Editorial Comphutense, 1992, pp. 71- 95.

<sup>50</sup>World Bank. *World Development Report. The Challenge of Development*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 6-9.

<sup>51</sup>Williamson, John, *op. cit.*, pp. 5-20; Williamson, John. “No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2003, pp. 10-13; Williamson, John. *A Short History of the Washington Consensus*, Ponencia en from the Washington Consensus Towards a New Global Governance, Barcelona, España, septiembre 2004.

abarcó los temas de la disciplina presupuestaria, la priorización del gasto público, la reforma fiscal, la liberalización financiera, la procura de un tipo de cambio competitivo, la apertura comercial, la liberalización de la inversión extranjera directa (IED), la privatización de empresas públicas, la desregulación en los mercados de trabajo y productos y, el respeto a los derechos de propiedad.

En el CW se recomendaba evitar el déficit fiscal cuantioso y sostenido, ya que esto sería una fuente de distorsión macroeconómica en forma de inflación, déficit externo y fuga de capitales. Se recomendaba la reducción o eliminación de los subsidios indiscriminados (incluyendo los destinados a cubrir las pérdidas de empresas del Estado), pues se consideraba que estos traían consigo pocos efectos favorables a la reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso. Se sugería que los recursos destinados a este tipo de subsidio era preferible utilizarlos en gasto público destinado a educación y salud, pues este tipo de gasto beneficiaba a los menos favorecidos. A pesar de esto, se estaba consciente de que los subsidios cuidadosamente dirigidos podían ser instrumentos exitosos al mejorar la asignación de recursos o la distribución del ingreso. También se recomendaba al Estado realizar inversión en infraestructura pública. Este consenso sobre estrategias para retomar el crecimiento prefería la reducción del gasto público al aumento de los impuestos. No obstante, cuando el incremento se hacía necesario se recomendaba ampliar la base tributaria y establecer una tasa tributaria marginal moderada.

Respecto al tipo de interés, el CW recomendaba que este fuera determinado por el mercado, esto para evitar la mala asignación de recursos derivada del racionamiento del crédito por parte de la burocracia usando criterios arbitrarios. Se recomendaba también la existencia de una tasa de interés real positiva pero moderada que desalentara la fuga de capitales, fomentara el ahorro, promoviera la inversión productiva y alejara la amenaza de una explosión de la deuda pública.

En cuanto al tipo de cambio, se proponía que fuera determinado por las fuerzas del mercado, o, que su nivel se estableciera en términos coherentes con los objetivos macroeconómicos trazados; esto con el interés de atraer inversiones extranjeras y conservar el ahorro nacional para acometer inversiones domésticas. En el caso particular de una economía en desarrollo, más que el modo de determinar el tipo de cambio, lo importante era que el tipo de cambio real fuera competitivo. Un tipo de cambio real competitivo vendría a ser el primer elemento fundamental de una

política económica orientada hacia afuera, pues promovería una tasa de exportaciones creciente que le permitiría a la economía crecer al máximo posible dado su potencial productivo, mientras mantiene el déficit de cuenta corriente en un tamaño que pueda ser financiado sobre una base sustentable. Habría que añadir, que se consideraba crucial que el sector privado confiara en que el tipo de cambio real se iba a mantener lo suficientemente competitivo en el tiempo, pues de esta forma se justificaba la inversión en potenciales industrias exportadoras no tradicionales.

Por el lado de la política comercial, el CW sugería que el segundo elemento fundamental de una política económica orientada hacia afuera era la liberalización de las importaciones. La política de protección a la industria doméstica en contra de la competencia extranjera era considerada inapropiada pues iba a crear costosas distorsiones y el empobrecimiento de la economía doméstica ya que traía consigo obstáculos a la importación de bienes intermedios requeridos para la promoción de exportaciones. Se sugería que en aquellos casos en que la protección fuese requerida, la misma se hiciera mediante el establecimiento de aranceles poco dispersos y con escasas excepciones a la importación de bienes intermedios requeridos para la promoción de exportaciones, de esta forma se lograría una mínima distorsión al momento del intercambio comercial con el resto del mundo. Según Williamson, el ideal de libre comercio se considera sujeto a dos limitaciones. La primera guarda relación con la sustancial pero estrictamente temporal protección requerida por la industria naciente y, la segunda, se refiere al tiempo. La protección a la industria naciente tendría como propósito contribuir con la necesaria diversificación de la base industrial y, las razones de tiempo conciernen a las dificultades que implica desmontar de manera inmediata los mecanismos de protección.

Al abordar el tema de la Inversión Extranjera Directa (IED), el CW sugería abrir las puertas a la misma. Se consideraba que la IED contribuiría con el capital necesario, con las habilidades y los conocimientos requeridos para la producción de bienes necesarios en el mercado doméstico o con la promoción de nuevas exportaciones. Se argumentaba, entre otras posibilidades, que la IED se podía promover mediante el canje de deuda por capital, de esta forma se lograba, por un lado, promover la inversión y, por otro, reducir la deuda.

También el CW recomendaba la privatización. Le veía como un mecanismo que aliviaba las presiones sobre el presupuesto del gobierno, pues le brindaba a éste ingresos por la venta de las empresas y, evitaba la necesidad de seguir financiando empresas ineficientes con recursos

públicos, contribuyendo así a la disciplina fiscal requerida. Unido a lo anterior, la privatización encontraba justificación en la creencia colectiva de que la administración en las industrias privadas es más eficiente que en las empresas estatales como consecuencia del interés personal que sobre los beneficios de las primeras tiene el administrador y la responsabilidad que se tiene de rendir cuentas acerca de lo que se hace. Williamson argumentaba que la privatización era conveniente en la medida en que promoviera la competencia y redujera la presión fiscal, pero sostenía que había circunstancias en las cuales los costos marginales eran menores que los costos medios (caso del transporte público) o se hacían presentes efectos ambientales indirectos difíciles de compensar mediante la regulación que justificaba la existencia de empresas de propiedad estatal.

Por otra parte, y en procura de contribuir con una mayor competencia, el CW sugiere llevar adelante un proceso de desregulación de la economía interna, mediante el cual se desmantelará una amplia variedad de restricciones económicas que creaban incertidumbre y oportunidades para la corrupción y discriminaban en contra del sector de la pequeña y mediana empresa crucial en la creación de empleo. Tales restricciones se refieren a: controles de precios, barreras a las importaciones, asignación discrecional de créditos, barreras de entrada y salida del mercado, obstáculos a la IED y a la repatriación de beneficios por parte de empresas extranjeras, entre otras. Por último, respecto a los derechos de propiedad, el CW percibe que los mismos son poco seguros en los países de América Latina y que se hace necesario fortalecerlos pues se les considera elemento fundamental del sistema capitalista.

Hacia mediados del decenio de los noventa eran claras las insuficiencias de los resultados prácticos del Consenso. Economías como las de Rusia, Europa Central y Oriental, África y América Latina, sometidas a programas de estabilización de la mano del Fondo Monetario Internacional (FMI) y a programas de ajuste estructural bajo la tutela del Banco Mundial y otros organismos multilaterales, vieron disminuir su actividad económica y, en el mejor de los casos, una recuperación que resultó insuficiente para reducir la pobreza y la desigualdad persistente. A ello habría que añadir el hecho de que se presentaron episodios recurrentes de crisis financieras – México (1994-1995), Asia (1997-1998), Turquía (2000-2001), Argentina (2001-2002)–, que son para algunos manifestaciones de la infrarregulación financiera que acompañó a las recomendaciones del FMI y que formaron parte de un programa de estabilización bajo la modalidad de *big-bang* (terapia de choque) sugerida como camino para la estabilización y el desarrollo. Estas circunstancias dieron pie a un conjunto de críticas dirigidas en contra de las reformas inspiradas en

el Consenso y que propugnaban la implementación de forma simultánea de medidas de estabilización recesiva y liberalización generalizada.

Ante los resultados adversos o exiguos comienza a mediados de los años noventa del siglo pasado a hablarse de un nuevo Consenso o Post-Consenso de Washington, el cual, en términos generales, abogaba por un papel complementario del mercado y el Estado en procura del crecimiento y del desarrollo; por el reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado; por reformas centradas en cuestiones sociales y; por la actuación pública como factor de desarrollo. Uno de los planteamientos del denominado Post-Consenso de Washington fue el de Shahid Burki y Guillermo Perry,<sup>52</sup> ambos funcionarios del Banco Mundial, quienes sugerían añadir al decálogo del CW cuatro aspectos que consideraban cruciales: 1) mejorar la calidad de las inversiones en capital humano, 2) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes, 3) fortalecer el entorno legal y regulatorio, y 4) mejorar la calidad del sector público. Esta versión moderada del Post-Consenso de Washington fue criticada bajo el argumento de que existía contradicción entre unas medidas y otras.<sup>53</sup> Otra postura moderada la presentan Pedro Kuczynski y John Williamson,<sup>54</sup> quienes siguen insistiendo en la necesaria disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial; no obstante señalan que en América Latina es necesario complementar las reformas originales con medidas que pongan énfasis en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como en prevenir y combatir las crisis financieras. Además sugieren la necesidad de corregir algunos planteamientos del consenso original, por ejemplo, someter a controles de capital las entradas de fondos a corto plazo; así como las privatizaciones acompañadas de adecuada regulación y supervisión.

Economistas como Joseph Stiglitz<sup>55</sup> son mucho más radicales en su crítica al Consenso de Washington en su versión inicial. Señalaba Stiglitz que el CW defendía políticas incompletas, e incluso en ocasiones contraproducentes, que pretendían lograr objetivos estrechos, el mero cre-

---

<sup>52</sup>Burki, Sahid y Guillermo, Perry. *Beyond the Washington Consensus: institutions matter*, Washington, D.C., The World Bank, 1998, pp. 1-17.

<sup>53</sup>Naín, Moisés. "Washington Consensus or Washington Confusion?", *Foreign Policy*, no. 118, Spring 2000, pp. 86-103; Rodrik, Dani. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of economic literature*, vol. XLIV, diciembre 2006, pp. 973-987.

<sup>54</sup>Kuczynski, Pedro-Pablo y John, Williamson (eds.). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin American*, Washington, D.C., Institute for International Economics, marzo 2003.

<sup>55</sup>Stiglitz, Joseph. "More Instrument sand Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", UBU-WIDER, Helsinki, enero 1998.

cimiento económico. Por ello propone incorporar medidas no contempladas por la ortodoxia como la regulación y supervisión del sistema financiero, la defensa de la competencia y el fomento de la transferencia tecnológica. La estabilidad macroeconómica no debía fijarse como un objetivo *per se*, consideraba Stiglitz que un déficit presupuestario elevado podía ser sostenible; además, se podía permitir un déficit en cuenta corriente relativamente alto, y se debía evitar la estabilización recesiva. Afirmaba que la liberalización no debería aplicarse de manera indiscriminada, por lo contrario, debía ser selectiva y gradual.

Se debe hacer énfasis en la crítica de Dani Rodrik<sup>56</sup> al CW. Este destacado economista del desarrollo afirma, que existe consenso acerca de que las políticas generadas por el CW no produjeron los resultados esperados, y, que la razón de esto es que no hubo preocupación por desarrollar instituciones que no fueran convencionales y capaces de promover el crecimiento económico. Instituciones, que aun estando orientadas a favorecer el libre juego del mercado o no, coadyuvaran a los resultados esperados en materia de crecimiento y estabilidad de precios. Afirmar Rodrik que los principios contenidos en el CW son libres de instituciones, y que traducirlos a políticas y pretender aplicarlos sin considerar la especificidad de la economía en cuestión es sinónimo de fracaso.

Esta lista de políticas requeridas para retomar el crecimiento en las economías en desarrollo, con especial énfasis en América Latina, fue según Pablo Bustelo,<sup>57</sup> una propuesta en la cual se incluyeron los aspectos comunes del pensamiento económico neoclásico radical de los años ochenta y neoclásico moderado de los años noventa del siglo pasado.

Tal propuesta se asume como uno de los extremos del espectro de los tipos de estrategias de desarrollo, aquel que representa la posición en más clara defensa del orden económico liberal. Aquel más apegado a los principios defendidos por el pensamiento ortodoxo sobre desarrollo económico. No obstante, hay estrategias que en menor o mayor medida se alejan de este extremo, dándole continuidad al espectro que contiene las diversas configuraciones de política económica que podrían ser implementadas para ir en procura del desarrollo. Ellas han sido agrupadas bajo la categoría de enfoque dirigista o intervencionista.

<sup>56</sup>Rodrik, Dani. Growth Strategies, *National Bureau of Economic Research*, Working Papers 10050, 2003.

<sup>57</sup>Bustelo, Pablo. "Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá", en: Bustelo, Pablo, *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*. Madrid, Universidad Comphutense de Madrid, abril 2003, pp. 1-14.

## II.2.2. El enfoque dirigista o de intervencionismo estatal (El paradigma económico alternativo)

Como enfoque dirigista o de intervencionismo estatal se entienden aquellas estrategias de desarrollo en las cuales el Estado debe encauzar un proceso continuado, socialmente equilibrado y armonioso de desarrollo económico y social, mediante políticas públicas intervencionistas que se desvían de los planteamientos del Consenso de Washington. En este paradigma el Estado tiene un rol activo respecto a los instrumentos usados para alcanzar el desarrollo.

Un enfoque donde la activa intervención del Estado en la economía se ve justificada por la persistente presencia de fallas de mercado en las economías no desarrolladas, por la procura de mayor equidad y justicia social, así como por apego a los principios del nacionalismo económico. Un enfoque en el cual la intervención del Estado podría tomar, según Thomas Biersteker, alguna de las siguientes modalidades, e incluso, ser una combinación de éstas: influir de manera positiva sobre la conducta de los empresarios mediante la política fiscal y monetaria; regular la conducta o canalizar las actividades del sector privado mediante políticas para proteger el medio ambiente, los programas de seguridad social o la legislación del trabajo; ser mediador entre el capital y el trabajo; redistribuir el producto social y privado mediante subvenciones o por la política industrial; la producción interna de bienes y servicios y; la planificación.<sup>58</sup> Este paradigma económico alternativo también ve justificada su existencia en el hecho de que los ciudadanos promedio de muchos de los países donde se aplicaron reformas orientadas por el Consenso de Washington no han gozado de los frutos del desarrollo.<sup>59</sup> Entre las configuraciones de política económica y social incluidas en esta categoría se encuentran las siguientes.

### a. Industrialización dirigida por el Estado<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Biersteker, Thomas. "Reducing the Role of the State in the Economy: a Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions", *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 4, diciembre 1990, pp. 478-482.

<sup>59</sup> Stiglitz, Joseph, "More Instruments and...", *op. cit.*

<sup>60</sup> Este término toma el lugar del término Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Las razones para ello, es que en América Latina, la estrategia que predominó entre finales de la Segunda Guerra Mundial y los años 1980 del siglo pasado, contenía políticas que, en primer término, iban mucho más allá de la sustitución de importaciones e involucraban al Estado en otras esferas del desarrollo económico y social. En segundo término, el proteccionismo y la industrialización tenían ya un pasado prolongado en la región. En tercer lugar, las exportaciones continuaron desempeñando un papel fundamental y; adicionalmente, la mayoría de los países latinoamericanos ya en los años 1960 adelantaron mecanismos de promoción de exportaciones (Bértola, Luis y Ocampo, José. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, 2010, p. 168-169).

Luis Bértola y José Ocampo<sup>61</sup> describen los elementos característicos de la estrategia de desarrollo que denominan industrialización dirigida por el Estado. Un patrón de desarrollo que, según estos autores, tuvo sus orígenes en las respuestas pragmáticas que las economías del mundo industrializado y no industrializado dieron ante el colapso de la primera globalización que se manifestó por *shocks* macroeconómicos de gran intensidad asociados con las perturbaciones del comercio mundial y a las dificultades para mantener el Patrón Oro; circunstancias que se produjeron como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y que se profundizaron con la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial y, que sirvieron de base para intensificar las tendencias proteccionistas que se venían perfilando al nivel mundial desde fines del siglo XIX. Esta estrategia tuvo como elementos característicos esenciales: el foco creciente de la industrialización como eje del desarrollo; la ampliación de la esfera de acción del Estado, bajo la presión por reformas sociales y la planificación económica en la que incurrieron por necesidad las potencias durante las dos guerras mundiales, la necesidad de enfrentar las perturbaciones macroeconómicas generadas por la Gran Depresión y; la orientación hacia el mercado interno.

Como lo sugieren Bértola y Ocampo y otros autores como Valpi Fitzgerald,<sup>62</sup> en el caso particular de América Latina, la estrategia de industrialización dirigida por el Estado debe considerarse un modelo mixto. Un modelo que combinó la sustitución de importaciones con la diversificación de la base exportadora y la integración regional, y que además promovía activamente la modernización agrícola. En esta estrategia el Estado desempeñaba un papel relevante, en algunos casos hasta monopólico en la construcción de infraestructura, en la creación de bancos de desarrollo y bancos comerciales, en el diseño de mecanismos de crédito dirigido, en el aliento a la empresa nacional mediante protección y contratos gubernamentales, interviniendo con fuerza en los mercados agrícolas, en la provisión de vivienda, salud, educación y seguridad social y, en la coordinación de políticas al nivel regional.

Organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial, desde inicios de la década de los cincuenta y hasta la década de los setenta del siglo pasado, coincidieron respecto a los ejes fundamentales de la estrategia de industrialización dirigida por el Estado, pues sostuvieron que la industrialización era el mecanis-

---

<sup>61</sup>*Ibidem*, pp. 151-212.

<sup>62</sup>Fitzgerald, Valpi. "La CEPAL y la teoría de la industrialización", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre 1998, pp. 48-53.

mo a través del cual se daría la difusión del progreso técnico en los países de la periferia y, que la transformación productiva asociada al crecimiento económico se caracterizaría por un aumento en la participación de la industria y los servicios modernos y por la reducción del peso de la producción de bienes agrícolas, esto en términos muy similares a lo planteado por Simon Kuznets<sup>63</sup> al referirse a las características del moderno crecimiento económico. Dichos ejes se justificaron con base en argumentos como los siguientes: la restricción externa al crecimiento en América Latina se atribuía a la tendencia decreciente de los términos de intercambio para los productos primarios y a las barreras de acceso a los mercados para las manufacturas de la región; a la necesidad social de aumentar rápidamente el empleo para absorber la fuerza de trabajo creciente y ofrecer oportunidades a la mano de obra subempleada de la agricultura; la industrialización se veía como la única forma de lograr rápidamente progreso tecnológico, porque los beneficios de un aumento de productividad en el sector primario de exportación serían percibidos por los importadores y no por los exportadores. Posturas que son compartidas a inicios de los años sesenta por propuestas como la Alianza para el Progreso formulada por el presidente de los Estados Unidos para ese entonces John F. Kennedy.

Durante la fase clásica de la industrialización latinoamericana, que abarca desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años 1960, en el marco de una estrategia de industrialización más consciente y con niveles de protección más intensos, que respondía a planes explícitos de desarrollo, se utilizaron, según el país, instrumentos de política económica como: protección arancelaria y no arancelaria; tipos de cambio múltiples y racionamiento de divisas; creación por parte del Estado de bancos de desarrollo e inversión en infraestructura; regulaciones en la asignación sectorial de crédito al sector privado y de las tasas de interés; incentivos fiscales e inversiones del sector público en sectores estratégicos; subsidios de precios a los insumos otorgados a las empresas públicas que controlaban esos sectores estratégicos y; prohibición de importaciones de bienes que compitieran con la producción nacional y; exigencias hechas a las empresas nacionales respecto a la adquisición de materias primas y bienes intermedios de origen doméstico. Estos instrumentos en la mayoría de los casos no tenían carácter temporal, es decir, no

---

<sup>63</sup>Kuznets, Simon. *Crecimiento económico moderno*, Madrid, Aguilar, S.A. de ediciones, 1973, p. 3-17.

fueron diseñados e implementados para crear incentivos a industrias incipientes y desmontados una vez estas industrias se convirtieran en competitivas, sino que se prolongaron en el tiempo.<sup>64</sup>

Como se mencionó, la integración regional y subregional desempeñó un papel crucial en la industrialización dirigida por el Estado al ser la principal racionalización de la estructura de protección. Mediante la integración se reducirían los costos de la sustitución de importaciones debido al aumento del tamaño del mercado en favor de los países grandes y pequeños de la región, pero, además, se esperaba que impusiera cierta disciplina de mercado a los sectores protegidos que gozaban de posiciones hegemónicas al nivel nacional y, que adicionalmente diera impulso a nuevas actividades exportadoras ligadas a las manufacturas.

Respecto a la IED, durante el predominio del modelo de industrialización dirigida por el Estado, la misma se convirtió en un importante medio alternativo de financiación privada para el proceso de sustitución de importaciones en los países de América Latina, pero vale destacar que ésta fue dirigida hacia sectores particulares según lo que los gobiernos de la región percibían como sus intereses nacionales. Así, por ejemplo, muchos gobiernos latinoamericanos endurecieron sus posiciones respecto a la participación de los capitales internacionales en sectores como el de los recursos naturales y la infraestructura.

Durante la fase madura de la industrialización dirigida por el Estado, que abarcó desde mediados de la década de 1960 hasta la década de los ochenta, los países latinoamericanos, por un lado, acentuaron la promoción de las exportaciones, para ello fueron fundamentales las oportunidades brindadas por los acuerdos regionales existentes para la época y las crecientes exportaciones de manufacturas ligeras hacia los países industrializados. Entre los instrumentos utilizados en esta etapa de la industrialización destacan: subsidios directos o tasas de cambio favorables, exenciones o devoluciones de aranceles, facilidades de crédito para las empresas exportadoras, requerimientos de exportación a las empresas extranjeras y, la creación de zonas de libre comercio como fue el caso mexicano de la maquila en la frontera. Estos incentivos estuvieron acompañados de cierta racionalización de la estructura de protección y del manejo de las divisas.

Por último, tal y como lo sugieren Bértola y Ocampo, sería un error no reconocer que la estrategia de industrialización dirigida por el Estado incluyó una creciente acumulación de capa-

---

<sup>64</sup> Fitzgerald, Valpi, *op. cit.*, pp. 177-178.

ciudades tecnológicas locales. Se requirió de enormes esfuerzos de aprendizaje y adaptación de tecnologías que dieron lugar a numerosas innovaciones.

### **b. El nacional-desarrollismo, el nuevo desarrollismo y el social-desarrollismo**

Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>65</sup> define al nacional-desarrollismo, desarrollismo o viejo desarrollismo como una configuración de política económica cuyo interés central era promover el desarrollo económico. Le define como una estrategia nacional de desarrollo, donde cada Nación, entendido éste término como el conjunto conformado por empresarios, burócratas del Estado, las clases medias y los trabajadores –una sociedad nacional solidaria–, escoge en el marco del sistema capitalista los medios a utilizar en procura del desarrollo. Por tanto, se estaría ante una configuración de política económica autóctona. El viejo desarrollismo tomó fuerza entre la década de los 50 y 60 del siglo pasado, cuando la industria en los países hoy de desarrollo medio era infante y en América Latina reinaba un pesimismo exportador. Se entiende como una reacción al fracaso de los mercados y el liberalismo económico para coordinar el capitalismo. Los desarrollistas se convirtieron en el *mainstream* del panorama económico de América Latina a lo largo de los años 1940, 1950 y 1960. Sus formulaciones basadas en la macroeconomía keynesiana y en la teoría económica del desarrollo y, en particular en el marco del estructuralismo latinoamericano, iban dirigidas a que cada país de la periferia capitalista, atendiendo a sus especificidades y propios intereses, alcanzara gradualmente el nivel de desarrollo de las naciones centrales.

Estuvo signado por la protección a la industria nacional naciente, esto en razón de considerar a la industrialización como un cambio estructural y el principal medio para lograr el desarrollo económico. La estrategia desarrollista veía a la administración de la demanda agregada como una herramienta útil para el desarrollo. Una economía con equilibrio fiscal podría abandonarlo temporalmente para ir en procura de resultados favorables en materia de empleo. Respecto al rol del Estado en lo relacionado con la infraestructura, se le reconoce un papel económico fundamental como garante del buen funcionamiento del mercado y de las condiciones generales de la acumulación de capital: educación, salud, infraestructura de transporte, comunicación y energía. Para el desarrollismo de los 50, el Estado jugaba un rol clave en la promoción del ahorro for-

---

<sup>65</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Estado e mercado no novo desenvolvimentismo”, *Nueva Sociedad*, número especial en portages, Octubre 2007, pp. 156-173; Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico”, *Revista de Economia Política*, vol. 36, no. 2(146), abril-julio 2016, pp. 239.

zado,<sup>66</sup> contribuyendo de esta forma a que los países completaran su proceso de acumulación primitiva.<sup>67</sup> Se entendía como crucial que el Estado llevara a cabo inversiones en la industria pesada,<sup>68</sup> que requería cuantiosos recursos para lo cual el ahorro privado no era suficiente.

Al nuevo desarrollismo se le entiende como una revisión del desarrollismo, que tiene su razón de ser, entre otras consideraciones, en el hecho de que la industria de los países hoy de desarrollo medio ha avanzado de una industria infante a una madura; además se da en un contexto de globalización que marca pautas diferentes al sistema capitalista mundial respecto a las presentes en los años 50 del siglo pasado, pautas que guardan relación con una cada vez más creciente interrelación entre las economías del mundo. Bresser-Pereira ve al nuevo desarrollismo como una estrategia nacional de desarrollo diferente al desarrollismo de los 50 del siglo pasado y a la ortodoxia convencional manifiesta en el CW. Le ve como un conjunto de reformas institucionales y políticas económicas útiles para que los países de desarrollo medio, a principios del siglo XXI, recuperen la estabilidad macroeconómica y el buen desempeño en materia de desarrollo social perdidos durante la hegemonía de la estrategia neoliberal aplicada en la década de los noventa del siglo pasado. Postura que es compartida por João Sicsú, Luiz Fernando De Paula y Renaut Michel,<sup>69</sup> quienes sostienen que el nuevo desarrollismo como programa buscó hacer compatible el crecimiento económico sustentable con una mejor distribución de la renta, donde se adoptan los principios de una transformación productiva con equidad. Más recientemente, Bresser-Pereira le califica como una teoría histórica-deductiva basada en las experiencias exitosas de crecimiento acelerado, especialmente la experiencia de los países del este asiático.<sup>70</sup> Al igual que el desarrollismo, el nuevo desarrollismo tiene sus bases teóricas en la macroeconomía keynesiana y en la teoría económica del desarrollo y, su definición como estrategia nacional implica que el conjunto de decisiones que le conforman serán fruto del consenso entre empresarios, técnicos del gobierno,

<sup>66</sup>En el marco de la teoría de la dinámica económica formulada por Raúl Prebisch, el ahorro forzado se entiende como el ahorro que es el resultado de un mecanismo de compulsión, es decir, contrario a aquel ahorro que resulta de un mecanismo espontáneo que obedece a incentivos y preferencias.

<sup>67</sup>La noción de acumulación primitiva acá se interpreta en el sentido dado por Adam Smith cuando se refiere a la cantidad de *stock* requerido para el acrecentamiento del poder productivo del trabajo, es decir, de la acumulación de *stock* como una pre-condición para la división del trabajo (Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Nueva York, Oxford University Press, [1776] 1976, p. 277).

<sup>68</sup>La industria pesada es aquel tipo de industria que se encarga de manufacturar los insumos, maquinarias y elementos que permiten a otras industrias continuar con su labor, suele incluir procesos metalúrgicos, siderúrgicos, de extracción de materiales y fabricación de maquinaria.

<sup>69</sup>Sicsú, João, De Paula, Luiz Fernando y Michael, Renaut. “¿Por que novo-desenvolvimentismo?”, *Revista de Economia Política*, vol. 27, no 4(108), octubre-diciembre 2007, pp. 507-508.

<sup>70</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos, “Reflexões sobre o ...”, *op. cit.*, p. 239.

clases medias profesionales, trabajadores e intelectuales; quienes como Nación promueven el desarrollo económico.

El nuevo desarrollismo o neodesarrollismo, según Monika Meireles,<sup>71</sup> debe verse como una tercera vía en cuanto a estrategia de desarrollo para los países latinoamericanos. Una que sería diferente a la política liberal del CW, así como a la política de sustitución de importaciones o “desarrollismo o viejo desarrollismo”. A diferencia del “viejo desarrollismo”, el “nuevo” está orientado hacia las exportaciones de bienes de mayor valor agregado, y da a la iniciativa privada un rol relevante en este ámbito, permitiendo definirlo como el desarrollismo exportador del sector privado. Término que debe diferenciarse del de “social desarrollismo”, que vendría a referirse al desarrollismo distributivo orientado por el Estado.

El nuevo desarrollismo tiene como meta el crecimiento económico con igualdad de distribución del ingreso. Ve a la globalización como una intensa competencia entre Estados nacionales a través de sus empresas. Para tener oportunidad en este contexto es necesario un Estado fuerte en lo fiscal, lo administrativo y lo político, y al mismo tiempo brindar condiciones a las empresas nacionales para que compitan internacionalmente. Esta estrategia sostiene que no conviene al desarrollo mantener una alta tasa de interés y un tipo de cambio valorizado. Afirma que para alcanzar el desarrollo, es esencial aumentar la tasa de inversión y orientar la economía hacia las exportaciones, y condiciona el aumento de las inversiones a una baja tasa de interés y a un tipo de cambio competitivo. Por su parte, el Estado debe neutralizar la “enfermedad holandesa”,<sup>72</sup> buscar el crecimiento con ahorro interno, evitar los déficits en cuenta corriente y contribuir a mantener la tasa de inversión a través de un ahorro público positivo, derivado de la contención del gasto co-

<sup>71</sup> Monika, Meireles. *Diálogos pertinentes: neoestructuralismo, neodesarrollismo, social desarrollismo y teoría marxista de la dependencia*, Ponencia en XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS 2017), “Las encrucijadas abiertas de América Latina. La sociología en tiempos de cambio”, Montevideo, Uruguay, diciembre 2017.

<sup>72</sup>La enfermedad holandesa se entiende como la tendencia a la sobrevaluación crónica del tipo de cambio de un país, causada por su explotación de recursos naturales y humanos abundantes y baratos cuya producción comercial es compatible con un tipo de cambio claramente inferior al tipo de cambio promedio que allana el camino para los sectores económicos comerciales distintos a aquellos donde se origina la enfermedad. Su desfavorable impacto sobre la demanda agregada se manifiesta por desestimular la inversión y las exportaciones, dando lugar a impactos negativos en la oferta. Esta falla de mercado conduce a un tipo de cambio que impide la producción de bienes transables que no utilizan los recursos que la originan. Para que esto ocurra, un sector que utiliza los recursos naturales de un país debe ser más productivo que este mismo sector en otros países, de modo que da lugar a rentas ricardianas (diferenciales), es decir, su precio de mercado debe ser definido en el mercado internacional por el productor menos eficiente en el margen, o cuyo precio deriva del poder de monopolio (Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “The Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian Approach”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, no. 1 (109), enero-marzo 2008, pp. 51-56).

rriente. Se sostiene además, que la concentración del ingreso se convierte en un obstáculo al desarrollo, pues además de ser injusta, sirve de caldo de cultivo al populismo.

Un tipo de cambio competitivo, dentro de un régimen fluctuante, se considera necesario para que los países de desarrollo medio superen los efectos de la enfermedad holandesa. Se sostiene que el crecimiento no debe basarse en la exportación de productos primarios de bajo valor agregado, sino que se debe apostar por la exportación de manufacturas o productos primarios de alto valor agregado. Esto evitaría que el mercado para los productos nacionales quede limitado al mercado interno, y daría lugar a la implementación de buenas políticas industriales y una menor posibilidad de que se proteja a las industrias ineficientes. El nuevo desarrollismo considera inconveniente una apertura comercial indiscriminada y, por lo contrario, sugiere una negociación pragmática en el marco de lo acordado por organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los acuerdos de comercio regionales. Se rechaza la idea de un crecimiento apoyado en la demanda y el déficit público. Se defiende el equilibrio fiscal, una situación de desequilibrio solo es justificada cuando en procura de la recuperación del nivel de empleo se ejecutan gastos públicos cuyo monto supera el ingreso público, una situación que debe ser temporal y nunca llegar a convertirse en un déficit crónico. La razón de tal postura se encuentra en el argumento de que el Estado es considerado el principal instrumento de acción colectiva, y en vista de ello, debe ser sólido, fuerte y con suficiente capacidad de acción; para lo cual se requiere unas finanzas públicas equilibradas y una deuda reducida y de plazos largos.

Para el neodesarrollismo no hay desarrollo sin estabilidad macroeconómica. Ésta se alcanza mediante un ajuste fiscal que persiga no solo un superávit primario, sino además un ahorro público positivo en procura de una reducción del gasto corriente y de la tasa de interés. Donde el banco central cumpla con los siguientes mandatos: controlar la inflación; mantener el tipo de cambio en un nivel compatible con la estabilidad de la balanza de pagos y el necesario estímulo a las inversiones dirigidas hacia la exportación; y mantener en niveles adecuados el empleo. Para lo cual la autoridad monetaria cuenta con instrumentos como la tasa de interés, la compra de reservas y, de ser necesario, el establecimiento de controles de capitales para evitar un tipo de cambio valorizado.

Se sostiene que el tipo de cambio debe ser fluctuante pero administrado, no puede ser completamente libre. Resulta crucial evitar que en los países ricos en recursos naturales el tipo de

cambio se valorice excesivamente. El manejo del tipo de cambio debe ir dirigido a neutralizar la enfermedad holandesa. Para ello se considera pertinente establecer de forma negociada un impuesto sobre la exportación de los bienes que generan tal falla de mercado.

Al igual que el viejo desarrollismo, el neodesarrollismo le atribuye al Estado un papel económico fundamental como garante del buen funcionamiento del mercado y de las condiciones generales de la acumulación de capital. El nuevo desarrollismo concibe al mercado como una institución eficiente y capaz de coordinar el sistema económico, pero advierte sobre sus limitaciones; las cuales asocia a la cuestionada capacidad, que en ciertas ocasiones, el mercado muestra al estimular la inversión y la innovación y a las fallas de éste en lo relacionado con la distribución del ingreso. Por ello acepta que el Estado propicie el ahorro forzado e invierta en sectores estratégicos, pero advierte que conviene que sea el sector privado nacional quien realiza esta tarea, dada su creciente posesión de recursos y capacidad empresarial. Advierte además que en aquellos sectores donde haya una competencia razonable, el Estado no debe ser inversor, sino ocuparse de garantizar la competencia.

Para el nuevo desarrollismo, las estructuras sociales y las instituciones son fundamentales. Las instituciones deben garantizar la propiedad y los contratos, es decir, contribuir con el buen funcionamiento de los mercados, que son los que promoverán el desarrollo. Considera además que las instituciones deben ser continuamente reformadas, dado que en las sociedades complejas y dinámicas de hoy, las actividades económicas y el mercado cambian constantemente, haciendo necesario ajustar los consensos que les regulan. Entre las reformas institucionales a defender por el nuevo desarrollismo se tiene la apertura comercial no indiscriminada y la flexibilización de los mercados laborales.

Así pues, al reflexionar sobre mercado y Estado en el marco del neodesarrollismo se advierte que "...un gobierno será bueno, si es desarrollista, es decir, si promueve el desarrollo y la distribución del ingreso a través de políticas económicas y reformas institucionales orientadas al mercado siempre que sea posible, pero con frecuencia para corregirlo".<sup>73</sup> Esto se traduce en la necesidad de una estrategia que garantice la propiedad y los contratos, pero además que estimule a los empresarios a invertir y, que priorice las exportaciones y los sectores con un alto valor agre-

---

<sup>73</sup> Bresser-Pereira, Luiz Carlos, "Reflexões sobre o ...", *op. cit.*, p. 120.

gado, que genere bienes intensivos en tecnología y conocimiento, creciendo en base en el ahorro nacional.<sup>74</sup>

Las críticas al neodesarrollismo se hacen esgrimiendo como argumentos: la no existencia de una categórica desvinculación entre sus recomendaciones y las políticas de corte ortodoxo y, que sus recomendaciones apuestan por el desarrollo del capitalismo latinoamericano y siguen alimentando sus irreconciliables contradicciones. Quienes critican al neodesarrollismo desde la perspectiva social desarrollista, argumentan que éste prevé un “automatismo” con el que basta la corrección de la tasa de cambio para que la reindustrialización se haga presente.

En Brasil, a lo largo de los gobiernos de Lula, gana hegemonía la perspectiva del social-desarrollismo (*social-desenvolvimentismo*) o desarrollismo distributivo orientado por el Estado. Esta perspectiva sobre el desarrollo, cercana a la postura del viejo desarrollismo y algo alejada del nuevo, hace énfasis en el mercado interno y el papel del Estado para influir en la distribución del ingreso y la asignación de inversiones. Buscó impulsar el crecimiento económico mediante la presión derivada del aumento del salario mínimo, el crédito al consumo y otras políticas sociales dirigidas a reducir la pobreza. Dichas políticas reflejaron el fuerte arraigo de las luchas por la redistribución del ingreso en la base social y política del gobierno de Lula, en particular, de la base sindical que presionaba por mejoras salariales y crédito abundante y barato; y del sector religioso progresista, que pedía programas para combatir el hambre y la pobreza. Durante el gobierno de Dilma Rousseff las políticas apegadas al social-desarrollismo continúan, y se hicieron presentes una gama amplia de políticas dirigidas a aumentar la inversión y cierta moderación respecto al ritmo de aumento del gasto social y los incrementos salariales. Hubo una orientación mucho más profunda hacia el manejo macroeconómico conservador, que se manifestó en: reducción de las tasas de interés, control del crecimiento del gasto corriente, límites a la apreciación cambiaria y aumento de la protección industrial.<sup>75</sup>

Para Pedro Zabluth<sup>76</sup> el social-desarrollismo no puede entenderse como una estrategia de desarrollo a largo plazo, pues es poco probable que los efectos de impulso iniciales derivados de las políticas redistributivas puedan repetirse indefinidamente, pues se requería grados de libertad

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>75</sup> Zabluth, Pedro. “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”, *Economia e Sociedade*, vol. 21, no. 3(46), 2012, pp. 793-800.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 795.

que no existen en los presupuestos fiscales y de seguridad social. Para la activación de un círculo virtuoso entre la redistribución del ingreso y la expansión del mercado masivo interno ejerce presión sobre los cuellos de botella en la estructura productiva y logística y, dada la discontinuidad en la escala de la oferta, requiere la expansión de las inversiones antes de la demanda actual. Como resultado, surgen presiones sobre el presupuesto fiscal que compiten con las nuevas solicitudes redistributivas.

### **c. Transformación productiva con equidad y el neoestructuralismo cepalista**

A mediados de la década de los años 90 del siglo pasado, la CEPAL, en respuesta al retroceso económico experimentado por la vasta mayoría de los países de América Latina y el Caribe durante los años ochenta de ese siglo, propuso la estrategia denominada Transformación Productiva con Equidad (TPE).<sup>77</sup>

Entre los criterios estratégicos que orientaron la TPE se hallan la búsqueda de una competitividad internacional auténtica de América Latina y el Caribe, la incorporación de la dimensión geográfico-espacial al desarrollo y la búsqueda de la equidad. La competitividad auténtica era concebida como medio de apoyo al crecimiento económico sostenido; debía basarse en una incorporación del progreso técnico al proceso productivo y tener un carácter sistémico, lo cual implicaba, avanzar de la renta percible derivada de las actividades ligadas a los recursos naturales hacia la renta dinámica generada por la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva, así como, reconocer lo conveniente que es crear y fortalecer vínculos entre las empresas – unidades económicas domésticas que compiten en el mercado internacional– y el sistema educativo, la infraestructura tecnológica y de transporte, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. En la TPE la industrialización constituía el eje de la transformación productiva, por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero además, porque las circunstancias imponían un vínculo más estrecho entre ésta y los sectores primarios y de servicios; en procura de la homogeneización de la productividad, es decir, la reducción de la heterogeneidad productiva. Por otra parte, la dimensión ambiental y geográfico-espacial debía ser incorporada al desarrollo, lo que implicaba, por un lado,

---

<sup>77</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad. La terea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996, pp. 11-19.

revertir las tendencias negativas sobre el ambiente derivadas del proceso de desarrollo, y, por otro, aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales con base en la investigación y la conservación. Adicionalmente, la estrategia consideraba incompatibles el crecimiento económico sostenido apoyado en la competitividad y los rezagos en relación con la equidad, de allí que una de las prioridades fuera fortalecer la deteriorada cohesión social en la región.

En cuanto a las orientaciones para el diseño de políticas, la CEPAL en esta ocasión reconocía que la TPE exigía manejos macroeconómicos que fueran en búsqueda de la estabilidad, que estuvieran combinados con políticas sectoriales; la integración de las políticas de corto y largo plazo y; cambios institucionales que permitieran una nueva forma de relacionamiento global entre Estado y sociedad. Exigía además medidas redistributivas complementarias que contribuyeran con la equidad, entre las cuales se sugería: servicios de apoyo técnico, financiero y de comercialización; programas de capacitación dirigidos a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; entre otros. También exigía un fortalecimiento de la integración económica latinoamericana y caribeña y de la cooperación intrarregional, dado que tal proceso contribuiría a la transformación productiva, la democratización y a la justicia social.

Se reconocía en la propuesta que toda formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Ante ello se volvía vital la concertación, es decir, los acuerdos explícitos e implícitos entre el Estado y la sociedad respecto a la transformación productiva y a la secuencia de políticas e innovaciones institucionales requeridas para alcanzarla. La intervención del Estado en la vida económica deja entonces de priorizar la expansión para ir a ocuparse del fortalecimiento de una competitividad auténtica y lograr niveles razonables de equidad en un entorno de sustentabilidad.

En términos más específicos, la TPE sugería que el cumplimiento de los criterios estratégicos formulados se alcanzara mediante las siguientes acciones. En el ámbito macroeconómico reacomodar la política fiscal, a fin de elevar el ahorro público que pueda destinarse a la inversión; adelantar reformas tributarias y esfuerzos por mejorar la asignación del gasto; llegar a un sistema tributario simple con pocas pero amplias bases imponibles, y que diera preferencias a tasas uniformes. Estas medidas irían a favor de la equidad y de una simplificación de la administración tributaria y permitirían aumentar la recaudación. En materia de política comercial y cambiaria, se

recomienda una mayor apertura de la economía que lleve asociada una expansión rápida y persistente de las exportaciones y una expansión moderada de las importaciones, esto en función de la disponibilidad de divisas. Tal apertura suponía la armonización de la política arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y la política de promoción de exportaciones, así las condiciones serían similares para el sector exportador y para el que sustituye importaciones. Para que la apertura contribuyera con el crecimiento y la transformación productiva era necesario mantener un tipo de cambio real alto y estable. Adicionalmente, el Estado podía complementar la política arancelaria mediante una intervención selectiva a través de incentivos crediticios, tributarios y comerciales. Los lineamientos en política industrial sugeridos forman parte de un conjunto de propuestas que iban orientadas a favorecer, entre otros aspectos, la articulación productiva. Se incluía en dicho conjunto la gradual y selectiva apertura comercial, el fomento integral de exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico y el apoyo a la mediana y pequeña empresa.

Ante el notorio rezago tecnológico de América Latina y el Caribe para aquel momento, la TPE propugnaba la generación, difusión e incorporación de conocimiento a la producción. Para lograrlo se proponía, en un marco de selectividad, completar y adecuar la infraestructura tecnológica en los sectores prioritarios más retrasados; promover la incorporación de tecnología e innovaciones en las empresas mediante el otorgamiento de incentivos gubernamentales a quienes emprendan actividades innovadoras y dando apoyo a la creación de empresas de alto nivel tecnológico; desarrollar mediante acuerdos institucionales redes de nexos entre el sistema de investigación e infraestructura tecnológica y el sector productivo. En el ámbito de la formación de recursos humanos, se reconocía lo vital que era formar, capacitar y re-adiestrar trabajadores que contribuyan con el crecimiento y la transformación. Por ello se sugería llevar adelante una estrategia de largo plazo que elevara de forma paulatina la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos. Se sugería además adelantar políticas de apoyo a la creación de empresas y empresarios mediante instrumentos como la revalorización de la función empresarial, programas de apoyo a grupos con potencialidad empresarial, asistencia a la formulación y ejecución de proyectos, facilidades de acceso al financiamiento y, la racionalización de las formas de ocupación productiva en los espacios nacionales.

Para esta propuesta de CEPAL, la integración económica jugaba un papel vital como instrumento que ayudaría a crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional, pues la liberalización del comercio intrarregional, la cooperación y las medidas de facilitación en transporte y la rehabilitación de mecanismos de pagos contribuiría a ampliar mercados y a fortalecer la competencia. Adicionalmente, los mecanismos de la integración económica contribuirían al fomento de la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías, mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores e instituciones al nivel subregional y regional, lo que se traduciría en la constitución de un espacio científico y tecnológico ampliado. Es preciso señalar, que para la CEPAL la estrategia de TPE, se asociaba a la propuesta de regionalismo abierto. Propuesta que comenzó a ganar fuerza a finales de la década de 1980 del siglo XX y que se conoció también como “nuevo regionalismo”. El término “regionalismo abierto” hace referencia a una segunda ola de acuerdos preferenciales de comercio, en la cual, la estructura, alcances y profundidad de los mecanismos de integración económica se distinguen de forma significativa de los mecanismos que se dieron en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Los acuerdos preferenciales que tuvieron lugar en esta segunda ola de integración se caracterizaron, entre otras cosas, por liberar el comercio intrabloque y reducir las barreras a los intercambios comerciales entre los países miembros de un acuerdo comercial y el resto del mundo; por incorporar temas distintos a lo comercial, como los servicios, los derechos de propiedad intelectual, compras del sector público y otros.<sup>78</sup>

Respecto a la agricultura, la articulación intersectorial y la competitividad internacional, la TPE sugería superar el sesgo urbano-industrial en el destino de las inversiones y los gastos sociales; junto con revalorizar el espacio rural y el papel de la pequeña agricultura mediante un enfoque selectivo; poner énfasis en el desarrollo de obras pequeñas y en el manejo integral de los recursos hídricos; fortalecer la articulación intersectorial; consolidar una logística eficiente y; evitar la persistencia de los conflictos por la tierra. Por otra parte, al referirse a los recursos naturales y a la articulación productiva, la propuesta de la CEPAL sugería la aplicación de una política de explotación racional de los recursos naturales. Una política que implicaba un manejo cuidadoso que evaluara los ritmos de explotación de los recursos no renovables a la luz de la situación del momento y de las perspectivas de los mercados, y que se ocuparía de la capacidad de mante-

---

<sup>78</sup>Gutiérrez, Alejandro. “Globalización y regionalismo abierto”, *Aldea Mundo*, año 4, no. 8, noviembre 1999-abril 2000, pp. 48-50.

nimiento de reproducción de los productos naturales renovables. La política sugerida debía evitar convertir al sector de los recursos naturales en un sector que solo transfiera renta a otros sectores, por lo contrario, este sector mediante la conformación de redes productivas debía articularse con la industria y los servicios y contribuir así con la competitividad de la economía como un todo.

En lo relacionado al sector financiero, la propuesta TPE recomendaba que este sector buscara, en el mercado, por sí mismo los fondos de mediano y largo plazo que complementaran los recursos que podía aportar y canalizar el sector público. Por último, respecto a la intervención del Estado, se sugería que la misma fuese selectiva, autolimitada, simplificada y descentralizada y, que se mejorara la previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación.

Entrada ya la década de 1990, en América Latina, bajo la tutela de la CEPAL, se dio un rescate y actualización del pensamiento estructuralista latinoamericano, que trajo consigo la propuesta de una estrategia de desarrollo heterodoxa en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental. Estrategia que se ha dado a conocer como “neoestructuralismo”, y que acá se caracterizará como neoestructuralismo cepalista para distinguirla del nuevo estructuralismo tratado más adelante.

El neoestructuralismo cepalista se entiende como una actualización del pensamiento estructuralista inaugural de la CEPAL. Que ocurre como una imperiosa necesidad ante la nueva realidad que se hizo presente en América Latina y el mundo en las últimas décadas del siglo XX, y que se manifiesta en cambios en la apertura comercial, la movilidad internacional de capitales, las privatizaciones, la desregulación, y las relaciones internacionales más estrechas entre los países en el marco de un nuevo regionalismo. Monika Meireles<sup>79</sup> sostiene que son tres los acontecimientos que dieron pauta al surgimiento del neoestructuralismo: 1) la desconfianza generalizada sobre el binomio Estado-industrialización. 2) los hechos económicos adversos asociados a la “década perdida” del desarrollo latinoamericano y, 3) el replanteamiento del pensamiento cepalista ante la apertura comercial y financiera.

El análisis del pensamiento y las ideas fuerzas de la CEPAL, entre los años 1990 y 2008, permite conocer los principios que han orientado la propuesta neoestructuralista cepalista sobre

---

<sup>79</sup> Monika, Meireles, *op. cit.*

cómo ser desarrollado.<sup>80</sup> Al igual que el estructuralismo latinoamericano, el neoestructuralismo cepalista consideraba que la dificultad para alcanzar el desarrollo radicaba en las características del subdesarrollo latinoamericano, que tenían un origen histórico y una índole estructural y endógena. Características que estaban relacionadas con la escasa diversidad productiva y la especialización empobrecedora centrada en bienes primarios. Así como con un patrón productivo desarticulado, vulnerable y con marcada heterogeneidad productiva y la oferta ilimitada de mano de obra. Que venía acompañado de baja productividad media, bajos ingresos medios, concentración de la propiedad y distribución desigual del ingreso, persistente pobreza, asignación insuficiente del ingreso a la acumulación de capital y, la presencia de una institucionalidad que poco o nada fomentaba la inversión en capital físico y conocimiento.

Ante este diagnóstico, la propuesta neoestructuralista cepalista, fiel al legado prebischiano, busca retomar y superar el desafío industrializador en torno a generar un proceso endógeno de acumulación, absorción y generación de progreso técnico. Sin embargo, en esta oportunidad el esfuerzo no estaría orientado a favorecer a priori la sustitución de importaciones, sino a, dirigir la atención sobre las demandas de los mercados internos y externos donde los países de la región gocen o puedan llegar a gozar de una verdadera competitividad. Se subraya el carácter sistémico de la competitividad, enfatizando la creación de infraestructura física, la formación de recursos humanos y las políticas de innovación y progreso técnico. Se sugiere una mayor apertura comercial impulsada en forma gradual y selectiva y, reforzada por un tipo de cambio real elevado y estable. Considera a la equidad y al progreso técnico como fundamentales para elevar la productividad y la competitividad; al sector industrial como el de mayor potencial de contenido y difusión de progreso técnico, no obstante, se subraya la necesidad de su articulación con el resto de los sectores económicos para favorecer los efectos de derrame (*spillover effect*) y los “encadenamientos productivos”.<sup>81</sup> Advierte que el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación permite que otros sectores económicos tengan la posibilidad de incrementar su potencial de contribución al crecimiento. Sugiere poner en práctica el denominado “pacto fiscal”,

---

<sup>80</sup>Bielschowsky, Ricardo. “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista CEPAL*, no. 97, abril 2009, pp. 178-185.

<sup>81</sup> Los encadenamientos productivos, en los términos definidos por Hirschman, pueden ser hacia adelante o hacia atrás. Los primeros involucran decisiones que conducen a nuevas inversiones en instalaciones que usan el producto en cuestión, y los segundos, como aquellas decisiones que conducen a nuevas inversiones en instalaciones proveedoras de insumos para el producto en cuestión (Hirschman, Albert. *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958, pp. 1-28)

en el cual se busca conciliar las demandas sociales con el saneamiento de las finanzas públicas y el equilibrio macroeconómico. Así como, crear una arquitectura financiera regional y adoptar políticas nacionales autónomas de fuertes componentes anticíclicos, con miras a mitigar los efectos de las fluctuaciones de las corrientes internacionales de capital. Otras ideas fuerza relevantes es el requisito de simultaneidad entre equidad y transformación productiva y sus complementariedades, el control de las corrientes de capital extranjero de corto plazo, la regulación estricta de las finanzas y, el impulso al regionalismo abierto. Medidas dirigidas a mejorar la inserción de la región en la economía internacional.

Los principios arriba mencionados pueden resumirse en dos ideas centrales: a) que el mercado dejado por si solo genera distorsiones al impulsar el desarrollo, y b) revalorizar la importancia del mercado externo como eje del crecimiento económico. Todo ello como parte de una concepción sobre el desarrollo en la cual se asigna al Estado y a la movilización social un rol clave en la agenda del desarrollo socioeconómico en los ámbitos productivo, financiero, social y ambiental.

Esta forma de concebir el desarrollo queda claramente sintetizada en las palabras de Sunkel y Zuleta, para quienes lo critico sería "... con la participación activa del Estado y de los agentes privados, desplegar un esfuerzo propio y deliberado, "desde dentro", para lograr un desarrollo auto-sustentado".<sup>82</sup>

En la primera década del siglo XXI, en los planteamientos del neoestructuralismo cepalista se produjo un refinamiento de las formulaciones en el ámbito del desarrollo productivo y la inserción internacional. Allí destacan tres formulaciones. La primera, propuesta por Jorge Katz, hace referencia al contenido de las políticas de desarrollo tecnológico y fomento productivo, donde por un lado se trata de crear o completar mercados cuando éstos no existen o son sumamente frágiles, o bien se trata de resolver fallas de mercado derivadas de rasgos estructurales no adecuados, frecuentes en el mundo tecnológico; así como la creación de nuevas instituciones para la interacción e interdependencia entre actores al nivel local. Todo ello con un criterio "país-específico". La segunda, presente en el pensamiento de la CEPAL desde sus orígenes y refinada por académicos como José Antonio Ocampo, revaloriza el argumento de que el PIB per cápita se relaciona con

---

<sup>82</sup>Sunkel, Osvaldo y Gustavo, Zuleta. "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", *Revista CEPAL*, no. 42, diciembre 1990, p. 43.

las modificaciones de la composición del producto y con las modalidades de especialización para el comercio internacional. Los procesos de innovación y creación de cadenas productivas se convierten en elementos claves para generar un tejido productivo integrado. El pensamiento neoes- tructuralista cepalista se refiere a este aspecto como la “eficiencia schumpeteriana”. El tercer planteamiento subraya la importancia del comercio exterior como factor determinante del creci- miento a mediano y largo plazo. Se requiere reorientar la modalidad productiva y exportadora hacia los bienes de mayor contenido tecnológico y, al mismo tiempo, agregar valor mediante ca- denas sectoriales de mayor envergadura. Ello incrementaría la participación de las economías en desarrollo en los mercados más dinámicos, aspecto al que el pensamiento neoestructuralista cepa- lista se refiere como “eficiencia keynesiana”. Adicionalmente, el fortalecimiento del marco insti- tucional y, en particular, de la institucionalidad democrática se considera vital para el logro del desarrollo.<sup>83</sup>

#### **d. Modelo asiático y promoción de exportaciones**

Los exhaustivos estudios llevados adelante desde ya hace algún tiempo sobre las expe- riencias de desarrollo del Este y Sudeste Asiático han permitido identificar, analizar y compren- der los rasgos distintivos de una estrategia de desarrollo que sustancialmente se desvía, tanto en lo económico como en lo político e institucional, de lo propuesto por el paradigma económico dominante.<sup>84</sup> Países como China, Hong Kong, Indonesia, India, Japón, la República de Corea, Malasia, Singapur, Taiwán, Tailandia y Vietnam han logrado una acelerada transformación económica y social durante la segunda mitad del siglo XX, que les ha permitido cerrar la brecha económica y, en particular, aquella vinculada con la productividad, que les separaba de los paí- ses más avanzados. Para ello se han valido de una combinación de factores donde destacan las elevadas tasas de ahorro unidas a altos niveles de acumulación de capital humano, un buen mane- jo macroeconómico, una orientación al mercado externo que favoreció la transferencia tecnológi- ca y, todo con la activa intervención del Estado, aunque con intensidad diferente en un país res-

<sup>83</sup> Bárcena, Alicia y Antonio, Prado (eds.), *op. cit.*, pp. 19-31.

<sup>84</sup> Chang, Ha-Joon. “The East Asian Development Experience”, en: Chang, Ha-Joon. *Rethinking Development Eco- nomics*, Anthem Press, 2003, pp. 107-124; Jaspersen, Frederick y Namcy, Birdsall. “Lessons from East Asia’s Suc- cess”, en: Birdsall, Nancy y Frederick, Jaspersen (eds.). *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin Ameri- can*, Washington D.C., Inter-American Development Bank (BID), 1997, pp. 1-12; Pérez, Esteban. “The Concept and Evolution of the Developmental State”, *International Journal of Political Economy*, vol. 37, no. 3, septiembre 2008, pp. 28-30, DOI: 10.2753/IJP08911916370302; Rodrik, Dani. Growth Strategies, *National Bureau of economic Re- search*, Working Paper no. 10050, octubre 2003, pp. 3-6; *Ibidem*, pp. 14-19; Stiglitz, Joseph. “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *World Bank Research Observer*, vol. 11, no. 2, agosto 1996, pp. 151-173.

pecto a otro. Esto trajo como resultado un notable, acelerado y sostenido crecimiento, que para muchos se debe a las crecientes exportaciones manufactureras sofisticadas, al notable crecimiento de la productividad total de los factores y a la producción competitiva de bienes intermedios. Elemento que según Besser-Pereira permite considerar a esta estrategia como próxima al nuevo-desarrollismo.<sup>85</sup>

La estrategia de desarrollo seguida por las economías asiáticas se muestra como una configuración donde coexisten políticas económicas orientadas por los principios del paradigma neoliberal y por principios del paradigma dirigista. Entre las políticas orientadas por el paradigma neoliberal destaca la procura de la estabilidad monetaria y la solvencia fiscal, así como, brindar incentivos a favor de una orientación al mercado. Entre las políticas basadas en principios del enfoque dirigista destaca la liberalización comercial o desregulación financiera gradual en los momentos iniciales de los programas de reformas; la marcada dependencia de las finanzas públicas respecto de las empresas estatales, alejándose así del principio ortodoxo de la privatización; el poco interés por propiciar la IED en sus territorios; el no adoptar un régimen de derechos de propiedad privada y; por adoptar políticas industriales intervencionistas donde resultaba frecuente la práctica de los créditos dirigidos, la protección comercial, los subsidios a la exportación, los incentivos fiscales y, otras formas de intervención.

En términos más específicos, la idea básica detrás de la política industrial, elemento clave del modelo, era que resultaba imprescindible el aprendizaje de la tecnología, lo cual daba sentido al establecimiento por parte del Estado de barreras temporales de protección a las empresas, con lo cual se generarían incentivos para iniciar nuevas industrias y hacer rentables las inversiones en formación e investigación y desarrollo. Entre las medidas habría que destacar la coordinación centralizada de la inversión y del mejoramiento tecnológico, centrando el interés hacia la promoción de las llamadas “industrias del sol naciente”, las cuales se caracterizaban por un potencial de crecimiento de la productividad y por generar externalidades positivas generalizadas. Estas industrias en particular fueron apoyadas mediante medidas como: la protección a la industria naciente; los subsidios a los insumos importados utilizados para la exportación; regulación de la entrada y salida de las empresas del mercado; inversiones y fijación de precios de las empresas con el propósito de gestionar la competencia; subsidios y restricciones de la competencia destinadas a

---

<sup>85</sup>Bresser-Pereira, “Reflexões sobre o ...”, *op. cit.*, p. 238.

ayudar a la mejora tecnológica; acceso preferencial a divisas y al crédito; entre otras. La política industrial propuesta en el modelo asiático de promoción de exportaciones era dinámica y flexible, en el sentido de que los sectores industriales considerados prioritarios por el Estado iban cambiando a medida del paso del tiempo, esto en función del desarrollo local de las capacidades tecnológicas y las condiciones del mercado mundial. Así mismo, los apoyos brindados a los distintos sectores también cambiaban según sus especificidades y había gran disposición a cambiar la política cuando los resultados se alejaban de lo deseado.

Respecto a la apertura, el modelo asiático se caracterizó por ser selectivo. Áreas como la comercial, tecnológica y de deuda estuvieron sometidas a regímenes relativamente liberalizados, aunque en el plano comercial y tecnológico había distinción entre sectores, en función de los desafíos de la política industrial. En lo relacionado a la IED, la apertura fue menos intensa, hubo restricciones respecto a sectores y momentos en el tiempo en los cuales la IED era aceptada, e incluso, las licencias tecnológicas fueron sometidas a fuertes restricciones. Por su parte, los mercados de capitales fueron excluidos de los procesos de apertura. En particular, la política comercial mostró una liberalización bastante limitada que se manifestó en la protección generalizada de las importaciones y subsidios a la exportación, dando lugar a un régimen virtual de libre comercio.

Se debe reconocer que fueron incluidos en la estrategia, de manera muy acertada, mecanismos para una integración eficaz entre la política industrial y la política tecnológica. Se logró importar y asimilar con éxito tecnologías extranjeras mediante el fomento de los sistemas de educación y formación, así como con el subsidio a las actividades de investigación y desarrollo del sector público y privado en áreas claves; restringiendo además la concesión de licencias tecnológicas (patentes) y las IED de manera que se maximizara el derrame de tecnología. Este modelo imponía en ocasiones restricciones a la importación de tecnología, pues se consideraba crucial el desarrollo de capacidades tecnológicas por parte de las firmas nacionales, a favor de un efectivo crecimiento del sector industrial.

Por otro lado, en procura de un nivel alto de inversión que sustentara el crecimiento, el modelo proponía una gestión macroeconómica a favor de la inversión, que incluía, en procura de un balance fiscal, medidas como: reprimir la demanda de consumo; restringir los préstamos al consumo otorgados por los bancos; fuertes impuestos al consumo de bienes de lujo, mucho más

fuertes cuando implicaban el gasto de divisas; por ello, en las primeras etapas del desarrollo las importaciones de bienes de lujo fueron sometidas a altos aranceles o impuestos internos.

Lo antes expuesto deja en evidencia que quienes han seguido el modelo asiático han reconocido el importante rol del Estado como promotor del crecimiento. Su participación se justificó en parte por la necesidad de gestionar las externalidades generadas por el proceso dinámico asociado al cambio tecnológico y al aprendizaje sobre los mercados. A esto hay que añadir, y con marcado énfasis, el papel crucial que juega en el modelo asiático la presencia de burocracias e instituciones de alta calidad que fueron creadas a lo largo del camino del notable crecimiento de los años sesenta y setenta. Ejemplo de ello es el estado desarrollista (*developmental state*). Que en el caso del modelo asiático se manifestó en un Estado dotado de las competencias –autonomía– para disciplinar a los receptores de sus apoyos cuando el desempeño se quedaba rezagado y premiarlos cuando se lograban las metas.

No habría que dejar de considerar que algunas aproximaciones tempranas acerca del crecimiento acelerado de los países de la región y, en particular sobre Japón, asignaron a factores vinculados con la estructura social y los valores morales un rol importante como determinantes del desarrollo económico, lo cual haría la experiencia poco replicable.

#### **e. Nuevo estructuralismo económico**

Para Justin Yifu Lin,<sup>86</sup> una estrategia de desarrollo orientada en la tradición del nuevo estructuralismo implica prestar gran atención al cambio estructural y a su corolario, el mejoramiento industrial. Así como, dar al mercado la tarea de asignar los recursos y, al Estado la tarea de coordinar las inversiones para el mejoramiento industrial y la diversificación, además de formular y poner en práctica los mecanismos para compensar a los agentes económicos ante las externalidades generadas por el proceso de crecimiento económico.

El nuevo estructuralismo, en los términos expuestos por Lin, argumenta que la estrategia de desarrollo debe basarse en las ventajas comparativas. Más específicamente se postula que la estructura económica de una economía es endógena a su estructura de dotación de factores y que el desarrollo económico sostenido es impulsado por los cambios en la dotación de los factores y

---

<sup>86</sup> Lin, Justin. *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*, Washington, D.C., The World Bank, 2012, pp. 1-9.

la continua innovación tecnológica. Esto implica que la dotación de factores para un país es dada y cambia a través del tiempo. Esta dotación determina la estructura industrial óptima del país y, por ende, sus ventajas comparativas. Por tanto, mejorar la estructura industrial requiere mejorar la estructura de dotación de factores, de una que es relativamente abundante en mano de obra y recursos naturales a una que es relativamente abundante en capital, en introducción de nuevas tecnologías y, las correspondientes mejoras en infraestructura tangible e intangible para facilitar las operaciones económicas. Ello se logra mediante el desarrollo de la industria en un todo de acuerdo con las ventajas comparativas determinadas por la estructura de dotación de factores dada en ese momento. Esto traerá consigo una economía más competitiva, un excedente económico mayor y, posibilitaría un más rápido mejoramiento de la estructura de dotación de factores. Adicionalmente, la entrada de empresas privadas a la industria de un país de acuerdo a las ventajas comparativas del mismo, daría lugar a que el precio relativo de los factores refleje completamente la relativa abundancia de tales factores, y, estos precios solo pueden ser determinados mediante la competencia en un mercado que funcione bien. De allí que el mercado se considere la institución básica de la economía. Además, el desarrollo económico es considerado un proceso dinámico que implica cambio estructural, que envuelve avances en la estructura industrial y mejoras en la infraestructura correspondiente a cada nivel de desarrollo. Tales mejoras requieren una coordinación de las inversiones respecto a las externalidades vinculadas a los costos de transacción de las empresas y los rendimientos del capital invertido. Acción que está llamada a ser ejecutada por el Estado en procura de facilitar el cambio estructural.<sup>87</sup>

Para el logro del cambio estructural Justin Yifu Lin sugiere un conjunto de conjeturas acerca de las políticas que estarían formando parte de una estrategia de desarrollo orientada por los principios del nuevo estructuralismo. Vale resaltar de ellas los aspectos que se explican en los párrafos siguientes.<sup>88</sup>

Respecto a política fiscal, se sugiere que en los países en desarrollo, resulta beneficioso que el Estado invierta en infraestructura física que reduzca los obstáculos a la mejora y diversificación industrial, para de esta manera hacer crecer la productividad de las inversiones, dando

---

<sup>87</sup>Lin, Justin, *op. cit.*, pp. 5-6; Lin, Justin. “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development”, en: Jimenez, Emmanuel (ed.). *The World Bank Research Observer*, vol. 26, no. 2, Oxford University Press, agosto 2011, pp. 194-195.

<sup>88</sup>Lin, Justin, “*New Structural Economics ...*”, *op. cit.*, pp. 207-214.

prioridad al sector de la infraestructura y la educación. Tal afirmación se sostiene en tres razones: primero, las inversiones en infraestructura impulsan la demanda a corto plazo y el crecimiento a largo plazo; segundo, el costo de la inversión suele ser menor en niveles inferiores de desarrollo, pues se reducen los costos de transacción del sector privado y con ello se incrementa la tasa de beneficio y; por último, es posible evitar la trampa de la “equivalencia ricardiana”,<sup>89</sup> pues el aumento de las tasas de crecimiento futuro y de los ingresos fiscales pueden compensar el costo de tales inversiones. En el caso particular de países con abundancia de recursos naturales, lo recomendable sería, que una apropiada porción de las ganancias derivadas de la comercialización de los recursos se use para inversión en capital humano, infraestructura, capital social y, compensaciones al resto de los sectores y así facilitar la transformación estructural. Por otra parte, se plantea que en los países en desarrollo es viable usar la política de tasas de interés como una herramienta para fomentar las inversiones en infraestructura y el mejoramiento industrial. Bajas tasas de interés crean incentivos a las empresas de países en desarrollo para emprender inversiones que mejoren su productividad, y también hacen posible resolver los frecuentes cuellos de botella que se hacen presentes en este contexto y que están vinculados a la infraestructura. Para lograr tales propósitos la autoridad monetaria puede, de forma temporal, subsidiar tasas de interés, flexibilizar la asignación de créditos o utilizar cualquier otro dispositivo similar.

En cuanto al desarrollo financiero, se propone adelantar una liberalización financiera gradual y tomar a los bancos locales pequeños como columna vertebral del sistema financiero. Esto permitiría que las empresas de los distintos sectores en los países en desarrollo tuvieran acceso a servicios financieros más adecuados. Como resultado de la progresiva modernización industrial y de la cada vez mayor dependencia de la economía respecto a los sectores intensivos en capital, se crearían condiciones que harían viable las operaciones de grandes bancos y del mercado de capitales. En lo concerniente al capital extranjero, la aproximación del nuevo estructuralismo prefiere la promoción y liberalización de la IED ante otras alternativas. Argumenta que en la mayoría de

---

<sup>89</sup> La “equivalencia ricardiana”, teoría económica del campo fiscal formulada por David Ricardo, plantea que ante las intenciones del gobierno de crear empleo mediante la expansión de la demanda agregada impulsada por un incremento del gasto público, éste puede financiar su gasto mediante los impuestos cobrados a los contribuyentes actuales o mediante la emisión de deuda pública. Si elige la segunda opción, tarde o temprano tendrá que pagar la deuda su- biendo los impuestos por encima de lo que estos se situarían en el futuro si otra hubiese sido la elección. Aun y cuando los ciudadanos gozan de más dinero hoy, como resultado de mayor gasto público, sus expectativas le llevan a estar consciente de que tendría que pagar impuestos mayores en el futuro y, por lo tanto, ahorrarán hoy un dinero adicional para poder pagar los mayores impuestos futuros. El ahorro adicional de los consumidores compensaría el mayor gasto del gobierno, de modo tal que la demanda agregada permanecería sin aumentar y la política fiscal sería ineficaz para crear empleo.

los casos la inversión directa se dirige a industrias que son consistentes con las ventajas comparativas del país en desarrollo en cuestión; que son flujos menos volátiles ante momentos de crisis financieras o de deuda; que generalmente adoptan nuevas tecnologías, procesos organizacionales, acceso a mercados y redes sociales que favorecen el desarrollo industrial.

En materia de política comercial se plantea la conveniencia de una liberalización gradual del comercio. Durante la transición el Estado puede, en una estrategia pragmática dual, dar protección temporal a las industrias nacionales que no sean consistentes con las ventajas comparativas, mientras liberaliza la entrada a otros sectores industriales más competitivos que estuvieron controlados y represados en el pasado. En cuanto a la política tecnológica se sugiere que los países con atraso en este aspecto tomen prestado o adopten tecnologías que ya hayan madurado en economías más ricas.

Por último, para el nuevo estructuralismo el capital humano es un componente de la dotación de factores. Bajo la creencia de que el capital humano aumenta la capacidad de los trabajadores para enfrentar el riesgo y la incertidumbre, la aproximación del nuevo estructuralismo recomienda que en conmensurabilidad con la acumulación de capital físico y la mejora de la industria, se planifique y se invierta en educación y capacitación en el trabajo antes de que la economía requiera de las habilidades y competencias asociadas a nuevas industrias y tecnologías. La estrategia de desarrollo debe incluir mecanismos alternativos, donde la acción conjunta del Estado y del sector privado permita anticipar o responder a las necesidades de mano de obra calificada. Los componentes de la estrategia vinculados a los recursos humanos deben estar estrechamente relacionados con los demás componentes de la estrategia de desarrollo.

El nuevo estructuralismo y el neoestructuralismo cepalista coinciden en cuanto a la idea fuerza relacionada con la imperiosa necesidad de llevar adelante un cambio estructural en las economías en desarrollo. Ambas aproximaciones consideran conveniente que los factores productivos, en especial la mano de obra, se desplacen de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Coinciden en que el motor del crecimiento está relacionado con el mercado interno y externo. Comparten el énfasis por el fortalecimiento del sector industrial como elemento clave para la generación y difusión del progreso técnico. Ambas resaltan lo conveniente de mejorar la infraestructura como parte del capital físico y mejorar, incluso con anticipación, las competencias del capital humano. Tanto el nuevo estructuralismo como el neoestructuralismo

cepalista proponen utilizar políticas fiscales, monetarias y comerciales dirigidas a favorecer el cambio estructural, esto en procura de una mayor diversificación de la estructura productiva y una inserción internacional de mayor calidad para los países en desarrollo. El Estado como ente coordinador de acciones en pro del desarrollo es protagonista del proceso para ambas concepciones.

A diferencia del nuevo estructuralismo, el neoestructuralismo en su versión latinoamericana interpreta el comportamiento económico de los agentes según contextos históricos, sobre todo de carácter socioeconómico e institucional. Lo cual lleva a considerar la pertinencia de políticas públicas para el desarrollo que obedezcan a las características estructurales e institucionales propias y distintivas. La perspectiva del nuevo estructuralismo da al proceso del desarrollo un carácter endógeno menos enfático que el neoestructuralismo cepalino. Ambas propuestas colocan como ejes del desarrollo las ventajas comparativas que vienen determinadas por la dotación de factores dada y que van a ir cambiando como resultado de la innovación, no obstante, el nuevo estructuralismo habla de tomar prestada o adoptar tecnologías maduras, mientras, el neoestructuralismo cepalista, en atención al enfoque schumpeteriano, propone una nueva concepción “desde dentro” del cambio tecnológico, que respalde la acción de la actividad científica y tecnológica para el desarrollo, y para ello se sugiere la cooperación entre Estado y empresarios. También hay que resaltar la importancia que el neoestructuralismo cepalista da a la equidad como objetivo último del desarrollo, aspecto que no está presente en los planteamientos del nuevo estructuralismo. El neoestructuralismo cepalista sugiere tomar en cuenta en todo momento el aspecto ambiental vinculado a la reestructuración productiva, aspecto no tratado por el nuevo estructuralismo.

### **II.3. El estado desarrollista (*Developmental state*)**

En esta reflexión sobre la estrategia de desarrollo se ha dejado expuesta la convicción de que, tanto en el enfoque neoliberal como dirigista el Estado como institución fomenta el desarrollo. Tal y como lo sostiene Bresser-Pereira,<sup>90</sup> en el enfoque neoliberal el desarrollo se fomenta mediante el estado liberal, una de las dos formas básicas que tiene el Estado moderno para la regulación y la organización económica y política de las economías capitalistas. En el marco del paradigma dominante el desarrollo se fomenta mediante la prosecución de la estabilidad macroe-

---

<sup>90</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Modelos de estado desarrollista”, *Revista de la CEPAL*, no. 128, agosto 2019, pp. 40-43.

conómica. El Estado liberal se limita a garantizar los derechos de propiedad y los contratos, controlar la moneda nacional y mantener saneadas las finanzas públicas, dejando la coordinación de las demás actividades en manos del mercado. He allí la persistencia por minimizar el tamaño del Estado respecto a la esfera económica. En el caso de los enfoques dirigistas o intervencionistas, la regulación y organización económica y política de la economía capitalista se hace mediante el Estado desarrollista. Para Chalmers Johnson,<sup>91</sup> el estado desarrollista, en el contexto de la experiencia de desarrollo japonesa, se entiende como las configuraciones de la institucionalidad pública vinculada a la calidad y autonomía estatal y a una amplia batería de instrumentos de apoyo público, que caracterizó al accionar de los gobiernos del Asia en la segunda mitad del siglo XX. Unas configuraciones apoyadas por los grupos de interés, que le permitía al Estado, entre otras cosas, mediante una red amplia de políticas, recopilar información sobre el desempeño de la productividad y la competitividad internacional del conglomerado industrial privado y, condicionar el otorgamiento de incentivos públicos al desempeño alcanzado.

En términos amplios Bresser-Pereira define al estado desarrollista de la manera siguiente:

[Como una forma básica de regulación y organización económica y política que usa un Estado desarrollista que] i) considera al crecimiento económico como su principal objetivo; ii) interviene de forma moderada en el mercado mediante la planificación del sector no competitivo de la economía y la adopción de políticas industriales estratégicas; iii) adopta una política macroeconómica activa, limitando los déficits presupuestarios y de cuenta corriente y velando porque los cinco precios macroeconómicos alcancen el nivel “correcto”, en particular el tipo de cambio; y iv) cuenta con el apoyo político de una coalición de clases en pro del desarrollo...<sup>92</sup>

Lo anterior pone en evidencia que la política económica es el instrumento que va a permitir ir en procura del desarrollo tal y como lo sugiere la postura neoestructuralista.

Ahora bien, las configuraciones de política económica contenidas en cada una de las estrategias de desarrollo descritas modelan el camino para alcanzar el desarrollo, es decir, modelan el cambio estructural. Entonces, ¿cómo debe entenderse el cambio estructural?, ¿cómo medir su

<sup>91</sup>Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, California, Stanford University Press, 1982, pp. 17-34.

<sup>92</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos, “Modelos de estado...”, *op. cit.*, p. 43. Los cinco precios macroeconómicos a los que se refiere Luiz Carlos Bresser-Pereira son: la tasa de beneficio, la tasa de interés, el tipo de cambio, la tasa de salarios y la tasa de inflación. El nivel “correcto” de estos macro-precios será aquel capaz de brindar utilidad satisfactoria a las empresas manufactureras que las motive a invertir; dotar de competitividad a las empresas que utilicen tecnología de avanzada; sueldos que aumenten a la par de la productividad, a fin de mantener la inflación bajo control.

sentido y magnitud? y, ¿en qué caso puede considerársele favorable al desarrollo? Dar respuesta a estas interrogantes es el propósito del siguiente capítulo.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento

### Capítulo III

#### **El cambio estructural como camino hacia el crecimiento y el desarrollo económico y social**

En esta aproximación sobre el desarrollo se sostiene que el camino para alcanzarlo es el cambio estructural. Esto implica prestar especial atención a los cambios cualitativos de la producción, el comercio exterior y la demanda que acompañan al desarrollo pero que a su vez lo determinan.

En principio, el cambio estructural se entiende como modificaciones estructurales de la economía; que por el lado de la oferta se expresa como cambio en la contribución de los factores productivos, en especial de la mano de obra, al Producto Interno Bruto (PIB) y al empleo en cada uno de los sectores o actividades económicas. Que por el lado de la demanda, se expresa en el cambio de los pesos que tienen los distintos componentes de la demanda agregada en el PIB total. Que además se refleja en la modificación que sufre el patrón de inserción internacional de una economía y, que se expresa en cambios en la estructura de las exportaciones y las importaciones. Estos cambios cualitativos de la estructura productiva devienen de un cambio de la productividad general y diferenciada de los sectores de la economía. El cambio estructural deseable es aquel que permite desplazar la fuerza de trabajo desde los sectores o actividades económicas de baja productividad a los de alta productividad. A continuación un abordaje exhaustivo de la definición y origen de este fenómeno.

Según Simon Kuznets<sup>93</sup> el cambio estructural es una característica del crecimiento económico moderno. Es un hecho que acompaña al incremento sostenido del producto per cápita o por trabajador y, al incremento de la población. Un hecho que formó parte de las características agregativas, estructurales e internacionales del crecimiento económico de las naciones desarrolladas a lo largo de la época económica que va desde mediados del siglo XVIII a mediados del siglo XX, la cual se distingue por la innovación de época relacionada con la aplicación de la ciencia y la tecnología a los problemas de producción económica.

En los términos expuestos por Kuznets, el crecimiento económico moderno se asocia con tendencias de cambio en la estructura industrial, es decir, en las contribuciones de los principales sectores –agricultura, industria y servicios– al producto agregado, y en sus posiciones de partici-

<sup>93</sup>Kuznets, Simon. *Crecimiento económico moderno*, Madrid, Aguilar S.A. de ediciones, 1973, pp. 3-17.

pación en la fuerza laboral y demás factores productivos.<sup>94</sup> Entre las tendencias de cambio identificadas destaca la disminución de la participación del sector agrícola en la producción total en contraste con el incremento de la participación del sector industrial; la compensación que hubo entre el aumento de la participación respecto a producción de la industria y el descenso registrado en la participación de la agricultura, sin que se registrara ninguna tendencia acusada en la participación del sector servicios; la disminución de la participación del sector agrícola y el aumento de la participación del sector industrial en la fuerza laboral total y en el capital total; el resultado mixto mostrado por los cambios de la participación de los servicios en el total de la mano de obra, que en algunos países aumenta de manera significativa, en otros fue constante o bien fluctuó relativamente poco y; el aumento que en numerosos países tuvo la participación del sector servicios en el capital total.

Las tendencias identificadas respecto a la dirección y magnitud de los cambios de participación de los distintos sectores en el producto total y en el uso de los recursos productivos, le llevan a Kuznets a afirmar que durante el periodo de moderno crecimiento económico, la productividad del sector agrícola creció al mismo ritmo de la productividad en el conjunto de la economía y, que la productividad en el sector industrial debe haber crecido a ritmos apreciablemente superiores al de la productividad del conjunto de la economía y que para el sector de los servicios la productividad creció por debajo de la tasa de crecimiento de la productividad de la economía en su totalidad.

Pero Kuznets también identifica ciertas regularidades en las tendencias de los componentes de la demanda: consumo, ahorro e inversión y, saldo neto exterior.<sup>95</sup> A medida que aumenta el nivel de renta, el consumo privado disminuye, en términos relativos, adquiriendo el consumo público mayor peso. La inversión por su parte, muestra una fase creciente a medida que los niveles de renta per cápita aumentan, para luego declinar. Por otra parte, al mejorar el nivel de renta se observa un mejor balance comercial. Se evidencia también que el nivel de renta se relaciona positivamente con el grado de integración de la economía al comercio mundial, medido ésta mediante la tasa de apertura (Exportaciones más importaciones / PIB).<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup>*Ibidem*, pp. 87- 160.

<sup>95</sup>*Ibidem*, p. 358.

<sup>96</sup>*Ibidem*, pp. 9-100; 233-361.

Kuznets también advierte que el crecimiento económico se asocia a cambios en variables como la localización de actividades económicas, distribución del ingreso e instituciones.

Holis Chenery y Moshe Syrquin<sup>97</sup> definen el cambio estructural, sinónimo para ellos de patrón de desarrollo, como las variaciones sistemáticas en cualquiera de los aspectos significativos de la estructura económica o social asociados al incremento de los niveles de ingreso y, asoman como manifestaciones de éste las siguientes tendencias: variaciones similares en la demanda de consumo ante incrementos en el ingreso per cápita, dominado por una declinación de la participación de los bienes alimenticios y un incremento en la participación de los bienes manufacturados; la acumulación de capital físico y humano a una tasa mayor que la del crecimiento de la fuerza laboral; el acceso de todos los países a similar tecnología y; el acceso al comercio internacional y a flujos de capital. Tales aspectos básicos cambian como resultado del progreso tecnológico, del crecimiento de la población, de mayores niveles de ingreso mundial y por los consecuentes cambios en las condiciones del comercio mundial y de la oferta de capital externo.

Años después Moshe Syrquin<sup>98</sup>, en términos amplios, define al cambio estructural como cambios persistentes de largo plazo en la composición de un agregado y, de manera más específica, en particular para el campo del desarrollo y la historia económica, se refiere a él como cambios en la importancia relativa de los sectores en la economía y a cambios en la ubicación de la actividad económica y otros aspectos concomitantes de la industrialización. Afirma el autor que el cambio estructural está estrechamente ligado al crecimiento y emerge como una característica central del proceso de desarrollo y un elemento esencial de la contabilidad de la tasa y del patrón de crecimiento. Advierte, además, que es un proceso conflictivo que requiere de la adaptación individual y social y de una extensa relocalización de la población de regiones tradicionalmente rurales hacia centros urbanos modernos. Exigiendo del Estado en muchas ocasiones actuar como árbitro entre los grupos de interés y como mitigador de los efectos adversos del cambio económico.

---

<sup>97</sup>Chenery, Holis y Syrquin, Moshe. *Patterns of Development, 1950-1970*, Londres, World Bank-Oxford University Press, 1975, pp. 4-5.

<sup>98</sup>Syrquin, Moshe. "Structural Change and Development", en: Dutt, Amitava y Jaime, Ros (eds.). *International Handbook of Development Economics*, (vol. 1), Cheltenham-Massachusetts, Edward Edgar Publishing, Inc, 2008, pp. 48-49.

Al observar el proceso de desarrollo de los países hoy industrializados o la experiencia de postguerra de aquellas economías que han transitado el camino que las lleva de los bajos ingresos, el atraso tecnológico y el predominio de lo rural a economías ricas, tecnológicamente avanzadas y urbanas; es posible identificar un conjunto de asociaciones muy robustas entre el cambio estructural y el crecimiento. En lo que se refiere a la demanda, el cambio estructural se asocia con un incremento de los ingresos destinados a la inversión y una declinación de la participación del consumo de alimentos en relación con el consumo total. Por el lado del comercio, la exportación de bienes primarios cede participación a favor de la exportación de manufacturas. En cuanto a crecimiento de la productividad, el sector manufacturero muestra una productividad total de factores mayor que la del sector agrícola, no obstante, ésta última casi siempre crece de forma significativa. Los cambios en la demanda, el comercio y la productividad se combinan y producen un cambio más pronunciado en la estructura de la producción y en el empleo de la fuerza laboral. La participación del valor agregado de la agricultura declina bruscamente mientras que la de manufactura, construcción y servicios se incrementa. Respecto al empleo, la participación de la agricultura declina a un ritmo mayor que en producción, pero esto ocurre a altos niveles de ingreso.

Para Leonardo Vera, Margaret McMillan y Dani Rodrik el cambio estructural guarda relación con el desplazamiento de mano de obra de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad y representa un motor clave del desarrollo. Se entiende al cambio estructural como un proceso en el cual las empresas menos productivas salen de la industria y las restantes derraman el exceso de trabajadores hacia otros sectores de la economía. Para los autores, a medida que la mano de obra y otros recursos productivos se desplazan de la agricultura a actividades económicas modernas, la productividad general aumenta y los ingresos aumentan, de esta manera, los países logran salir de la pobreza y hacerse ricos mediante la diversificación y la salida de la agricultura y otros productos tradicionales. Asimismo, los autores sostienen que la velocidad a la cual se da la transformación estructural es factor clave para distinguir entre países exitosos y no exitosos. Se advierte que la existencia de amplias brechas de productividad entre distintos sectores de la economía, el tradicional y el moderno, e incluso, dentro del mismo sector moderno asociado a

la manufactura, son indicativos de la ineficiente asignación de recursos que reduce la productividad laboral global.<sup>99</sup>

El cambio estructural está asociado a cómo garantizar el rápido flujo de recursos desde los sectores tradicionales de baja productividad hacia los sectores modernos de la economía que muestran una alta productividad; así como fomentar las condiciones para el nacimiento y la expansión de nuevas industrias de alta productividad. Tal dinámica va estrechamente unida a lo que Dani Rodrik llama dinámica de las capacidades fundamentales,<sup>100</sup> la cual se asocia con cómo acumular las habilidades y capacidades institucionales necesarias para generar crecimiento sostenido de la productividad, no solo en unos cuantos sectores industriales, sino, a lo largo de toda la economía, incluyendo actividades de servicios y otras actividades de bienes no transables. El incremento de habilidades y capacidades se relaciona con el aumento de los niveles de educación, salud, mejor gobernanza y mejoras en los regímenes legales, en otras palabras, en la calidad institucional y el capital humano. Insiste Rodrik en afirmar que el cambio estructural rápido, sinónimo para él de industrialización, respaldado por el fortalecimiento de la calidad institucional y el capital humano es la llave para lograr un crecimiento acelerado y sostenido. La reforma estructural por sí sola puede seguir su rumbo y permitir a la industrialización alcanzar sus límites, al menos en las primeras etapas del desarrollo, pero llegará un punto a partir del cual el crecimiento acelerado y sostenido dependerá del fortalecimiento de las capacidades fundamentales.

Para la CEPAL y otros pensadores de tendencia neoestructuralista, el cambio estructural es el camino para lograr el desarrollo. Tal postura implica poner en el centro de la dinámica de crecimiento al cambio cualitativo de la estructura productiva. Tal posición no debe extrañar. Pues ha de considerarse que desde sus inicios el pensamiento cepalino afirma que las economías periféricas tienen como característica relevante la heterogeneidad estructural debido a la diferencia de la incorporación de progreso tecnológico, más intensa, y por ende de mayor productividad laboral, en las actividades vinculadas a la exportación hacia los países del centro. Con este diagnóstico como base, la corriente estructuralista sostuvo que para lograr el desarrollo era necesario

---

<sup>99</sup>Vera, Leonardo. “Cambio estructural, desindustrialización y pérdidas de competitividad: evidencias para Venezuela”, *Cuadernos del CENDES*, año 26, no. 71, mayo-agosto 2009, pp. 89-90; McMillan, Margaret y Dani, Rodrik. “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 17143, junio 2011, pp. 1-2; Rodrik, Dani. “The Past, Present and Future of Economic Growth!”, *Global Citizen Education*, Working Paper 1, junio 2013, pp. 2-6; Rodrik, Dani. *Structural Change, Fundamentals, and Growth: an Overview*, septiembre 2013, pp. 1-5.

<sup>100</sup>Rodrik, Dani, “Structural Change, Fundamentals...”, *op. cit.*, pp. 1-5.

eliminar o reducir la heterogeneidad estructural, y que para lograrlo era indispensable llevar adelante la industrialización dirigida por el Estado, dadas las amplias posibilidades de la manufactura para generar efectos de derrame tecnológico (*spillover*) sobre las otras actividades económicas y así lograr en el largo plazo una nivelación de las productividades.

Basándose en el pensamiento de los años cincuenta respecto a la teoría del desarrollo, la categoría cambio estructural se asocia, en principio, a la idea de que el desarrollo implica la reasignación de los factores de producción, en particular la mano de obra, desde los sectores de baja productividad a los de alta productividad en los que prevalecen los retornos crecientes. Retornos que están sustentados en los efectos de derrame, los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y en las externalidades pecuniarias y tecnológicas. Respecto a esto último, las externalidades o economías externas, en términos amplios, se hacen presentes cuando el bienestar de un agente económico es afectado a causa de las acciones emprendidas por otro u otros agentes. Las externalidades pecuniarias o economías externas pecuniarias es cuando la relación entre los agentes es mediada por el sistema de precios. Mientras que las externalidades tecnológicas ocurren cuando los efectos indirectos repercuten en las oportunidades de consumo y producción de terceros, pero el precio del producto no refleja esas externalidades. Además, se sostiene que la transformación en la estructura productiva trae consigo una gradual transformación del patrón de inserción externa.

Tal argumentación hace al cambio estructural un elemento clave para el crecimiento económico y la reducción de la diferencia de ingreso real por habitante entre las economías desarrolladas y las economías de menor desarrollo relativo. El cambio estructural junto a la convergencia y a la promoción de la igualdad, como conjunto de dimensiones que interactúan y evolucionan conjuntamente, define las trayectorias del crecimiento del producto, la productividad y el empleo de las economías a lo largo del tiempo. Así se invita a entender al desarrollo económico no solo como el proceso caracterizado por altas tasas de crecimiento, sino también por cambios cualitativos en la estructura productiva y, particularmente en economías abiertas, cambios en el patrón de especialización e inserción en los mercados mundiales. Esto permite argumentar que la estructura productiva importa y que sus transformaciones en gran medida definen la posición y desempeño de un país o región en la economía internacional.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004; Cimoli, Mario. *Heterogeneidad*

Resulta clave entender que el cambio estructural se asocia a eficiencias dinámicas. Tal planteamiento sugiere que es fundamental para ir hacia el desarrollo que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos tanto en lo tecnológico como en la demanda, en procura de evitar la subocupación o desocupación de factores productivos. Por tanto, para lograr un crecimiento sostenido en el largo plazo se requiere un cambio estructural hacia sectores con mayor intensidad de conocimiento y mayor dinamismo de la demanda. La reasignación de recursos hacia estos sectores genera una estructura productiva con mayor eficiencia schumpeteriana y keynesiana (o de crecimiento). La eficiencia schumpeteriana se refiere a la introducción de “nuevas combinaciones”, que en los términos utilizados por Joseph Schumpeter, actúan en favor del desarrollo económico; contribuyendo a alcanzar tasas más altas de aprendizaje, innovación y de difusión de las innovaciones. Estas nuevas combinaciones –innovaciones técnicas y descubrimientos– abarcan: la introducción de nuevos productos y servicios, o de nuevas calidades de ellos; el desarrollo de nuevos métodos de producción o estrategias de comercialización; la apertura de nuevos mercados; el descubrimiento de nuevas fuentes de materia prima, o la explotación de recursos conocidos; y el establecimiento de nuevas estructuras industriales en un sector determinado. Ello sugiere la existencia de sectores con más altas tasas de crecimiento de la productividad, que son líderes en el proceso de innovación y capaces de difundir conocimientos y capacidades hacia los demás sectores y hacia la sociedad, impulsando así los incrementos de productividad. Por su parte, la eficiencia keynesiana o de crecimiento, se refiere a la conformación de un patrón de especialización enfocado en sectores con alta tasa de crecimiento de la demanda interna y externa, con efectos positivos sobre la producción y el empleo; lo que hace posible que los aumentos de productividad tengan como contrapartida el correspondiente incremento de la demanda, tanto en el mercado interno como en el externo.<sup>102</sup>

---

*estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, p.9; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007, pp. 11-19.; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, pp. 29-31; Bárcena, Alicia y Antonio Prado, *op. cit.*, p.16.

<sup>102</sup>Schumpeter, Joseph. *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 75-84; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*Cambio estructural para...*”, *op. cit.*, pp. 18.

La categoría de cambio estructural también se entiende acá como análoga al concepto de “dinámica de las estructuras productivas” enunciado por José Antonio Ocampo.<sup>103</sup> Para quien tal dinámica sintetiza la evolución de la composición sectorial de la producción, los vínculos intra e intersectoriales, las estructuras del mercado, el funcionamiento de los mercados de factores y las instituciones que respaldan a cada uno de estos elementos. Este académico colombiano, en consonancia con lo argumentado por Chenery, Syrquin, McMillan, Rodrik y Vera; sostiene que esta dinámica juega un papel fundamental en la fluctuación del ritmo del crecimiento económico. Afirma además que la misma responde a la interrelación entre innovación –principal motor del cambio–, complementariedades y oferta elástica de factores. Las innovaciones al ir unidas a fuertes complementariedades entre empresas y sectores productivos, hacen posible una mayor absorción de mano de obra por parte de actividades dinámicas innovadoras; dando lugar, a su vez, a círculos virtuosos de altas inversiones y a un proceso acelerado de aprendizaje tecnológico y desarrollo institucional. También es posible que dominen las “fuerzas destructivas”, dando paso a un “círculo vicioso” de reducción de la productividad y del crecimiento económico, un descenso de las inversiones y una acentuación de la heterogeneidad estructural a medida que la mano de obra excedente se incorpora a actividades de baja productividad y una pérdida de experiencia productiva que amplía la brecha tecnológica respecto a los países industrializados.

Así pues, el cambio estructural se entiende en esta oportunidad en términos similares a los planteados por Leonardo Vera:

... no solo [como] variaciones en la composición de la producción y el empleo por sectores productivos, sino además [como] cambios en los patrones de comercio, en los arreglos tecnológicos, en la productividad de los factores (especialmente el trabajo) y en la estructura del consumo y de la demanda final.<sup>104</sup>

Ahora bien, el cambio estructural puede traer consigo incrementos sostenidos del producto, la productividad y el empleo en el largo plazo, es decir, ser un cambio estructural virtuoso; pero también puede acarrear retardos o estancamientos en el crecimiento económico.

Para que el cambio estructural resulte virtuoso, es decir, que contribuya a insertar a la economía en una senda de elevado crecimiento de largo plazo debe estar caracterizado por tres

<sup>103</sup>Ocampo, José. “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”, en: Ocampo, José (ed.). *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega, 2005, pp. 15-32.

<sup>104</sup>Vera, Leonardo, *op. cit.*, pp. 92.

dimensiones relacionadas entre sí. Debe en primer lugar reasignar factores productivos de las actividades de baja productividad a actividades de alta productividad. Debe por otra parte procurar el aumento de la participación en la producción y el comercio de los sectores o actividades más intensivos en conocimiento, haciendo a la matriz productiva más clara y diversificada, trayendo consigo trayectorias de crecimiento de la productividad más dinámicas y derrames y externalidades que benefician a la economía como un todo. Debe además conducir a la inserción en mercados mundiales de rápido crecimiento, para fortalecer la demanda agregada y expandir la producción y la generación de empleo, con los consiguientes efectos favorables sobre la distribución del ingreso. Adicionalmente, debe fortalecer aquellos sectores que inciden positivamente en el resto del aparato productivo, es decir, prestar atención a los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que garanticen un rápido y sostenido crecimiento económico en el sentido expuesto por Juan Carlos Moreno-Brid al referirse a lo que denomina “eficiencia hirschmaniana”.<sup>105</sup>

De no cumplirse estas condiciones, el cambio estructural traerá consigo retardo o estancamiento en el crecimiento. Así lo dejan ver McMillan y Rodrik cuando dan evidencia de que el éxito en materia de crecimiento alcanzado por países del Asia durante los años 1990 se debe en buena medida a un cambio estructural que fomentó el crecimiento. Añaden, que el crecimiento económico de la región asiática es significativamente superior al que se dio para este mismo periodo en África y América Latina, regiones donde ocurrió un cambio estructural que redujo la productividad total de las economías, lo cual vinculan al hecho de que el factor trabajo se desplazó de actividades de alta productividad a de baja productividad, e incluso, informalidad, y ello en un contexto de mayor liberalización comercial y mayores flujos de inversión extranjera directa hacia tales regiones. Lo que deja en evidencia, por un lado, que las políticas de desarrollo orientadas por la aproximación dirigista –heterodoxa– es capaz de generar un cambio estructural favorable al crecimiento económico y, por otro, que no siempre las políticas orientadas por la aproximación neoliberal dan lugar a un cambio estructural virtuoso.

El cambio estructural virtuoso es sinónimo de trayectorias de crecimiento con elevadas tasas de aumento de la producción, la productividad y el empleo y, en algunos casos como el de

---

<sup>105</sup>*Ibidem*, p. 93; Syrquin, Moshe, *op. cit.*, p. 49; McMillan Margaret y Dani, Rodrik, *op. cit.*, pp. 1-2; Moreno-Brid, Juan. “Desarrollo y macroeconomía: reflexiones a partir del caso mexicano”, en: Bárcena, Alicia y Antonio, Prado, (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, p. 383.

las economías asiáticas, se ha traducido en experiencias de convergencia del ingreso por habitante entre economías desarrolladas y economías en desarrollo. Las características de este tipo de cambio en términos más detallados serían las siguientes:

- La reasignación de recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento e innovación tecnológica; así como, la diversificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda interna y externa. De forma tal que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones e importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos. De este modo el desarrollo y el cambio estructural se asocian a una estructura productiva signada por dos tipos de eficiencia dinámica –la eficiencia schumpeteriana y la keynesiana o de crecimiento–.
- La coexistencia de ambos tipos de eficiencia induce tasas de crecimiento más elevadas del Producto Interno Bruto (PIB) en el mediano y largo plazo. Por tanto, el cambio estructural supone salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana)<sup>106</sup> hacia otro de más alta eficiencia dinámica.
- Exige un patrón de especialización en el cual las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios no muestren marcadas asimetrías en sus tasas de expansión.
- La eficiencia de crecimiento o keynesiana supone una política fiscal y monetaria que mantiene el equilibrio del producto próximo a un nivel sostenible, esto es, a un factor de atracción que puede ir cambiando con el tiempo en función de la política y el cambio estructural.
- El cambio estructural virtuoso no solo impulsa a las grandes empresas del sector exportador, sino también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Dando lugar a una matriz productiva más densa con una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad.
- Se crean nuevos sectores y actividades que absorben a los trabajadores tradicionalmente con muy baja productividad en trabajos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados.

---

<sup>106</sup>La llanada eficiencia ricardiana induce un aumento en el PIB en un momento dado en el tiempo debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores en aquel momento (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*Cambio estructural para...*”, *op. cit.*, p. 36).

- El cambio estructural virtuoso requiere de una política macroeconómica comprometida con el desarrollo y la estabilización, así como de políticas industriales que creen los incentivos necesarios para redefinir, por medio del cambio estructural, las trayectorias de crecimiento económico.<sup>107</sup>

Las virtudes del cambio estructural favorable al desarrollo se vinculan a varios hechos. En primer lugar, una estructura productiva diversificada y orientada hacia mercados mundiales de rápido crecimiento ayudaría a que las economías generen mediante el comercio las divisas necesarias para sus crecientes importaciones y pagos de factores. En segundo lugar, contribuiría con una reducción de la desigualdad y un mejor acceso a los factores de producción. Lo que no será un resultado automático, sino que exigirá el fortalecimiento de instituciones económicas, políticas y sociales que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico. En tercer lugar, la creación de nuevos sectores y la difusión de tecnología implícitos en el cambio estructural virtuoso generan oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, provocan la caída del desempleo abierto y del empleo informal de subsistencia, contribuyendo con la reducción de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Ante lo planteado, un punto crucial es determinar la dirección del cambio estructural, es decir, si el mismo ha actuado a favor o en contra del desarrollo. McMillan y Rodrik,<sup>108</sup> mediante una adaptación de la noción de “efecto bruto de reasignación” planteada por Moshe Syrquin;<sup>109</sup> con el interés de describir el ritmo y la naturaleza del cambio estructural en los países en desarrollo para el periodo 1990-2005, teniendo en cuenta que el desplazamiento de la mano de obra de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad ocasiona un aumento de la productividad laboral global en la economía; determinan la contribución del cambio estructural al incremento de la productividad usando la siguiente aproximación.

Descomponen el cambio en la productividad laboral global en los siguientes términos:

<sup>107</sup>CEPAL, “Cambio estructural para...”, *op. cit.* p. 35-38.

<sup>108</sup>McMillan Margaret y Dani, Rodrik, *op. cit.*, p. 12-13.

<sup>109</sup>Syrquin, Moshe. “Productivity Growth and Factor Reallocation”, en: Chenery, Holis; Sherman, Robinson, y Moshe, Syrquin. *Industrialization and Growth. A Comparative Study*, Washington D.C., World Bank/Oxford University Press, 1986, p. 252; Syrquin, Moshe. “Resource Reallocation and Productivity Growth”, en: Syrquin, Moshe; Lance, Taylor, y Larry, Westphal (eds.). *Economic Structure and Performance. Essays in Honor of Holis B. Chenery*, Orlando, Florida, 1984, pp.77-80.

$$\Delta Y_t = \sum_{i=n} \theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=n} y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$

Donde  $Y_t$  y  $y_{i,t}$  se refiere a los niveles de productividad laboral global y sectorial respectivamente,  $\theta_{i,t}$  la participación del empleo en el sector  $i$ . El operador  $\Delta$  denota los cambios en la productividad o participación del empleo entre  $t-k$  y  $t$ .

El primer término es el componente interno del crecimiento de la productividad. Se determina mediante la suma ponderada del crecimiento de la productividad de cada sector, la ponderación viene dada por la proporción de empleo en cada sector al comienzo del periodo. El segundo término denominado componente cambio estructural, captura el efecto de la reasignación laboral entre los diferentes sectores sobre la productividad laboral agregada. Esencialmente es el producto interno de los niveles de productividad (al final del periodo de tiempo) con el cambio de las proporciones del empleo entre sectores. Se determina mediante la suma ponderada de los cambios en la proporción de empleo en cada sector, la ponderación viene dada por la productividad de cada sector al final del período. Cuando la proporción de empleo está positivamente correlacionada con los niveles de productividad, este término podrá ser positivo, y el cambio estructural incrementará la productividad global de la economía y, por tanto, la dirección del cambio estructural será favorable al desarrollo, en otras palabras, será un cambio estructural virtuoso.<sup>110</sup>

La expresión matemática arriba expuesta se entiende como una aproximación analítica que pretende determinar el crecimiento de la economía utilizando como soporte las dos tradiciones que dentro de la teoría económica existen para examinar y explicar el crecimiento: la tradición con raíces en la macroeconomía, derivada del modelo neoclásico de crecimiento de Solow y, la tradición con raíces en la economía del desarrollo basada en la aproximación al modelo de economía-dual formalizado inicialmente por Lewis y profundizado por Rains y Fei. La primera de estas tradiciones, que en la expresión matemática estaría asociada al primer término, y que se ha denominado componente intrínseco del crecimiento de la productividad laboral, supone que las distintas actividades económicas son estructuralmente similares y por tanto pueden ser agrupadas en un único sector representativo. Se afirma que el crecimiento depende de los incentivos al ahorro, a la acumulación de capital físico y humano y, por la innovación en productos y

<sup>110</sup>El componente cambio estructural es análogo a la noción efecto bruto de reasignación (*gross allocation effect*). Esta mide el crecimiento en la productividad laboral agregada que tendría lugar ante cambios en la reasignación del factor trabajo entre los distintos sectores de la economía, manteniendo constante la productividad laboral relativa. (Syrquin, Moshe, "Productivity Growth and...", *op. cit.*, p. 252; Syrquin, Moshe, "Resource Reallocation and ...", *op. cit.*, pp.75-101).

procesos. La segunda tradición se ve representada en el segundo término de la expresión matemática y se ha denominado componente cambio estructural. Supone que en la economía coexisten dos sectores donde trabajan lógicas económicas diferentes: uno tradicional (la agricultura) y uno moderno (la industria). Se afirma que la acumulación, la innovación y el aumento de la productividad solo ocurren en el sector moderno mientras que el sector tradicional permanece tecnológicamente atrasado o estancado. Por tanto, el crecimiento en general depende de la tasa a la cual los recursos –principalmente el trabajo– pueden migrar del sector tradicional al moderno.

Ésta formulación es de uso frecuente en la literatura sobre el tema del crecimiento de la productividad, no obstante, se asume que es una medida parcial dado que ignora factores distintos al trabajo y calcula las ganancias y pérdidas de cambios en el empleo, en términos promedios y no en términos de producto marginal. Para superar tales limitaciones, Syrquin<sup>111</sup> sugiere llevar a cabo un análisis al nivel agregado mediante la descomposición del crecimiento de la productividad total de factores (PTF). Así, la parte del crecimiento del producto total no explicada por el crecimiento de los factores incluiría dos componentes: el crecimiento promedio de la PTF en los sectores y las ganancias o pérdidas derivadas de la reasignación de recursos entre los sectores. Estas ganancias o pérdidas se estimarían mediante el Efecto Total de Reasignación (TRE), que representa la contribución del cambio estructural al crecimiento del producto y la productividad al nivel agregado.

En definitiva, la descomposición de la variación de la productividad laboral en los términos antes propuestos, permite establecer la magnitud de la variación que obedece a los procesos de crecimiento dentro de los sectores modernos (componente intrínseco), y la magnitud que obedece a las relaciones y flujos de recursos entre sectores (componente cambio estructural). Otra manera de referirse a ambos aspectos es determinar que magnitud de la variación de la productividad depende de la acumulación de habilidades y marcos institucionales y, que tanto depende del flujo rápido de recursos hacia las actividades económicas modernas con altos niveles de productividad.

Respecto a determinar la magnitud o intensidad del cambio estructural, Leonardo Vera,<sup>112</sup> al precisar la medición de cambio estructural para el caso Venezuela, toma en cuenta la división de la actividad económica en ramas o sectores de acuerdo con los criterios definidos en las cuen-

---

<sup>111</sup>Syrquin, Moshe, “Resource Reallocation and...”, *op. cit.*, pp. 80-84.

<sup>112</sup>Vera, Leonardo, *op. cit.*, p. 94

tas nacionales. Selecciona como indicador de cambio estructural el índice propuesto por S. Shiavo-Campo, que corresponde a la sumatoria de los valores absolutos de los cambios en la participación (sobre el producto total) del producto de cada sector o rama productiva, dividido entre 2.<sup>113</sup> Se decide la unidad de tiempo para la cual interesa conocer la recomposición de la estructura productiva. En razón de esto, un mayor índice es evidencia de un cambio estructural más intenso o de mayor magnitud.

Por su parte, CEPAL<sup>114</sup> para mostrar la intensidad del cambio estructural usa una serie de indicadores que explicitan la transformación de la estructura productiva subyacente en los procesos de crecimiento. Los indicadores que se describen a continuación pretenden, en primer término, identificar las variables que reflejan la eficiencia dinámica de la estructura productiva y, en segundo término, pretenden eliminar la posible heterogeneidad interna presente en los indicadores mediante la construcción de una amplia serie de indicadores, suponiendo que si todos apuntan en la misma dirección, es posible obtener una conclusión firme acerca de la eficiencia dinámica de la estructura productiva de un país. Se habla de heterogeneidad interna cuando se toma en cuenta que dentro de un sector económico se incluyen actividades más dinámicas que otras y, al trabajar con indicadores agregados es inevitable que se haga presente cierto grado de heterogeneidad. El listado de indicadores propuesto es el siguiente:

- 1) Los clásicos indicadores de esfuerzo y resultado tecnológico: la inversión en investigación y desarrollo y el número de patentes por habitante. El primero está medido por el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB. El segundo es el número de patentes.
- 2) La productividad relativa, definida como el cociente entre la productividad del trabajo de la economía en cuestión y la productividad de una economía avanzada de referencia (se suele

<sup>113</sup> **Índice de cambio estructural (ICE)**

Propuesto por S. Shiavo-Campo, toma en cuenta la participación de cada rama o sector en el producto total. Este índice viene dado por la siguiente expresión:

$$ICE = \frac{\sum_{i=1}^n |m_{it} - m_{i(t+k)}|}{2}$$

Donde

$i$  = rama o sector productivo;  $m_i$  = participación del producto del sector  $i$  en el producto total;  $(t+k)-t$  = periodo o unidad de tiempo. Se divide por 2 para evitar la doble participación de los cambios en las participaciones.

Este índice hace una comparación estática de la estructura económica actual contra una previa (Shiavo-Campo, Salvatore. "The simple measurement of structural change: A note", *Economic Records*, no. 54, agosto 1978, pp. 261-263, DOI: 10.1111/J.1475-4932.1978.tb00336.x.).

<sup>114</sup> CEPAL, *Cambio estructural para...*, op. cit., p. 88-89.

usar Estados Unidos por estar sobre la frontera tecnológica y, en este caso en particular, por poseer profundos vínculos comerciales con América Latina).

- 3) El peso de las exportaciones de media y alta tecnología o sectores intensivos en ingeniería en las exportaciones totales ( $X_{MHT}/X$ ).
- 4) Participación relativa de las ingenierías (IPR): es el cociente entre la participación de los sectores intensivos en ingeniería en el valor agregado manufacturero de una economía (Si) y la participación de esos mismos sectores en un país de referencia (SR), en este caso los Estados Unidos. También se le suele interpretar como un índice de participación relativa de los sectores de mediana y alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica en los Estados Unidos.
- 5) El índice de adaptabilidad (IA), definido como la relación entre la participación de los sectores dinámicos y no dinámicos en las exportaciones totales, es decir, el porcentaje de los primeros respecto a los segundos en las exportaciones totales.<sup>115</sup> Una razón mayor que uno muestra que el país es más especializado en los sectores dinámicos que en los no dinámicos o estancados y/o que su participación en el mercado en los sectores dinámicos es mayor que su participación en el mercado en sectores no dinámicos.
- 6) El indicador de sofisticación de las exportaciones (EXPY) o índice de complejidad económica. Este indicador busca establecer diferencias en la calidad o nivel de sofisticación de las exportaciones. El hecho de que un país tenga un EXPY alto indica que exporta sobre todo bienes que también exportan países de altos ingresos. Este índice se interpreta no solo como un indicador de la eficiencia schumpeteriana sino también keynesiana, en la medida en que es más probable que la elasticidad ingreso de los bienes y servicios más sofisticados, exportados por las economías ricas, sea mayor que la de los bienes exportados por las economías pobres.

Tal y como se muestra hasta este momento, un análisis de los cambios de la estructura socioeconómica por el lado de la oferta permite caracterizar la naturaleza del cambio estructural y deducir su impacto sobre la productividad laboral total en la economía. Pero también es necesario un análisis de los cambios ocurridos en la estructura mediante un enfoque por el lado de la demanda. Para ello se determina y examina el ritmo de cambio de cada uno de los componentes de

---

<sup>115</sup>Se entiende por sectores dinámicos aquellos cuya demanda mundial, medida por el valor de las exportaciones mundiales, crece más que el promedio (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para...*, op. cit., p. 88).

la demanda agregada ( $Y=PIB$ ). Asumiendo que el crecimiento de una economía ( $gY$ ), corresponde a la suma ponderada de las tasas de crecimiento de los componentes de la demanda. La ponderación es respecto al peso o participación de cada componente en la demanda ( $Y$ ). Por tanto la expresión para estimar ( $gY$ ) sería:

$$g(Y) = \theta_c gC + \theta_g gG + \theta_i gI + \theta_x gX + \theta_m gM$$

Donde  $\theta_c=C/Y$ ,  $\theta_g=G/Y$ ,  $\theta_i=I/Y$ ,  $\theta_x=X/Y$  y  $\theta_m=M/Y$  representan el peso o participación de cada componente de la demanda –Consumo (C), Gasto público (G), Inversión (I), Exportaciones (X) e Importaciones (M). Y  $gC$ ,  $gG$ ,  $gI$ ,  $gX$  y  $gM$  corresponden a las tasas medias de crecimiento de cada uno de los componentes de la demanda agregada.

Así, desde el enfoque de la demanda, el cambio estructural virtuoso será aquel que evidencia un aumento de la importancia del ahorro, de la inversión, de las exportaciones de sectores de alta productividad y complejidad tecnológica y del grado de apertura (exportaciones + importaciones/PIB).

Ahora bien, en cuanto a las causas del cambio estructural, Kuznets plantea que los desplazamientos acontecidos en la estructura industrial de los países a lo largo de la época económica moderna estaban determinados, en primer lugar, por el cambio tecnológico. Esto resulta obvio si se considera que las adiciones de conocimientos útiles que se traduce en nuevos productos, nuevos procesos o nuevos métodos de utilización de materias primas dan origen a la aparición de nuevas industrias, las cuales traen consigo de inmediato un cambio en la distribución del producto nacional y de los recursos productivos. Además, las reducciones de costo y el aumento de productividad en las industrias existentes como resultado de la adición de conocimientos útiles al proceso de producción y distribución, repercuten en las tasa de crecimiento del producto de diversas industrias y en los volúmenes de recursos productivos utilizados, dando lugar a desplazamientos en la estructura industrial. Un segundo determinante sería la intensidad del cambio tecnológico. Un cambio tecnológico más intenso traería consigo mayores desplazamientos en la estructura industrial y también en la estructura de la demanda y, esto último traería cambios aún más intensos en la estructura industrial. La asociación positiva y notable hallada por Kuznets entre la tasa de crecimiento de una economía en términos de renta per cápita y el desplazamiento total habido en la distribución de la fuerza laboral entre los distintos sectores comprueba este ar-

gumento. Un tercer determinante identificado guarda relación con la capacidad de la sociedad para adaptarse a los desplazamientos y a las desviaciones inherentes que surgen en las tendencias de la estructura industrial, del trabajo y del capital. La poca disposición de la sociedad para apoyar los desplazamientos se manifestaría en precios de factores sumamente altos que harían poco viable la existencia de las industrias que recién empiezan a vivir.<sup>116</sup>

Con esta aproximación sobre el desarrollo como contexto resulta ahora pertinente cuestionarse acerca de ¿qué tan desarrollado se es? o ¿qué logros se han alcanzado en cuanto a desarrollo?

Consciente de la existencia de indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que de forma integral pretende medir el grado de desarrollo de una economía atendiendo al carácter multidimensional del fenómeno, no obstante, en esta oportunidad el interés se centra solo en aquellos indicadores que permitan juzgar los logros del desarrollo en materia económica y social. Respecto a la dimensión económica, los aspectos abordados serán el crecimiento económico y la calidad de la inserción internacional. Respecto a la dimensión social, se abordarán los aspectos vinculadas al empleo, distribución del ingreso y pobreza. Tales dimensiones hacen visible los logros respecto a igualdad y cambio estructural, categorías que son claves en esta propuesta de investigación.

En definitiva, se entiende entonces al desarrollo como un proceso; que tiene como objetivos el aumento de las libertades fundamentales y la igualdad de oportunidades y derechos de todos los miembros de la sociedad. Un proceso que, en el marco de una estrategia deliberada caracterizada por una nueva articulación Estado, mercado y sociedad; es inclusivo, complejo, no lineal, en el cual las condiciones iniciales de los países y sus historias económicas, políticas, institucionales y socioculturales inciden sobre el mismo; y que requiere para el logro de sus propósitos del aumento de las libertades políticas, económicas y sociales del hombre y del cambio estructural. Un proceso que se concibe en función de un vínculo más humanizado entre los miembros de la sociedad y más amable con la naturaleza.

Lo anterior equivale a afirmar que el desarrollo es multidimensional. Lo que implica crecimiento económico y cambio estructural, libertades políticas, equidad (distribución de la riqueza)

---

<sup>116</sup>Kuznets, Simon, *op. cit.*, pp. 87-160.

za, género, igualdad de oportunidades) y sostenibilidad del ambiente y la biodiversidad. Y donde la libertad es medio y fin del desarrollo.

Teniendo como marco las reflexiones anteriores, cabe preguntarse, ¿qué rasgos han estado presentes en la estrategia de desarrollo de algunas economías latinoamericanas a lo largo del período comprendido entre 1990 y 2015?

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento

## Capítulo IV

### Estrategias de desarrollo en México, Argentina y Brasil

En este capítulo se exponen las condiciones iniciales que en materia de desarrollo económico y social caracterizaban a las economías de México, Argentina y Brasil al comenzar la década de 1990 y los rasgos esenciales que se hacen presentes en la estrategia de desarrollo que estas economías adoptaron en aquel entonces y durante el período que va hasta el año 2015. La comparación de tales rasgos con los elementos propios de cada tipo de estrategia descritos en el capítulo anterior, permitirá ubicar a cada una de las configuraciones de política adoptada en el caso particular de cada economía como una estrategia de rasgos neoliberales o dirigista.

#### IV.1. Caso México

##### IV.1.1. Condiciones iniciales <sup>117</sup>

Entre los años 1940 y 1980 tuvo lugar una gran transformación de la economía y la sociedad mexicana. En términos reales la economía creció a una tasa media de 6,4% anual y el PIB per cápita (PIBpc) a razón de 3,2% al año. Se pasó de una economía rural-agraria a una urbana semi-industrial. La población del país se incrementó 3,5 veces; la tasa de alfabetización se duplicó; los años de escolaridad media casi se triplicaron y; la esperanza de vida al nacer aumentó de 24 a 65 años. Este largo período de acelerada expansión se vio perturbado en la década de 1980 por hechos de origen externo que le detuvieron: la crisis de la deuda en 1982, que trajo consigo el aumento de los pagos del servicio de la deuda y dificultó la obtención de nuevos financiamientos y; la crisis del petróleo en 1986, que acortó de manera significativa el ingreso de divisas y redujo los ingresos fiscales.

---

<sup>117</sup>Basado en comentarios y cifras aportados por Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1985*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1987, pp. 417-450; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1990*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990; Clavijo, Fernando y Susana, Valdivieso. *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, D.F., CEPAL, Estrategia y Análisis Consultores, S.C., Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 13-19; Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime, Ros. “México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica”, *Revista de la CEPAL*, no. 84, diciembre 2004, p. 47; Kuwuyama, Mikio y José, Durám. *La calidad de la inserción de América Latina y el Caribe en el comercio mundial*, Santiago de Chile: CEPAL-División de Comercio Internacional e Integración, 2003, p. 11-20; Cordera Campos, Rolando y Leonardo, Loneli Vargas., “El cambio estructural en México (1982-2004): elementos para una evaluación”, en: Dupas, Gilberto (Coord.). *América Latina a comienzos del siglo XXI. Perspectivas económicas, sociales y políticas*, Rosario, Santa Fe, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2005, pp. 43-82; Ros, Jaime. “Desaceleración del crecimiento de México desde 1982”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXV (3), no. 299, julio-septiembre 2008, pp. 538-539.

Durante la primera mitad de la década de 1980, en el contexto de grandes desequilibrios que hicieron crisis en 1982, de una relación adversa con la economía internacional, ante los primeros síntomas del deterioro de los precios del petróleo en los mercados internacionales y, una mermada respuesta de las exportaciones no petroleras; la economía mexicana vio desacelerar su ritmo de expansión. El PIB real creció a una tasa media de 1,9% anual y el PIBpc se contrajo a una tasa media anual de -0,3%. Valores muy inferiores a los registrados en el período de acelerada expansión de 1940-1980. A esta sensible reducción en el ritmo de crecimiento se suma la profundización de un fuerte proceso inflacionario. La economía mexicana entre 1980 y 1985 vio agudizar la tendencia ascendente que ya desde 1973 mostraba su tasa de inflación. En estos años iniciales de la década de los ochenta del siglo pasado, la tasa de inflación en promedio se ubicó en 56,4%.

Se consolida durante este período la transición de una economía rural-agraria a una urbana-industrial. Para 1980 la población urbana era del 66,4% del total y para 1985 ya se ubicaba en 69,6%. Para 1984, la actividad agrícola, de silvicultura, caza y pesca contribuían con el 8,7% del PIB total y ocupaban al 21,4% de la población económicamente activa (PEA); la minería y el petróleo contribuían con el 7,9% del PIB total y ocupaban al 1,1%; la manufactura contribuía con el 22,6% del PIB y ocupaba al 9,5% y, por su parte, la construcción y los servicios contribuían con el 60,8% del PIB y ocupaban al 48,6% de la PEA.<sup>118</sup>

A mediados de los años ochenta México exhibía baja calidad respecto a su inserción internacional. El dinamismo de las exportaciones fue apagándose paulatinamente, e incluso, llegó a declinar cerca del 10,0% a finales de 1985. El valor de las exportaciones, que en 1980 había crecido en 72,8% respecto a 1979, durante esta media década crece cada vez menos, llegando a aumentar solo 6,5% en 1982 respecto a 1981; 5,1% en 1983 respecto a 1982 y -9,0% en 1985 respecto a 1984. Tendencia similar mostraron las importaciones, que luego de haber crecido 22,5% en 1982 respecto a 1981, crecen 15,7% en 1983 respecto a 1982; 4,9% en 1984 respecto a 1983 y -4,7% en 1985 respecto a 1984. Las ventas externas se concentraban en productos de lento crecimiento en términos de demanda internacional. Las exportaciones de bienes para el trienio 1985-1987 estaban compuestas en un 52,8% por productos primarios, 12,0% de manufacturas basadas

---

<sup>118</sup>Para el año 1980 se refiere a la PEA de 10 años y más años de edad, estimadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para 1990 se refiere a la PEA en las edades definidas por los censos del país en cuestión.

en recursos naturales y solo un 35,2% de manufacturas de baja, media y alta tecnología. Destacaban en aquel momento entre los diez productos de mayor exportación: el petróleo crudo y los aceites derivados de minerales bituminosos (38,4% del total de bienes exportado), el café y sus sustitutos (3,5% del total de bienes exportados), vegetales frescos y preservados (3,1% del total de bienes exportados), crustáceos y productos del mar (2,2% del total de bienes exportados), plata y platino (1,8% del total de bienes exportados); así como, motores de combustión interna (6,8% del total de bienes exportados), productos refinados de petróleo (2,7% del total de bienes exportados), vehículos a motor para pasajeros (2,6% del total de bienes exportados), partes y accesorios de vehículos a motor (2,1% del total de bienes exportados), equipos de telecomunicaciones (1,7% del total de bienes exportados) y bebidas alcohólicas (1,3% del total de bienes exportados). Respecto al grado de diversificación, tanto en productos como destinos geográficos México mostraba para el período considerado un patrón de concentración de producto en unos pocos destinos. La concentración de las exportaciones en relación con el número de productos para el período 1986-1988, medida mediante el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>119</sup>, era moderada (IHH=0,10), pero inferior a la media mostrada para el mismo período por América Latina y el Caribe (IHH=0,17). El patrón de diversificación respecto a los mercados de destino en el mismo lapso de tiempo era significativamente concentrado (IHH=0,46), muy superior a la media de la región (IHH=0,18).

Habría que añadir a lo anterior, que a lo largo de la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado; el enorme peso que representó el pago del servicio de la deuda externa—diez mil millones de dólares americanos (USD) al año, junto a una relación comercial desventajosa con el exterior y, una severa restricción para acceder al crédito internacional hicieron del

---

<sup>119</sup>El **Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)** mide el grado de diversificación, concentración o ambos, respecto a productos, mercados o ambos, existente en el comercio exterior de un país o conjunto de países para un período determinado. Esta medida tiene la propiedad de ponderar el peso de cada producto y/o país en el total del comercio de un país o grupo de países en particular. El IHH se calcula de la siguiente forma:

$$IHH = \frac{\left(\sum_{j=1}^n P_j^2 - \frac{1}{n}\right)}{1 - \frac{1}{n}}$$

Donde  $P_j = \frac{x_{ij}}{XT_i}$ , indica la participación de mercado del país j en las exportaciones del i en el total de sus exportaciones al mundo ( $XT_i$ ). Los resultados del índice IHH puede tomar valores entre cero y uno. Valores superiores a 0,18 representan concentración, valores entre 0,10 y 0,18 representan moderada concentración y, valores entre 0,00 y 0,10 representan diversificación (Duran, José y Mariano, Álvarez. *Indicadores de comercio internacional y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), pp. 27-28).

sector externo el principal obstáculo para el desarrollo de la economía mexicana y, un trasmisor de efectos desfavorables sobre la misma.

En materia demográfica y de capital educativo, la población se incrementó 1,2 veces; la tasa de alfabetización pasó de 82,9% en 1980 a 84,7% en 1985; para 1989 el promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años de edad era de 7,9 y el de la población de 25 a 59 años era de 6,0; durante esta década el porcentaje de población que finalizó el ciclo inferior de educación secundaria creció 21,7% y; la esperanza de vida al nacer aumentó de 65,4 a 67,4 años. No obstante, la desigualdad y la pobreza mostraban ser persistentes. Para mediados de la década de los ochenta el índice de Gini<sup>120</sup> alcanzaba un valor de 0,49; la participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población solo llegaba a 4,1% y, la participación en el ingreso del 20% mejor remunerado de la población alcanzaba 53,8%. En 1969, en el ámbito nacional, los hogares en situación de pobreza representaban el 34,0% del total, para 1984 tal magnitud solo había caído al 30,0%. Situación contraria ocurrió en el ámbito urbano, donde el número de hogares pobres pasó de representar en 1969 el 20,0% del total a representar en 1984 el 23,0%. Respecto al desempleo urbano en las tres principales ciudades del país; Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, durante esta primera mitad de la década fue creciente. Adicionalmente, para mediados de la década ante las dificultades financieras del gobierno se congelaron las contrataciones y aumentaron los despidos en la administración pública, empresas estatales y banca nacionalizada.

El conjunto de rasgos vinculado al desarrollo económico y social de México durante el período hasta ahora considerado define un patrón de crecimiento vicioso, y en el mejor de los casos de solo absorción de empleo. La primera mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado forma parte de un período que comenzó en 1982 y que se extiende hasta 1994, durante el

---

<sup>120</sup>**Índice de Gini o coeficiente de Gini (CG)** es un indicador de desigualdad que permite describir la forma en que se distribuye el ingreso entre los individuos de la sociedad. Se define como el cociente de las diferencias entre la línea de equidistribución y los valores de la curva de Lorenz. El CG se construye mediante la comparación de la distribución empírica de los ingresos que se forma con los datos observados y la línea de igualdad perfecta que supone la distribución total derivada de la curva de Lorenz. Ésta es una de las formas más habituales de representar la desigualdad. Representa el porcentaje acumulado de ingreso recibido por un determinado grupo de población ordenado en forma ascendente de acuerdo a la cuantía de su ingreso. El valor mínimo del indicador es cero, se interpreta como ausencia de concentración del ingreso entre los individuos de la sociedad. El valor máximo es uno y se interpreta como una concentración total del ingreso (Medina, Fernando. *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo 2001, pp. 13-29).

cual, según CEPAL,<sup>121</sup> el crecimiento del PIB de esta economía alcanzó el 1,9%, el empleo creció 3,5% y la productividad laboral cayó en -1,6%. Valores significativamente inferiores a los mostrados durante el período de expansión que se dio entre 1965-1981 cuando el PIB creció 6,7%, el empleo 4,7% y la productividad laboral 1,8%.

Una vez examinados los rasgos que definen las condiciones iniciales del desarrollo de México para este estudio, en la siguiente sección se describe la estrategia de desarrollo seguida por las autoridades de este país a partir del año 1985.

#### **IV.1.2. La estrategia de desarrollo en México a partir de 1985<sup>122</sup>**

Ante este panorama, a mediados de la década de 1980, se decide dar fin a la pauta de desarrollo tradicional seguida por el país desde 1945, cuya base era la industrialización dirigida por el Estado y la sustitución de importaciones; y se lleva a cabo un conjunto de amplias reformas que buscaban aumentar la función económica del sector privado y dar mayor margen a la acción de las fuerzas del mercado y acelerar la inserción en la economía mundial. El rápido desmantelamiento del sistema de protección comercial, la liberalización del mercado financiero, la clausura de la política industrial, la privatización y cierre de gran parte de las empresas paraestatales, así como la reducción del gasto público, en especial aquel dedicado a la inversión; se convierten en las primeras señales que dan cuenta de este cambio de pauta de desarrollo.

La descripción de los cambios en el patrón de desarrollo de México ocurridos entre los años 1985 y 2015 comienza por presentar como antecedente a éstos el programa de estabilización llevado a cabo entre 1982 y 1985. Este programa conocido como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se presentó en la toma de posesión del Presidente Miguel de la Madrid el 1º de diciembre de 1982 y contemplaba dos etapas: un tratamiento de choque en 1983 seguido por políticas de corte gradual entre 1984 y 1985. Como directrices del mismo se acordó, en el corto plazo, ir en búsqueda de la estabilidad financiera y de precios mediante una drástica re-

<sup>121</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, pp. 45-51.

<sup>122</sup> Basado en comentarios y cifras aportados por Clavijo, Fernando y Susana, Valdivieso, *op. cit.*, pp. 19-148; Lustig, Nora. *México. The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998, pp. 28-157; Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime, Ros, “México: las reformas...”, *op. cit.*, pp. 47-55; Leal, Pablo. “México, inclusión social y reformas estructurales en perspectiva histórica”, *REDPOL*, no. 7, 2013, pp. 1-33; Licona, Ángel, *op. cit.*, pp. 97-122; Moreno-Brid, Juan, “Desarrollo y macroeconomía: reflexiones...”, *op. cit.*, pp. 375-399.

ducción del déficit del gobierno y una fuerte devaluación del peso y, en el mediano plazo, mantener la estabilidad nominal de la economía, incrementar la competitividad en la economía mundial, fomentar y depender más del ahorro interno, desregularizar y descentralizar la vida económica y con ello retomar la senda histórica de crecimiento económico.

El tratamiento de choque que comenzó con una fuerte devaluación del peso a finales de 1982, contemplaba un aumento de los impuestos y de los ingresos no tributarios, un recorte sustancial de los gastos públicos, la necesaria negociación de la reprogramación de la abultada deuda externa de corto plazo y el acceso a nuevos créditos de la banca comercial nacional y extranjera. La fase de políticas de corte gradual usó como instrumentos para lograr la desaceleración de la inflación el control del déficit del gobierno y del conjunto de los precios claves de la economía – tipo de cambio, salario mínimo y precio de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público– en un todo de acuerdo con las metas del programa antiinflacionario previsto. Estas medidas trajeron consigo a inicios de 1984 una moderada recuperación económica, sin embargo, los resultados esperados en materia de inflación y crecimiento no fueron alcanzados, mientras que el superávit comercial estuvo por encima de lo previsto y el déficit fiscal se redujo hasta la meta establecida. Pero a mediados de 1985, México enfrentó una nueva crisis de balanza de pagos que estuvo asociada a un incremento en las importaciones, a la caída del crecimiento de las exportaciones no petroleras, al descenso de los ingresos por exportaciones de petróleo ante la reducción de su precio al nivel mundial y a las dificultades para obtener nuevo financiamiento externo. En consecuencia, el crecimiento económico se ralentizó y la inflación se aceleró.

A esta crisis el gobierno respondió con duras medidas de estabilización. Se optó por una política fiscal y monetaria restrictiva y la devaluación del tipo de cambio controlado. Medidas que perseguían dos objetivos. En el corto plazo, defender la balanza de pagos y evitar el agotamiento de las reservas en moneda extranjera. En el mediano plazo, reducir la vulnerabilidad de la economía frente a las fluctuaciones desfavorables de los precios mundiales del petróleo. A diferencia de la estrategia escogida en 1983, en esta oportunidad las medidas de estabilización estuvieron acompañadas de una aceleración de la liberalización comercial, lo que se interpreta como el comienzo de un proceso de reformas estructurales. La liberalización comercial comenzó por reducir sustancialmente el universo de bienes y servicios sujetos a licencia de importación. Me-

diante tal medida el gobierno mexicano pretendía enviar a los empresarios señales acerca de su compromiso con la reforma orientada al exterior.

A pesar de la implementación de estas medidas, los desequilibrios en la economía mexicana seguían acentuándose. Ante tales circunstancias se anuncia en diciembre de 1987 la puesta en práctica de un nuevo plan, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), tildado por algunos como una estrategia de desarrollo de corte heterodoxo. Este pacto fue firmado por el gobierno y representantes formales de los trabajadores, las fuerzas productivas y los empresarios. Sus componentes esenciales fueron mayores recortes en el déficit fiscal, una política monetaria más restrictiva –altas tasas de interés real y ajustes al crédito–, la liberalización del comercio, rebajas arancelarias, eliminación de los permisos de importación y, una política integral de ingresos –mecanismos generalizados de control de precios y salarios–. El pacto incluía el ajuste al alza progresiva del salario mínimo, del tipo de cambio controlado y de los precios de bienes y servicios ofrecidos por el gobierno. Algunos meses luego de su implementación, en el marco de la política de ingresos integral, hubo acuerdos entre gobierno, trabajadores, productores y empresarios y los precios, los salarios y el tipo de cambio controlado fueron congelados. Este último ingrediente no presente en los planes más ortodoxos antes formulados, contribuyó en gran medida a romper la inflación inercial y estabilizar las expectativas. A ello se añadió un programa de reforma estructural que contempló la aceleración de la liberalización del comercio y la desinversión de las empresas públicas. El haber añadido política de ingresos a la disciplina fiscal y monetaria, así como la presencia de condiciones iniciales más favorables: el déficit fiscal bajo control, las cuentas externas fuertes y el hecho de que los precios relativos se realinearán antes del congelamiento de salarios y precios y la implementación de medidas por concertación ha sido señalado por muchos como lo fundamental para haber logrado una desaceleración significativa de la inflación.

Aún y cuando la implementación del PSE logró controlar la inflación, el crecimiento económico seguía siendo esquivo. Ante lo inconveniente de llevar adelante por parte del Estado, medidas expansivas que pudieran alentar la inflación y erosionar la confianza del sector privado ganada con tanto esfuerzo; y ante la negativa del sector privado a liderar una recuperación por temor a una falla o reversión de las políticas; le correspondió al gobierno liderado por Carlos Salinas de Gortari, quien asumió el mando del Estado mexicano en diciembre de 1988, fomentar la estabilidad y la recuperación económica.

Para tales fines, Salinas de Gortari anunció el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). La idea central era comprometerse con el crecimiento sin sacrificar la estabilidad de precios. Para lograr fomentar la recuperación de la actividad económica era esencial impulsar la inversión, pero la gran transferencia negativa de recursos que México había padecido año tras año desde que estalló la crisis a mediados de 1982, se había convertido en un obstáculo para tal propósito. Para revertir tal circunstancia era esencial concentrar los esfuerzos en tres frentes: la reducción de la carga del servicio de la deuda, el estímulo a la repatriación de capital y la atracción de nuevas inversiones extranjeras.

Convencer al sector privado en el país y en el extranjero, y en particular al gobierno de los Estados Unidos, de que la economía mexicana era viable y digna de confianza era el desafío que tenía por delante la administración Salinas. Con el propósito de reducir el peso que representaba el servicio de la deuda en las finanzas públicas mexicanas se realizaron ejercicios de reprogramación, *swaps* de deuda por capital y operaciones de descuento de deuda con cupón cero, no obstante, aún persistía el obstáculo. Un mayor nivel de confianza del gobierno de Estados Unidos lleva a este país a lanzar en marzo de 1989 el llamado Plan Brady, una nueva estrategia para la reducción de deuda de los países latinoamericanos. México fue el primero en acogerse al plan y en febrero de 1990 firma el acuerdo con el comité asesor que representa a los bancos acreedores, ofreciendo como parte de las garantías los recursos financieros concedidos en calidad de préstamo por los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el gobierno del Japón.

En términos más precisos, las acciones llevadas a cabo por los gobiernos mexicanos durante la década de los ochenta del siglo pasado y que definen la estrategia de desarrollo de aquel entonces son las siguientes. En el ámbito de la reforma fiscal se introdujo una serie de medidas orientadas a adaptar el sistema fiscal existente a los lineamientos del modelo de mercado. Tales medidas buscaban la neutralidad impositiva y la equidad horizontal,<sup>123</sup> armonizar el sistema fiscal

---

<sup>123</sup> Ambos términos tienen que ver con características del sistema tributario de un país. La neutralidad impositiva implica que la acción de los distintos gravámenes que componen el sistema fiscal no afecte a las decisiones relativas de producción y consumo privado, así como que la asignación de recursos permanezca inalterada en el sector privado. La equidad horizontal es una de las dos dimensiones del principio de equidad en los impuestos, la otra es la equidad vertical. La equidad horizontal tiene como esencia que los impuestos deben afectar de igual manera a personas que tengan igual capacidad contributiva. Mientras que la equidad vertical, asociada a la característica redistributiva de los impuestos, significa que las personas con mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más impuestos.

con el de los principales socios comerciales y reducir las distorsiones generadas por el sistema tributario por medio de la simplificación y racionalización del número, la estructura de los impuestos, la reducción en las tasas impositivas marginales<sup>124</sup> y la eliminación del trato preferencial otorgado a algunos sectores y gravámenes especiales. Pretendían además fortalecer los ingresos fiscales mediante la ampliación de la base gravable y el control de la evasión y la elusión.<sup>125</sup> Lo anterior implicaba la configuración de un sistema fiscal moderno y simplificado administrativamente. Entre las medidas adoptadas destaca el aumento de los impuestos pagados por la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX) sobre las ventas nacionales y los impuestos indirectos sobre la gasolina, el aumento en el impuesto al valor agregado (IVA), junto con una reducción en el número de exenciones, el establecimiento de nuevos impuestos como el impuesto a los activos (IA)<sup>126</sup> y se tomaron medidas orientadas a lograr la incorporación del sector informal al sistema tributario. También se llevó a cabo modificaciones en los mecanismos de indexación para pagos de intereses, depreciación e inventarios y se acercó las tasas impositivas corporativas a los estándares internacionales. Se redujo las pérdidas reales de ingresos derivadas de los retrasos en la recolección, así como acciones tendentes a mejorar la eficacia en el cobro de impuestos en los estados y los municipios, se redujo hasta en una tercera parte el número de trámites requeridos para el pago de las obligaciones tributarias y fue posible consultar en línea mediante computadoras el estado de los trámites presentados. Estas acciones dirigidas a la modernización del sistema fiscal fueron acompañadas por la creación en diciembre de 1995 del Servicio de Administración Tributaria (SAT), cuyas atribuciones eran la determinación y recaudación de impuestos.

Por otro lado, con el propósito de cumplir con los objetivos de déficit fiscal el gasto gubernamental sin intereses tuvo que reducirse drásticamente. La inversión pública sufrió el recorte más drástico al reducirse cerca de un 50,00% en el período comprendido entre 1982-1991. Inversiones en sectores como pesca, turismo, industria, desarrollo rural y energía sufrieron fuertes reducciones. De menor magnitud fueron los recortes en los pagos salariales del sector público.

---

<sup>124</sup>La tasa impositiva marginal es la tasa de impuestos o porcentaje de la última unidad monetaria de la renta recaudado en forma de impuesto.

<sup>125</sup>La evasión fiscal es una actividad ilícita llevada a cabo por los agentes económicos con el fin de pagar menos impuestos de los que les corresponde. Se hace mediante el ocultamiento de bienes o ingresos a las autoridades tributarias, o sobrevaloran los conceptos deducibles. La elusión fiscal o planeamiento tributario agresivo, es cuando se usan estrategias y esquemas legales tributarios para evitar o reducir pagos de impuestos sin violar la ley.

<sup>126</sup>Pago de un impuesto mínimo para los contribuyentes que, por medio del uso de precios de transferencia o de la manipulación contable de la base gravable, presentaban utilidades nulas e incluso pérdidas recurrentes en sus empresas (Clavijo, Fernando y Susana, Valdivieso, *op. cit.*, p. 44).

Respecto a la desinversión en empresas públicas –privatizaciones, tanto en el gobierno de De la Madrid como en el de Salinas, se llevaron a cabo programas para privatizar, cerrar, fusionar o transferir entidades federales a estatales o regionales. El número de empresas públicas pasó de más de 1.000 en 1982 a solo 269 a mediados de 1991. En 1987 se anunció qué áreas y actividades como exploración, extracción y refinación de petróleo crudo; petroquímico básico; electricidad; ferrocarriles y distribución de alimentos seguirían bajo la propiedad y gestión del Estado, mientras, telecomunicaciones, aerolíneas, producción de acero, equipos de transporte, productos químicos y fertilizantes, minería, azúcar, así como otras actividades de la industria y los servicios pasarían a ser propiedad u operadas por el sector privado de la economía. En mayo de 1990 se anuncia la venta del sistema bancario al sector privado y durante 1991 se venden empresas de seguros, fábricas de acero y automóviles ferroviarios y, se reduce aún más la participación del Estado en la empresa de telecomunicaciones nacional Teléfonos de México (TELMEX). A partir de 1994 los esfuerzos por implicar al sector privado en los campos antes ocupados por el Estado se dirigieron principalmente a la concesión para la administración de activos públicos, por ejemplo los servicios de transporte y carga, los ferrocarriles, administraciones portuarias y carreteras, entre otros.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

En lo vinculado con desregulación, durante la segunda mitad de los años ochenta e inicios de los noventa del siglo pasado, el gobierno mexicano acometió la transformación del marco regulatorio interno necesario para seguir conservando su papel como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos. En tal sentido, conviene destacar los aspectos relacionados con la liberalización financiera, la eliminación del esquema de licencias y otras restricciones en industrias particulares y la liberalización de precios. La liberalización financiera incluyó la liberalización de los mercados financieros y reformas del marco legal e institucional que regulaban a los intermediarios financieros. La liberalización del sistema financiero, que inició en 1974 con la flexibilización de la fijación de las tasas de interés, se convirtió a partir de 1988 en un proceso de mayor cobertura, cuando las reformas abarcaron campos vinculados a la tasa de interés, encaje legal, créditos dirigidos, privatización bancaria, regulación prudencial y supervisión y autonomía del banco central. Se dismantelaron de forma rápida y total los topes máximos a las tasas de interés y requisitos de reserva de los bancos. Transcurridos los primeros años de la década de 1990 se eliminaron los subsidios a las tasas de interés; fue dismantelado el sistema de canalización obligatoria de fondos mediante la banca comercial y los fideicomisos del banco central y la selec-

ción de proyectos a financiar quedó en manos de la banca comercial y debía basarse en criterios de mercado ante las transformaciones sufridas por la banca de desarrollo. Para el año 1990 se permitió la propiedad mayoritaria del sector privado de los bancos y la propiedad minoritaria por parte de inversionistas extranjeros. Entre 1991 y 1992 mediante subasta pública se reprivatizaron todos los bancos comerciales. Respecto al marco legal e institucional quedó separada la actividad de los bancos y la de las compañías de seguros, se exigió a los bancos asegurar los depósitos, se reforzó el sistema regulatorio y en 1992 se creó el órgano de supervisión bancaria, y para 1994 entró en vigencia la autonomía del Banco de México. La nueva Ley del Banco de México otorgaba a esta institución autonomía en sus funciones y administración, dejaba claro que su objetivo principal era la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, le daba facultad exclusiva de manejar su propio crédito y de coadyuvar en el control del tipo de cambio y en la intermediación financiera.

Sobre las barreras de entrada en los mercados, se puede destacar la eliminación de barreras y licencias para entrar y operar en el sector del transporte de carga y la eliminación de las restricciones de precios en este sector. Fue permitida la participación del sector privado en un grupo de empresas redefinido como petroquímica básica y se eliminó la restricción de permisos previos requeridos a actores privados para la producción de ciertos derivados del petróleo como los lubricantes, naftas y grasas. En el sector pesquero se abolieron los requisitos de licencia para la cría y la acuicultura, las barreras de comercialización fueron abolidas y las restricciones a la inversión extranjera en esta actividad fueron relajadas. Nuevas leyes abrieron a la explotación privada las Reservas Minerales Nacionales existentes. Se introdujeron cambios en la política de concesiones, se simplificaron las prácticas administrativas y se introdujo un mecanismo de subasta para la asignación de concesiones. Respecto a productos agrícolas, se desregularizó la industria del azúcar, pasó al sector privado la propiedad de ingenios azucareros, se levantaron las regulaciones sobre producción y comercialización de granos y productos de cacao, se eliminó el sistema de asignación de suministro entre productores y se levantó de forma gradual el control sobre la producción y comercialización de café. En otros sectores como el de las comunicaciones, además de privatizar la empresa de telecomunicaciones nacional TELMEX, el gobierno mexicano de aquel entonces liberalizó los procedimientos de autorización para la instalación y operación de equipos de telecomunicaciones.

Entre los años 1989 y 1991 el gobierno levantó el control de precios de muchos productos y flexibilizó la fijación de precios de otros, acortó la lista de artículos controlados y redujo la diferencia entre precios controlados e internacionales. Solo se exceptuaron algunos productos y servicios básicos.

Por otra parte, luego de un prolongado historial de protección a industrias tales como bienes de consumo durables y de capital mediante instrumentos como barreras arancelarias, concesión de licencias y requisitos de contenido nacional. A mediados de 1985, la liberalización del comercio, la relajación a las restricciones a la propiedad extranjera, la adaptación de la legislación mexicana a las normas internacionales, así como la iniciativa de unirse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); fueron los elementos esenciales de una estrategia que daba cuenta de una orientación hacia el exterior de la economía mexicana.

La liberalización del comercio al principio fue gradual y se completó en 1988. En el marco de su adhesión al GATT en 1986, México pasó de un sistema arancelario de diez niveles o tasas y un arancel máximo del 100,0% para 1985 a otro de cinco niveles o tasas y un arancel máximo de 20,0% en 1987. De un 92,2% de la producción nacional protegida por licencias de importación en 1985 se pasó a un 19,0% en 1990, no obstante, en algunas pocas actividades como producción de maíz, automóviles y derivados de petróleo esta eliminación fue progresiva. También se llevó a cabo la eliminación o reducción del subsidio directo y restricciones a la exportación. Solo quedaron sujetos a este tipo de medidas el azúcar, el café, el acero inoxidable y los textiles. Además se eliminaron los precios oficiales de referencia. No se debe dejar de considerar que junto a la aceleración del proceso de apertura comercial llevado a cabo durante mediados de los años ochenta, el gobierno mexicano estableció incentivos arancelarios temporales a los exportadores. Un ejemplo fue el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, con el cual las empresas podrían importar temporalmente y libres de aranceles materias primas y maquinarias y equipos para la producción de artículos de exportación.

Respecto a la apertura de la cuenta de capitales, y en particular, al régimen de Inversión Extranjera Directa (IED), desde 1984, un nuevo conjunto de reglas flexibilizó las disposiciones que regían sobre la materia. Se amplió de manera significativa el número de operaciones en las que se modificó el límite del 49,0% impuesto a la participación extranjera en las actividades no reservadas o sujetas a limitaciones específicas como era el caso de la industria del vidrio, el ce-

mento, la celulosa, el hierro y el acero. Industrias donde, incluso previa autorización, la participación extranjera llegó a ser del 100,0% del capital social. Ya para 1993 la proporción de actividades abiertas a participación extranjera mayoritaria se había elevado a 91,0%, y el sector manufacturero quedó totalmente abierto al capital extranjero. Además se crearon mecanismos para facilitar la participación temporal pero renovable de propiedad extranjera en sectores restringidos y para la autorización de las operaciones. En cuanto a la apertura de los mercados financieros a la inversión extranjera de cartera, esta se inició en 1989. Se permitió la participación de inversión extranjera de manera indirecta mediante fideicomisos, se eliminaron las restricciones a la compra de valores de renta fija, lo que aunado a la firma del Plan Brady de febrero de 1990, a la disminución de las tasas de interés internacionales y a una flexibilización de las regulaciones que en esta materia tenía para ese entonces los Estados Unidos, provocó que en cuatro años (1989-1993) México viera crecer más de ocho veces la inversión extranjera de cartera en su territorio.

Entre 1987 y 1991 el gobierno mexicano modificó la Ley de Invenciones y Marcas, se ampliaron los términos de las patentes y marcas, se concedió protección adicional de patentes y marcas para nuevos productos, se simplificaron los procedimientos de registro y se promulgaron otras mejoras en la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Por otra parte, con el ánimo de sacudir las expectativas de los potenciales inversionistas y de esa manera estimular la repatriación de capitales y las nuevas inversiones extranjeras, el gobierno anunció en mayo de 1990 que planeaba volver a privatizar los bancos y en agosto del mismo año explicitó la intención de buscar un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Ambas acciones trajeron consigo mayores recursos por vía de repatriación e inversión de cartera en los años 1990 y 1991. A lo cual también se unió mayor acceso del sector privado mexicano a los créditos de la banca extranjera.

Especial atención merece la decisión de México de participar en un TLC con Estados Unidos y Canadá. Aun y cuando la estrategia de desarrollo propuesta por la administración Salinas en el ámbito del comercio exterior se orientaba hacia un comercio libre con diversidad de naciones; un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos era una acción que le permitiría dar a la captación de inversión extranjera el vigor requerido y que no fue alcanzado con el acuerdo de deuda tipo Brady y las reformas de largo alcance de finales de los años ochenta del siglo pasado. En aquel entonces resultaba crucial alcanzar la recuperación económica y el

crecimiento sostenido de la economía mexicana y para ello, entre otras cosas, se requería una entrada de inversión extranjera y una repatriación de capitales de gran magnitud. Esto sería posible si se llevaban a cabo políticas capaces de aumentar la tasa de rendimiento esperada de la inversión y el impulso de la confianza del sector privado. Un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos era una acción que se inscribía dentro de esta categoría. Dos son las razones que sustentaban tal afirmación. Este tipo de acuerdo garantizaría el acceso futuro al mercado de Estados Unidos y garantizaría la durabilidad de la estrategia de economía abierta de México. Otros mecanismos de cooperación e integración económica llevadas a cabo por México entre los años 1986 y 1998 fueron el acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1986), incorporación a la Cuenca del Pacífico (1988), ingreso al mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC) (1989), creación del Grupo de los Tres (1990) y suscribió TLC con Chile (1991), Costa Rica (1995), Bolivia (1995) y Nicaragua (1998).

Con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la estrategia de desarrollo mexicana mantiene su orientación general, pero con cierto guiño a la posibilidad de una intervención más activa y vertical del Estado en algunos casos. Ejemplo de ello se aprecia en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE) lanzado en el año 1996. En este programa queda en evidencia la convicción de los agentes económicos mexicanos acerca de la necesidad de la intervención estatal para el logro de los fines del desarrollo, lo que se muestra en las primeras líneas de su presentación.

En el umbral del siglo XXI, México requiere impulsar el crecimiento económico sostenido, a fin de generar más y mejores empleos y alcanzar los niveles de bienestar que demanda la sociedad.

Para afrontar este desafío, debemos avanzar decisivamente en la construcción de una planta productiva y eficiente, capaz de satisfacer el mercado interno y de participar con éxito en los mercados internacionales. La competitividad necesaria para alcanzar tales propósitos no puede fundarse exclusivamente en la disponibilidad de factores productivos de bajo costo, el esfuerzo aislado de empresas o industrias, o la sola acción de las fuerzas del mercado. Éstos y otros factores deben coordinarse y complementarse mediante la acción catalizadora del Estado, plasmada en políticas públicas altamente eficaz y promotora de la industria.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/319/10/RCE10.pdf>, [consultada el 9 de junio de 2018].

En el caso del PROPICE en particular, la pretensión de aumentar la injerencia del Estado solo alcanzó a hacerse presente mediante provisión de insumos de amplio espectro, participación en diálogos y diagnósticos sectoriales para fijación de metas claras y señalamiento de retos y problemas y, se llevaron a cabo programas de fomento sectorial en industrias clave como la automotriz, la farmacéutica y la de cómputo.

En resumen, las acciones de política económica incluidas en la estrategia de desarrollo mexicana a lo largo del período 1982-2000, se basan, entre otros aspectos, en considerar que el retraimiento del Estado de la esfera productiva es condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Las acciones públicas de este período se caracterizaron por perseguir la apertura de mercados, la desregulación y la privatización, así como por eliminar o reducir de manera significativa los programas de promoción sectorial, los esquemas de subsidios a las exportaciones y la eliminación de los subsidios a la protección comercial o subsidios fiscales/financiero a las actividades económicas.

Ya entrado el siglo XXI, bajo los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la estrategia de desarrollo continúa estando orientada hacia el exterior y marcada por el retraimiento del Estado de la esfera productiva. Se apuesta por una mayor apertura comercial como medida para hacer más dinámicos aquellos sectores que aún están rezagados respecto a las transformaciones requeridas para ser competitivos al nivel interno y externo, así como por continuar atrayendo inversión extranjera directa. La acción del Estado se concentró en la construcción de infraestructura que conectará a las regiones del país y que a la vez tuviera un efecto en la creación de cadenas productivas que integrarán a las empresas y reducirán sus costos de producción. Hubo esfuerzos por simplificar y hacer cada vez más competitivo y estable el sistema tributario. Asimismo el Estado ejecutó acciones de facilitación administrativa, coordinación de diálogos y flujos de información entre actores relevantes; fortaleció los marcos legales vinculados a la propiedad intelectual y dio apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas. Estas últimas acciones dan cuenta de la valoración de la calidad institucional como elemento clave de éxito en el desarrollo.

Ya en tiempos recientes, a comienzos del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se acordó el llamado Pacto por México. Donde la cúpula de las tres principales fuerzas políticas del país (Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la

Revolución Democrática (PRD)) se pusieron de acuerdo para aprobar lo que llamaron las reformas estructurales, a saber: energética, competencia económica, educativa, política-electoral, en telecomunicaciones y radiodifusión, financiera, hacendaria y laboral. Esto en búsqueda de elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico; fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y, afianzar el régimen democrático y de libertades. Las reformas contempladas en el Pacto por México se hayan orientadas en buena medida en la premisa según la cual el rol esencial del Estado es generar estabilidad macroeconómica junto a un buen ambiente de negocios, es decir, vigilar que se cumpla la ley y que el mercado se encargue de la asignación de los recursos bajo criterios de eficiencia económica.

En términos particulares, la reforma energética procuraba garantizar el abastecimiento de energéticos a precios competitivos, fortalecer el acceso a energías limpias y, modernizar el sector para impulsar inversiones, crecimiento y empleo. Esta reforma permitiría la privatización del sector eléctrico y petrolero, generando un mejor clima de negocios y mayores espacios de rentabilidad que atraerían la inversión extranjera directa. La reforma en materia de competencia económica pretendía profundizar y dotar de fuerza y permanencia, mediante una Política de Estado basada en un arreglo institucional pertinente, la relación entre las empresas para asegurar una sana y más intensa competencia. Se haría énfasis en sectores estratégicos como el de las telecomunicaciones, el transporte, los servicios financieros y la energía. La reforma política-electoral dirigida a afianzar el régimen democrático y de libertades incluyó acciones para fomentar la participación ciudadana y mayor certidumbre, equidad y transparencia a los comicios; así como una reforma en materia de transparencia dirigida a facilitar la evaluación del trabajo de los servidores públicos y la rendición de cuentas. La reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión fomentaba la competencia efectiva en televisión, radio, telefonía, e internet, con el interés de impulsar la integración de la sociedad a la era del conocimiento. La reforma financiera prometía que se iba a prestar mayores cantidades y a tasas más bajas a las unidades productivas. La reforma hacendaria buscaba incrementar la recaudación tributaria, limitando las exenciones fiscales a las empresas y ampliando la base gravable regularizando a una parte de la economía informal. La reforma laboral iba dirigida a flexibilizar el mercado laboral en búsqueda de costos salariales reales bajos.

Además de las reformas estructurales relacionadas con el ámbito económico mencionadas; lo energético, la competencia, lo financiero y lo hacendario; el Pacto por México contemplaba en lo económico otras acciones tales como: promoción del desarrollo a través de la ciencia, la tecnología y la innovación; propiciar con principios de responsabilidad y realismo una nueva cultura y compromiso ambiental; transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable; transformar el campo en una actividad más productiva, para lo cual se tomarían medidas encaminadas a mejorar la comercialización de productos agrícolas en beneficio de productores y consumidores, propiciar el incremento de la productividad agropecuaria mediante el crédito óptimo a tasa preferencial y subsidios focalizados, así como la incorporación de la tecnología y el énfasis en cadenas productivas. Adicionalmente se buscaría promover el desarrollo de la región sur-sureste la cual sigue rezagada respecto al resto del país, para lo cual se llevarían a cabo planes de infraestructura vial y ferroviaria, integración digital, infraestructura educativa y de salud, entre otras. Todas estas acciones estaban dirigidas a que el Estado generará las condiciones que permitieran el crecimiento económico acompañado de más empleos estables y bien remunerados.

Sin duda alguna habría que afirmar que a lo largo de más de tres decenios (1982-2015), la política fiscal y monetaria en México se ha orientado al logro de una inflación baja y estable, un déficit fiscal nulo o muy bajo y a una mínima intervención del Estado en la economía. Por otra parte, el tipo de cambio se mantiene en un régimen de flotación administrado en apoyo a la meta inflacionaria trazada. A estas medidas de política macroeconómica le ha acompañado una firme y acelerada apertura del mercado interno a la competencia internacional tanto en el ámbito comercial como financiero, así como procesos sostenidos de privatización, desregulación y modernización institucional propios de una orientación neoliberal sobre cómo ser desarrollado. Sin embargo, no se puede dejar de considerar que de manera simultánea, a partir de 1988, en México se comienzan a implementar medidas dirigidas a superar los problemas derivados de la elevada concentración del ingreso que provocaron las reformas estructurales aplicadas a comienzos de la década de los ochenta del siglo pasado y, que exacerbo los niveles de pobreza en el país. Entre las medidas dirigidas a combatir la pobreza destaca el haber reforzado el gasto social mediante el método de focalización. De acuerdo con esta política, el gobierno transfiere de manera directa recursos fiscales a las familias en extrema pobreza, aumentado con ello el ingreso de los pobres para que se puedan incorporar al mercado de bienes y servicios, sin alterar las condiciones estructurales determinantes de esa situación. En el caso de México, en particular, este tipo de medidas

comenzaron a ponerse en práctica mediante el Programa Nacional de Solidaridad (1988) y posteriormente en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En ambos programas, el gobierno haciendo uso de parte del presupuesto federal, apoyaba a las familias que vivían en situación de pobreza para mejorar sus condiciones de alimentación, salud y educación; otorgando recursos económicos y servicios. Esto se hizo mediante apoyos monetarios directos, becas educativas y acciones en el campo de la salud y lo alimentario.

Resulta importante advertir que, si bien la orientación de la política macroeconómica y de las reformas estructurales acometidas en México en el período analizado hasta ahora se apegan en gran medida al enfoque neoliberal –paradigma económico dominante–, no obstante, es posible encontrar en ambas elementos propios del enfoque dirigista o intervencionista –paradigma económico alternativo–. Como ejemplos de esto se tiene: el haber dado trato impositivo especial a bienes como los alimentos procesados, las medicinas, los vehículos nuevos y las importaciones de vehículos; haber congelado temporalmente los precios, salarios y tipo de cambio mediante acuerdo expresado en el denominado Pacto de de Solidaridad Económica (1987); el establecer arancel cero a las importaciones de materia prima, maquinaria y equipo destinada a la producción de bienes para la exportación mediante el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (1985) y beneficios administrativos mediante el Programa de Empresas Altamente Exportadoras (1987); mantener restricciones comerciales en sectores considerados estratégicos como agricultura, petróleo y transporte establecidas en la Ley de Comercio (1993); la exigencia de autorización previa para permitir al capital extranjero una participación mayor al 49% del capital social en ciertos sectores de la economía; la firma de acuerdos preferenciales de comercio bilaterales y multilaterales; entre otros.

Caracterizada la estrategia de desarrollo seguida por México a lo largo del período comprendido entre 1985 y 2015, se procede a continuación a caracterizar la estrategia seguida por la República de Argentina.

## **IV.2. Caso Argentina**

### **IV.2.1. Condiciones iniciales<sup>128</sup>**

---

<sup>128</sup>Basado en comentarios y cifras aportados por Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1990-2000*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990; Brenta, Noemí.

Durante la década de 1980, la economía argentina se contrajo en términos reales a una tasa media anual de -1,5% y el PIBpc lo hizo a -3,0%. Solo en el período 1980-1985 la contracción de la actividad económica se dio a una tasa media anual de -2,5%, lo que fue mucho más profundo al final de la década cuando el PIB cayó en -2,8% en 1988, -4,6% en 1989 y 0,2% en 1990. Aún más dramática es la caída si se considera el comportamiento del PIBpc, que disminuyó en -3,9% para el período 1980-1985, -4,0% en 1988, -5,8% en 1989 y -1,4% en 1990. Lo que contrasta con la expansión económica de la década de 1970 cuando el PIB creció a una tasa media de 2,6% al año y el PIBpc lo hizo a 0,9%.

A lo largo de la década de 1980, la economía argentina refuerza su carácter urbano y de productor de bienes agrícolas y de prestación de servicios. La población urbana respecto de la población total pasa de 82,9% en 1980 a 87,0% en 1990. El sector de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca que para 1980 contribuía con 8,6% del PIB y empleaba al 13,0% de la PEA, en 1990, contribuía con 14,5% del PIB y empleaba al 11,0% de la PEA. Por su parte, el sector de explotación de minas y canteras, industria manufacturera, construcción, electricidad, gas, agua y servicios sanitarios que contribuía para inicios de los ochenta con 27,4% del PIB y empleaba al 33,8% de la PEA, en 1990, su contribución se reduce a 21,5% y daba empleo al 25,3% de la PEA. El sector de los servicios que contribuía en 1980 con 64,1% del producto y empleaba a 53,1% de la PEA, para 1990, contribuía con 64,0% del PIB y empleaba a 62,7% de la PEA. Gana importancia la agricultura como reflejo de una mayor oferta agropecuaria debido al aumento de la superficie sembrada y un mayor rendimiento de los principales granos; y pierde importancia la industria y la construcción como reflejo de la evolución contractiva que tuvo el gasto interno en los años finales de la década.

Para el período en cuestión, la calidad de la inserción internacional argentina se podría considerar poco satisfactoria. El dinamismo de las exportaciones se mostraba creciente pero errático. A lo largo de la década las ventas al exterior crecieron a una tasa media anual del 4,1%, aún y cuando hay años en los cuales caen de manera significativa, como ocurrió en 1986 cuando se redujeron en 15,9%. Por su parte, las importaciones se contraen durante el período a un ritmo

---

“La convertibilidad Argentina y el Plan Real de Brasil: concepción, implementación y resultados en los años ‘90”, *Ciclos*, vol. 12, no. 23, 2002-01, pp. 39-86; Kuwuyama, Mikio y José, Durám. *La calidad de la inserción de América Latina y el Caribe en el comercio mundial*, Santiago de Chile: CEPAL-División de Comercio Internacional e Integración, 2003, p. 11-20.

medio anual de -6,3%, llegando incluso en 1982 a disminuir en más del 42,0%. La canasta de exportaciones se mostraba concentrada en productos con mercados de lento crecimiento. Para el trienio 1985-1987, del total de exportaciones un 52,8% era de productos primarios, 25,4% de manufacturas basadas en recursos naturales y solo 21,8% de manufacturas de baja, media y alta tecnología. Destacaban para aquel entonces entre los diez principales productos exportados: cereales y sus preparaciones (19,2% del total de bienes exportados), alimentos para animales (13,8% del total de bienes exportados), carnes y sus preparaciones (8,2% del total de bienes exportados), aceite y grasas vegetales (9,9% del total de bienes exportado), semillas y frutas oleaginosas (9,0% del total de bienes exportados), cuero y manufacturas de cuero (6,0% del total de bienes exportados), fierro y acero (5,0% del total de bienes exportados), petróleo y sus productos (3,0% del total de bienes exportados), así como fibras textiles (2,4% del total de bienes exportados). No obstante, este patrón de concentración en cuanto a intensidad tecnológica de las exportaciones en alguna medida se compensaba con un elevado grado de diversificación de las exportaciones respecto a productos y destinos. La diversificación de las exportaciones argentinas en relación con el número de productos ya era notoria en los años ochenta, el índice IHH respecto a productos en el período 1986-1988 era inferior a 0,10, lo que permite hablar de una oferta exportadora diversificada, este valor se encontraba por debajo de la media del valor mostrado por los países latinoamericanos para el período en cuestión. Respecto a mercados de destino las exportaciones argentinas en el período 1986-1988 también se mostraban como diversificadas con un índice IHH inferior a 0,10, valor menor a la media de América Latina que en aquel entonces se hallaba en 0,18.

En cuanto a aspectos demográficos y de capital educativo, entre los años 1980 y 1990 la población de Argentina creció a una tasa media de 1,4% anual. La esperanza de vida al nacer que a finales de los años setenta del siglo pasado era de 68,7 años se eleva para finales de los ochenta a 70,6 años. La tasa de alfabetización se eleva de 93,9% en 1980 a 95,3% en 1990, La tasa bruta de matrícula por nivel de enseñanza también se eleva.

En la dimensión social, durante esta década la pobreza, el desempleo y la desigualdad se profundizan. El número de hogares en situación de pobreza respecto al número de hogares totales se eleva de 9,0% a inicios de los ochenta a 13,0% en 1986. Para estos mismos años, el número de hogares en situación de indigencia se duplica de 2% a 4% del total. El desempleo urbano que

para 1980 mostraba una tasa media anual de 2,6%, en 1990 se eleva a 7,4%. La desigualdad en la distribución del ingreso se acentúa durante esta década, para 1980 el coeficiente de Gini alcanzaba un valor de 0,408 y ya para 1991 era de 0,468. Además, al inicio de la década el quintil más pobre de los hogares argentinos del área metropolitana recibía el 2,8% del ingreso nacional y el quintil más rico el 30,9%, diez años después, en 1990, el quintil más pobre recibía el 2,3% y el más rico 34,8%.

Los hechos descritos dan cuenta de que a lo largo de toda la década de 1980 la economía argentina sufrió una persistente contracción. Por el lado de la demanda esta se evidencia, entre otras, por la reducción del consumo privado por habitante, que para el período 1980-1985 disminuía a una tasa anual media de -5,5%, en 1988 llega a caer en -10,2%, en 1989 en -6,5% y en 1990 en -5,8%; El coeficiente de inversión interna bruta cae de 22,7% en 1980 a 8,0% en 1990. Esta contracción en el gasto interno trajo consigo para el período 1980-1990 un crecimiento exiguo del sector de la agricultura, caza, silvicultura y pesca que alcanzó una tasa anual media de 1,3%; un decrecimiento de la producción minera (incluido petróleo) de -0,1%; un decrecimiento de la producción manufacturera de -1,9%.

Junto a la contracción generalizada que durante los años ochenta del siglo pasado enfrentó la economía argentina, se hizo presente durante estos mismos años una profundización del proceso inflacionario. El índice de Precios al Consumidor (IPC) para la provincia de Gran Buenos Aires que alcanzó a ser de 118,5% en promedio para el período 1970-1980, se eleva a 322,6% para 1980-1985 y termina siendo de 2.314,0% para 1990. Adicionalmente, la economía argentina enfrentaba el peso de una significativa deuda externa, que para 1990 ascendía a USD 67,1 mil millones, equivalente a cinco (5) veces sus exportaciones anuales.

Ambas patologías económicas, contracción de la actividad económica y fuertes procesos inflacionarios, opacan la mejora exigua de la calidad de la inserción internacional argentina y traen consigo persistente pobreza, desempleo y desigualdad en la distribución del ingreso. Estas patologías son según Fernando Porta y Carlos Bianco,<sup>129</sup> la manifestación de profundos desequilibrios internos y serios desequilibrios externos que conviven y se interrelacionan afectando la dinámica de la economía argentina a lo largo de la década de 1980.

<sup>129</sup> Porta, Fernando y Carlos, Bianco. “Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consenso y disenso”, *Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT)*, Documento de trabajo no. 13, marzo 2004, pp. 4-6.

Entre los desequilibrios internos, resaltan como los más importantes: la desigualdad en la distribución de los ingresos; las desigualdades en las oportunidades y capacidades de acceso a bienes públicos; las insuficiencias de empleo; y las desigualdades regionales y, en particular, la escasa o nula sustentabilidad de algunas economías regionales. Mientras que los desequilibrios externos combinan dos dimensiones: una restricción de tipo comercial y una restricción de tipo financiero. La restricción comercial se refiere a la incapacidad relativa de la economía para generar por la vía de las exportaciones las divisas requeridas para financiar las necesidades de la estructura productiva en las fases de crecimiento y, a la vez, los servicios y demandas vinculadas a los movimientos de capital. La restricción financiera se presenta cuando, como consecuencia de las perspectivas del desenlace de una crisis de balanza de pagos cuando en los momentos de exacerbamiento de la restricción comercial, el país encuentra dificultades de acceso a nuevas corrientes de financiamiento internacional.

Son tres las causas de los desequilibrios descritos y que cuya interacción conforman el nudo central del problema del desarrollo argentino; una estructura productiva desequilibrada, donde los elementos más dinámicos aparecen como enclaves con escasa capacidad de derrame; serios déficit de competitividad, tanto al nivel de firmas y sectores como de naturaleza sistémica; y una macroeconomía frágil, muy vulnerable a eventuales *shocks* externos y responsable de una elevada incertidumbre que alienta la vocación cortoplacista y conservadora de los agentes económicos.

Para hacer frente a estas circunstancias, los distintos gobiernos argentinos a lo largo de los últimos veinticinco años han formulado e implementado la estrategia de desarrollo que a continuación se describe.

#### **IV.2.2. Estrategia de desarrollo en Argentina a partir de 1989<sup>130</sup>**

---

<sup>130</sup>Basado en comentarios y cifras aportados por Heymann, Daniel. “Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico”, en; Heymann, Daniel y Bernardo, Kosacoff. *Desempeño económico en un contexto de reformas. La Argentina de los noventa*, Buenos Aires, Eudeba-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000, pp. 46-81; Brenta, Noemí, “La convertibilidad Argentina...”, *op. cit.*, pp. 39-86; Gambina, Julio. “Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)”, en: Sader, Emir (comp.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de las Ciencias Sociales CLACSO, 2001, pp. 187-229; Keifman, Saúl. “Auge y derrumbe de la convertibilidad argentina: lecciones para Ecuador”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, no. 19, mayo 2004, pp. 25-34; Rapoport, Mario. *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*, Buenos Aires, Booket, 2010; Porta, Fernando. “Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial una propuesta a partir del caso argentino”, en: Bárcena, Alicia y Amtonio, Prado. *Neoes-*

Comienza este relato acerca de la estrategia de desarrollo seguida por los distintos gobiernos de Argentina con la descripción de las medidas contenidas en la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, aprobadas por el congreso argentino en agosto y septiembre de 1989 a petición del recién instalado gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), y que tienen su justificación en la experiencia de la hiperinflación, la persistente recesión, junto al deterioro de las cuentas fiscales, el elevado endeudamiento, el retroceso de las reservas y la huida de capitales que se hicieron presentes en los últimos años de la década de 1980.

En procura de una reorientación del gasto público y de la reducción y financiación del déficit fiscal, la Ley de Emergencia Económica contemplaba la suspensión de las exoneraciones impositivas de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, y de las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras gubernamentales. Además permitió la separación anticipada de sus cargos de empleados públicos y eliminó privilegios salariales en la administración pública. La ley además contempló la simplificación de la estructura impositiva, el incremento de la alícuota del impuesto a la ganancia así como la expansión de su base imponible, y la mejora de la eficacia de los agentes de recaudación. Por su parte, la Ley de Reforma del Estado sentó las bases para el proceso de privatización de las empresas estatales que para el momento existían en actividades tan diversas como: telefonía, aviación comercial, rutas, puertos y aeropuertos, ferrocarriles, complejos siderúrgicos y empresas petroquímicas.

Junto a estas medidas, en sus primeros años, el gobierno de Menem llevó a cabo un proceso de apertura del comercio internacional reduciendo, aun cuando con oscilaciones en el grado de protección, las barreras arancelarias y los instrumentos para-arancelarias existentes. Además liberó el tipo de cambio y aplicó una política de control estricto de la oferta monetaria, lo que fue complementado con una liberalización del movimiento de capitales nacionales y extranjeros, y con la facilitación de la remisión de las utilidades al extranjero. También se dio inicio a un proceso de transformación del sector bancario. Por un lado, se implementó el Plan Bonex, que de forma compulsiva sustituía los depósitos a plazo fijo en el sistema bancario argentino por bonos eternos denominados en dólares, con lo cual se pretendía eliminar los obstáculos que la cuantiosa

---

*tructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 421-430; Trujillo, Lucía. “La Argentina Kirchnerista: alcances y límites de una experiencia democrática sobre la distribución de ingreso (2003-2015)”, *Polis*, no. 46, junio 2017, pp. 1-25.

deuda interna traía al programa de estabilización. Y por otro lado, se privatizaron entidades financieras regionales y se dio la fusión, absorción y concentración de la banca privada.

En abril de 1991 y, como consecuencia de rebotes hiperinflacionarios y ataques especulativos, se implementa el denominado Plan de Convertibilidad, pieza clave del programa económico que tuvo como finalidad lograr la estabilidad de precios en una coyuntura inicialmente recesiva. Se estableció una paridad fija de 1 peso argentino por 1 dólar americano, se adoptó el compromiso de que el Banco Central de la República de Argentina debía respaldar con reservas internacionales el 100% de la base monetaria, quedando imposibilitado de emitir dinero sin la correspondiente contrapartida en divisas y quedaba obligado a intervenir en el mercado cambiario para sostener la paridad vigente en el nivel establecido; e incluía la prohibición de cláusulas de indexación en contratos privados. A lo anterior habría que sumar que en 1992 se aprobó una nueva Carta Orgánica del Banco Central que consagraba su autonomía frente al Poder Ejecutivo, suprimía la garantía oficial de los depósitos y fijó límites para que la autoridad monetaria pudiera comprar bonos públicos y prestarlos a los bancos comerciales. Esto en la práctica convirtió al Banco Central argentino en una Caja de Conversión<sup>131</sup> (*currency board*) e impidió que cumpliera su función de prestamista de última instancia.

Las reformas posteriores a 1991, ya bajo el régimen de convertibilidad y con una reducción sensible de la inflación, ante un contexto internacional favorable y una expansión de la demanda interna tuvieron un sentido menos fiscalista en comparación con las reformas iniciales. Las privatizaciones continuaron pero en esta ocasión en un marco de mayor transparencia. Para fines de 1994, la mayoría de las empresas estatales que producían bienes y servicios habían sido vendidas o dadas en concesión, entre ellas la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y las de generación y distribución de electricidad. Los recursos provenientes de la venta de activos públicos fueron utilizados para cancelar parte de la cuantiosa deuda externa argentina, adicionalmente, el gobierno consideró como conveniente para disminuir la carga de la deuda unirse al Plan Brady.<sup>132</sup> En lo comercial, se retomaron los incentivos fiscales como forma de im-

---

<sup>131</sup>La Caja de Conversión pretende mantener e incrementar el uso de la moneda doméstica garantizando a sus tenedores que poseer una unidad de moneda local es equivalente a mantener en cartera una cantidad definida y estable de una divisa extranjera que constituye el *backing* –respaldo– de la emisión local y que permanece depositada en la caja de conversión.

<sup>132</sup>El Plan Brady fue una iniciativa propuesta por Nicholas F. Brady en marzo de 1989, dirigida a mejorar la situación de la deuda en los países de menor desarrollo relativo. Para ello se proponía a los países de menor desarrollo rela-

pulsar las exportaciones –ejemplo de ello el régimen automotor– y se tomaron medidas destinadas a frenar la avalancha importadora. También se tomaron medidas dirigidas a aumentar la competencia en los sectores no transables. En el sector financiero se consolidó la desregulación y la concentración así como un proceso de extranjerización de la banca privada, llegando a finales de la década de los noventa del siglo pasado, la participación de los activos de los bancos extranjeros a representar el 51% del total de activos del sistema.

En ámbitos como el del mercado laboral, se produjo en 1991 su desregulación. Ésta estuvo acompañada de un profundo proceso de racionalización del personal de la administración pública y de esquemas de retiro voluntario masivos. También habría que destacar la transformación del sistema previsional, donde las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), instituciones financieras de capitalización privadas lideradas por el sector financiero, pasaron a ser los actores principales del sistema; donde además se aumentó la edad de jubilación de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, se cambió la manera de computar los salarios y se incrementó de 20 a 30 los años de aportes como requisitos para obtener la jubilación.

Aún y cuando las medidas descritas dan cuenta de una fuerte orientación pro mercado de la gestión menemista, también durante esta gestión se implementaron planes dirigidos a ayudar a los menos favorecidos. Ya para el año 1996 existían cerca de 31 programas de empleo entre los cuales se destacó el Plan Trabajar, una transferencia no remunerativa a cambio de una contraprestación. Este plan llegó entre 1995 y 1999 a representar la principal política social a favor de los segmentos más vulnerables

Así pues, durante la década de los noventa, el programa de reformas estructurales tuvo como centro la apertura económica –reforzada en el plano regional con la constitución del Mercosur, la privatización masiva de las empresas y los servicios públicos y la progresiva desregulación de los mercados de bienes, servicios y factores; todos elementos propios de una estrategia de

---

tivo llevar a cabo una reducción voluntaria (adoptada caso por caso) de su deuda. El plan contenía propuestas políticas y financieras. En lo político se planteaba la necesidad de aplicar reformas para fomentar la inversión y el ahorro interno y ayudar a promover el retorno de capitales. También se reconocía la necesidad de que los países de mayor desarrollo relativo ampliaran el intercambio comercial con sus socios comerciales menos desarrollados. En lo financiero se sugería que el FMI y el BM ofrecieran un nuevo y adicional soporte financiero que fueran utilizados en planes específicos de reducción de deuda. Para el Plan Brady todas las políticas económicas requeridas debían ser parte de los programas de apoyo de los organismos multilaterales (FMI y BM) hacia los países de menor desarrollo relativo.

desarrollo orientada bajo los principios del pensamiento neoliberal presente en las recomendaciones del Consenso de Washington.

*Shocks* externos como la crisis financiera del Asia Oriental, el *default* ruso y la reversión del alza de los precios internacionales de las materias primas cambiaron el humor de los mercados internacionales de capital respecto a los regímenes de tipo de cambio fijo, como lo era el caso argentino; hecho que revirtió la tendencia de la entrada de capitales a la nación sureña desde 1998, y que le afectaron negativamente dado que bajo el régimen de convertibilidad el ciclo económico argentino quedó determinado por el comportamiento de la cuenta capital de la balanza de pagos. Esta tendencia de la entrada de capitales unida a la crisis económica en Brasil, principal socio comercial de Argentina, configuraron un escenario que junto a los inconvenientes propios de la convertibilidad –entre ellos la apreciación del tipo de cambio real– dieron lugar a mediados de 1998 a una larga recesión que devino en depresión en 2001 y que arrastró consigo el régimen de convertibilidad.

La recesión de finales de los noventa e inicios de los dos mil estuvo asociada con un progresivo deterioro de la situación fiscal, lo que llevó al gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) a implementar alzas de las tasas impositivas y recortes de pensiones y jubilaciones que resultaron no ser suficientes para devolver la confianza. La profundización de la recesión así como la interrupción abrupta del financiamiento internacional y una sostenida fuga de capitales impulsada por la falta de confianza, llevó a la depresión y a la crisis del sistema financiero. Ante un pánico bancario con posibilidades de generalizarse y a petición de los bancos extranjeros, el gobierno adopta en diciembre de 2001 el “corralito”, un feriado cambiario de duración indefinida y restricciones a la compra de divisas. Situación que genera gran conflictividad económica y social y precipitó la salida anticipada de la presidencia de Fernando de la Rúa.

Asume el gobierno Adolfo Rodríguez Saá quien anuncia la moratoria del pago de la deuda externa argentina. A principios de enero de 2002, el presidente interino Eduardo Duhalde oficializó el fin de la convertibilidad devaluando la moneda y eliminando el requisito de respaldo en reservas internacionales para la base monetaria. Entre otras medidas adoptadas por Duhalde destaca el establecimiento de un tipo de cambio fijo y el de un mercado de flotación libre, se congelaron en pesos los precios de los servicios públicos privatizados que estaban fijados en dólares, se denominaron en pesos los depósitos y préstamos denominados en dólares que se encontraban en

el sistema financiero para ese momento y se implementó el denominado “corralón”, que consistía en restricciones al retiro de los depósitos, se prohibió la transferencia de depósitos entre bancos y cuentas y se anunció un cronograma de devolución de depósitos que llegaba hasta tres años y medio. Dado el crecimiento sostenido del valor del dólar, el gobierno colocó impuestos a las exportaciones de productos primarios. En el ámbito de la política social, se planteó la creación de un programa orientado a transferir recursos a los sectores más vulnerables a partir de un subsidio a los jefes y jefas de los hogares desocupados. Las medidas adoptadas durante el periodo de Eduardo Duhalde, donde destaca la devaluación, la perdurabilidad de controles y la presencia de programas sociales de amplia cobertura, son percibidas como un giro hacia la izquierda en materia económica y social.

No fue sino hasta inicios del año 2003 que se muestran señales de recuperación de la economía argentina. Dicha recuperación se asocia a las medidas adoptadas a finales del año 2002, que aliviaron las presiones sobre el mercado cambiario y tuvieron que ver con la liquidación de divisas por parte de los exportadores y algunas restricciones a la compra de divisas. Adicionalmente en diciembre de 2002, se levantó el corralito y en marzo de 2003 el corralón.

Las difíciles circunstancias que enfrentó la economía argentina y que estuvieron ligadas al derrumbe del régimen de convertibilidad trajeron consigo varios desafíos a un nuevo gobierno que asumió el poder en mayo de 2003. La administración de Néstor Kirchner (2003-2007) tuvo que hacer frente a la necesidad de recomponer un sistema financiero dañado y enfrentar una economía con la circulación de cuasi-monedas;<sup>133</sup> establecer una estrategia integral del manejo de tipo de cambio acorde con el nuevo patrón de crecimiento; negociar la deuda caída en *default*; renegociar con las empresas privatizadas de los servicios públicos un esquema tarifario tras la pesificación y; revertir las tendencias negativas respecto a desempleo, pobreza, equidad distributiva y desprotección social.

Para hacer frente a ello, desde un comienzo la administración de Néstor Kirchner implementó un conjunto de políticas de corte heterodoxo motorizado por el consumo de bienes durables y en el que se incrementan tanto la competitividad del sector de la industria, la construcción y el transporte como las ganancias del sector agroexportador en un contexto regresivo de la dis-

---

<sup>133</sup>Las cuasi-monedas vienen representadas por la parte de la base monetaria total que está constituida por la suma de los depósitos de ahorro y a plazo fijo que existen en el sistema financiero para un momento dado.

tribución personal y funcional del ingreso que tiende a recuperarse paulatinamente. Este patrón de gestión estuvo caracterizado por un tipo de cambio real alto, salarios reales bajos, rentabilidad extraordinaria para el sector empresarial y crecimiento impulsado por el consumo de bienes durables. A inicios del año 2005, ya con un contexto macroeconómico más estable y un escenario internacional favorable, la configuración de políticas cambia a un modelo de desarrollo estructuralista. Donde las medidas adoptadas iban dirigidas a sostener la demanda agregada. El diagnóstico parece haber sido que mientras se expandiera la demanda, se podría sostener el crecimiento y absorber así el desempleo y mejorar las condiciones distributivas. Dentro de este marco de pensamiento, la preferencia oficial por las políticas macroeconómicas expansivas se hizo evidente. En presencia de un superávit fiscal tanto primario como financiero, que incluso llegó a ser una de las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales a cambio de nuevos créditos, la política impositiva apuntaló el crecimiento constante del gasto público, que se manifestó en el renovado papel de la inversión pública (en infraestructura y vivienda), como del aumento de los salarios, las jubilaciones, las prestaciones sociales y los subsidios generalizados al consumo de servicios públicos. La política monetaria convalidó la expansión de la demanda de dinero derivada de la recuperación y el crecimiento. Ante condiciones internacionales favorables se sostuvo un tipo de cambio relativamente depreciado (competitivo), contrario a un régimen de flotación pura sugerido por el Fondo Monetario Internacional. Por otra parte, la consolidación del proceso de pesificación asimétrica de los depósitos y de las deudas mantenidas en moneda extranjera, la renegociación de los pasivos empresariales y la posterior reestructuración de la deuda externa permitieron el saneamiento de los balances privados y públicos y, con ello, se mejoraron las expectativas del sector privado y las capacidades de intervención del sector público.

Este conjunto de políticas macroeconómicas, que ya se habían implementado en el gobierno interino de Eduardo Duhalde, claramente se ven orientadas por el pensamiento económico heterodoxo, aún y cuando en el plano monetario fueron conservados aspectos de carácter ortodoxo como el férreo control de la expansión monetaria que buscaban mantener la estabilidad macroeconómica.

Los rasgos heterodoxos continuaron estando presentes a todo lo largo de la gestión de Kirchner. Ante excedentes en las cuentas públicas para los años 2004, 2005 y 2006, que llegaron a niveles sin precedentes en la historia moderna de Argentina, el gasto público fue en aumento,

orientado mayoritariamente a inversiones en infraestructura –predominios de obras viales y energéticas–, a subsidios recibidos por diferentes sectores, como transporte y combustibles, a mejorar los haberes previsionales y la implementación de un amplio plan de inclusión previsional que benefició a 1,5 millones de nuevos jubilados y a elevar el salario de los empleados públicos que se había mantenido estancado desde ya hace algún tiempo. Los positivos resultados fiscales permitieron sostener un tipo de cambio real competitivo y una estabilidad cambiaria que apuntaló la recuperación económica. Un tipo de cambio alto hizo más competitiva la producción local exportable, lo cual fue acompañado por reformas estructurales en el ámbito externo que procuraban mayor apertura hacia mercados no tradicionales negociando acuerdos con China, Corea, India y México.

Otras medidas adoptadas fueron el control a los ingresos de capitales, adelantado luego de mediados de 2005 para desalentar el arribo de capitales de corto plazo que afectarían la estabilidad de algunas variables financieras y presionarían a la baja el tipo de cambio. En defensa de una paridad real depreciada se decidió congelar las tarifas de los servicios públicos y controlar activamente el precio de los combustibles, con esto se esperaba que los precios de los bienes industriales de origen nacional crecieran menos que los importados, generando así competitividad. Con el propósito de fortalecer el mercado interno se continuó y fortaleció las políticas de ingreso. Ejemplos de ello fueron la prolongación del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, cuya implementación se había dado en tiempos de Eduardo Duhalde y que luego del año 2006 se complementaron con programas como Programa Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo; los aumentos salariales al sector privado; los incrementos de las remuneraciones del sector público, del salario mínimo vital y móvil, de los haberes jubilatorios y de las asignaciones familiares y; el impulso a la renegociación de salarios mediante las paritarias. Respecto a las empresas de servicios públicos que habían sido privatizadas en los noventa del siglo pasado, el gobierno de Kirchner planteó la revisión de los contratos, con el propósito de rescindir aquellos donde hubiese incumplimiento y proceder a la anulación de la concesión otorgada como fue el caso de Correos Argentinos, Empresa Ferroviaria Metropolitana y Aguas Argentinas. También se dieron casos de reestatización como el de Aerolíneas Argentinas.

Cristina Fernández de Kirchner, representante del mismo signo y orientación política de la gestión presidencial anterior, asume la presidencia para el periodo 2007-2011 y, ante un creci-

miento económico significativo en 2010 y 2011, la recuperación de los salarios reales, la creación de nuevos empleos en el sector privado y la ampliación de los programas de transferencias a los sectores más vulnerables es reelecta para el período 2011-2015.

El conflicto con las patronales agropecuarias iniciado en marzo de 2008, la crisis financiera internacional del mismo año, la fuerte caída de los precios internacionales de productos claves para la economía argentina a finales de año y la dificultad de acceder a financiamiento en los mercados internacionales trajeron consigo un escenario político y económico complicado en los dos primeros años de la gestión; que se tradujeron en una caída del Producto Interno Bruto, una reducción del superávit fiscal y la fuga hacia la calidad por parte de capitales privados.

En el marco de este escenario adverso, la gestión de Fernández de Kirchner continúa con la orientación heterodoxa de la política económica en Argentina. Para finales de 2009 se crea por decreto el Fondo Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad con recursos provenientes de las reservas del Banco Central de la República de Argentina, surgiendo controversias respecto a la disposición del uso de reservas por decreto y poniendo en duda la autonomía de la autoridad monetaria. Se implementaron medidas contra-cíclicas como el incremento del crédito al sector privado y la implementación del Programa de Recuperación Productiva, cuyo propósito fue evitar la caída del empleo mediante la transferencia de recursos a las empresas para el pago de salarios. En noviembre de 2008 mediante ley se dispuso la estatización de las Administradoras privadas de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y su reemplazo por un Sistema Integrado Previsional Argentino. En la segunda gestión presidencial, en un contexto macroeconómico e internacional adverso, ante la escasez de divisas se implementaron políticas orientadas a restringir y regular el mercado de cambio. La corrida cambiaria se agrava para inicios del 2014 y el gobierno nacional responde con una fuerte devaluación. Para hacer frente a las presiones devaluatorias, el gobierno introdujo cambios en la conducción del Banco Central de la República de Argentina e implementó una estrategia que con ayuda de China fortaleció las reservas y creó estímulos a los agroproductores para la liquidación de las divisas producto de las cosechas. En 2012, el gobierno nacional decidió estatizar la empresa YPF en manos para ese entonces de la empresa española Repsol y que había sido privatizada en los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado.

En el ámbito de los planes de protección social, la primera y segunda gestión presidencial de Fernández de Kirchner sostuvo las directrices establecidas en periodos anteriores. Se realizaron modificaciones al régimen de asignaciones familiares para incluir a niños, niñas y adolescentes de grupos familiares desocupados o en la economía informal que registraban ingresos menores al salario mínimo vital y móvil. En sentido similar, pero enfocado en ciudadanos mayores de edad, el Plan Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja buscó reordenar un espacio del mercado de trabajo que permanecía fuera del alcance de la economía formal. Se adelantó el programa de entrega de una *notebook* a estudiantes y docentes de las escuelas públicas. Se flexibilizó el acceso jubilatorio a aquellas personas que teniendo la edad para hacerlo les faltaba algún requisito y se permitió el acceso a la jubilación a quienes no cumplían con 30 años de aportes. Se implementó el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) y el Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Prog.R.Es.Ar). El primero, creado en 2012, promovía el crédito para la construcción de viviendas y el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios particularmente orientados a la vivienda familiar única. El segundo, implementado en 2014, consistía en una prestación mensual destinada a los estudiantes sin empleo o en condiciones de informalidad cuyos hogares no recibían ingresos superiores a tres salarios mínimos.

En un contexto de bajo crecimiento, tensiones macroeconómicas en un escenario inflacionario, con creciente déficit fiscal y un flanco externo complicado por la amenaza de los fondos buitres y las expectativas de actores transnacionales sobre una posible alternancia política, Mauricio Macri gana las elecciones presidenciales en segunda vuelta en noviembre de 2015.

Desde sus comienzos, la gestión de Macri puede caracterizarse como de un vuelco hacia la derecha. Medidas como la liberalización del tipo de cambio y de las importaciones, así como la exoneración del pago de impuestos a sectores vinculados con los Agronegocios o la explotación de recursos naturales y la concesión de aumentos de tarifas de servicios públicos dan muestra de ello.

La descripción hecha de la estrategia de desarrollo implementada por México y Argentina, a lo largo del período 1990-2015 permite afirmar lo siguiente: En la década de los noventa del siglo pasado, México y Argentina usaron políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– cuyos objetivos centrales estuvieron orientados prioritariamente hacia el estableci-

miento y mantenimiento de cuentas fiscales equilibradas, mientras que los programas de reformas estructurales que implementaron dieron relieve a los mecanismos de mercado por sobre los controles administrativos; al papel del sector privado a expensas del papel del Estado y; a la integración regional en la economía mundial. Las políticas de estabilización y los programas de reformas estructurales utilizados, orientados por las recomendaciones del Consenso de Washington y emanadas de los organismos financieros internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, estuvieron en esencia impulsados por dos circunstancias. La primera de ellas, el agotamiento de políticas cortoplacistas dirigidas a solucionar los problemas propios de un patrón de desarrollo basado en la expansión de un mercado interno, el consumo estandarizado de carácter masivo, la tendencia al pleno empleo y la fuerte participación del Estado en la esfera económica; junto a secuelas de un conflicto social y político concentrado en la puja distributiva. La segunda de estas circunstancias guarda relación con el auge de las propuestas liberal-conservadoras apoyadas por los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países capitalistas desarrollados, quienes sostenían que el origen de los desequilibrios se hallaba en el agotamiento de un modelo que había perdido su base de sustentación –el modelo de industrialización dirigida por el Estado.

Aún y cuando México y Argentina utilizaron políticas macroeconómicas y reformas estructurales similares durante la década de los noventa, el modo como fueron utilizadas fue distinto en cada caso. México, un reformador cauto con problemas macroeconómicos menos severos que Argentina, llevó adelante las reformas de manera más gradual, mientras que Argentina, un reformador radical, implementó muchas reformas en un periodo relativamente corto. Stallings y Peres<sup>134</sup> sostienen que estas diferencias estuvieron vinculadas con las condiciones iniciales existentes en cada caso para el período previo a las reformas. En el caso de México, la inflación fue galopante, la tasa de crecimiento no fue significativamente baja, y no había problemas de gobernabilidad importantes. En el caso de Argentina, finalizando los años ochenta, un proceso hiperinflacionario, una caída sostenida y significativa de la actividad económica y un alto grado de conflictividad en el ámbito político manifestado en la salida prematura del gobierno del presidente

---

<sup>134</sup>Stallings, Barbara y Wilson, Peres. *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 72-76.

Raúl Alfonsín, crearon las condiciones para que las reformas se llevaran a cabo de manera acelerada en una suerte de tratamiento de choque.

México a lo largo del siglo XXI ha continuado aplicando de forma sistemática políticas macroeconómicas y reformas estructurales favorables al mercado. Pero Argentina, tras el colapso del régimen de convertibilidad a finales de los años noventa, y en el marco de los gobiernos kirchneristas de corte progresista de 2003 al 2015, ha utilizado políticas macroeconómicas y reformas estructurales predominantemente heterodoxas y cortoplacistas, que se han caracterizado en un comienzo por la ortodoxia en lo fiscal, pero a medida que el tiempo transcurrió, se hizo hegemónica la postura heterodoxa; sustituyendo la liberalización interna y externa por controles administrativos y por una cada vez mayor injerencia del Estado en la esfera económica. Ya entrada la segunda mitad de la década de 2010, ante un escenario económico y político complicado, un nuevo gobierno gira hacia la derecha en materia económica optando por la liberalización de los mercados y una minimización del rol del Estado.

### IV.3. Caso Brasil

#### IV.3.1. Condiciones iniciales<sup>135</sup>

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, Brasil enfrenta una de las crisis económicas más profunda y extensa de su historia. Durante estos años la economía del país se aleja del historial de dinamismo económico que le caracterizó entre los años 1945-1980, cuando creció a una tasa media anual del orden del 7,0%, convirtiéndose así en una de las economías más dinámicas de aquel entonces y llegando a estar entre las doce mayores economías del mundo. Además de los frecuentes episodios de contracción que vivió la economía brasileña en estos años, se hizo presente una agudización del proceso inflacionario que alcanza ritmos incontrolables en el último trienio de la década, llegando a superar la tasa anual del 1.000%. Adicionalmente, hubo un desequilibrio real de las cuentas gubernamentales y una persistente vulnerabilidad externa en la cual incidió de manera importante su elevado nivel de deuda externa.

---

<sup>135</sup>Basado en comentarios y cifras aportadas por Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1990*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990-2000; Brenta, Noemí, “La convertibilidad Argentina...”, *op. cit.*, pp. 39-86; Kuwuyama, Mikio y José, Durán, “La calidad de...”, *op. cit.*, pp. 11-20; Villares, Fabio. “Brasil y los dilemas del gobierno Lula”, en: Duplas, Gilberto (Coord.). *América Latina a comienzos del siglo XXI. Perspectivas económicas, sociales y políticas*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2005, pp. 83-104.

Durante la década de 1980, el PIB real creció a una tasa media de 1,7% anual y el PIBpc se contrajo a una tasa media anual de -0,4%. En este período se refuerza el carácter urbano e industrial de la economía brasileña. Para 1980, la población urbana era del 65,5% del total y para 1990 ya se ubicaba en 73,9%. La agricultura y la minería contribuían en 1980 con el 11,2% del PIB, la industria y la construcción con el 38,1% y los servicios con el 50,8%. Ya para 1990, la agricultura y la minería mantenían su contribución respecto al PIB en 11,7%, la industria y la construcción cedían espacios al contribuir con 32,6% y los servicios ganaban importancia al contribuir con 55,7%. Ya para 1990 del total de la PEA el 22,7% estaba empleado en agricultura, silvicultura, caza y pesca; el 27,8% en explotación de minas y canteras, industria manufacturera, construcción y electricidad, gas y agua y; el 49,5% en los servicios. Todos rasgos de una economía urbana-industrial moderna.

La calidad de la inserción internacional de Brasil en los años ochenta era moderadamente cuestionable. El ritmo de expansión de las exportaciones y las importaciones perdió vigor. Durante esta década, las exportaciones crecen a una tasa media de 4,9% y las importaciones a 1,9%, valores que resultan muy inferiores a los observados en la década de 1970 cuando las exportaciones crecieron a una tasa media anual de 23,1% y las importaciones al 25,5%. Aún y cuando el patrón de comercio es diversificado en cuanto a productos y mercados de destino, al igual que en el caso de México y Argentina, pero en menor magnitud, Brasil concentra su oferta exportadora en productos de lento crecimiento en términos de demanda internacional. Las ventas externas de Brasil estaban compuestas para el trienio 1985-1987 por un 34,3% de productos primarios, 23,9% de manufacturas basadas en recursos naturales y 41,8% de manufacturas de baja, media y alta tecnología. Destacaban en aquel entonces entre los diez productos de mayor exportación: café, té y coca (14,0% del total de bienes exportados), hierro y acero (8,5% del total de bienes exportados), minerales metalíferos y chatarra (7,1% del total de bienes exportados), alimentos para animales (6,1% del total de bienes exportados), vegetales y frutas (4,0% del total de bienes exportados), petróleo y productos de petróleo (3,6% del total de bienes exportados), carnes y sus preparaciones (3,0% del total de bienes exportados), así como vehículos de carretera (6,0% del total de bienes exportados) y calzado (4,2% del total de bienes exportados). La concentración de las exportaciones en relación con el número de productos para el período 1986-1988, medida mediante el Índice Hirfindahl-Hirschman (IHH), era baja (IHH menor a 0,05), muy por debajo de la media mostrada para el mismo período por América Latina y el Caribe (IHH=0,17). El patrón de diver-

sificación respecto a los mercados de destino en el mismo lapso de tiempo era diversificado (IHH menor a 0,10), inferior a la media de la región (IHH=0.18).

En cuanto a la dimensión social del desarrollo, el desempleo en Brasil durante la década de los ochenta fue reduciéndose, para 1980 éste se ubicaba en 6,3% y para 1990 se ubicaba en 4,3%. Pero en materia de desigualdad y pobreza el desempeño era adverso. Durante los años ochenta la desigualdad en la distribución del ingreso se profundiza. Para 1981, el índice de Gini era de 0,580 y para 1990 de 0,633. Para 1981 el 20% peor remunerado percibía el 2,7% del ingreso, diez años después percibía el 2,30%. Para 1981, el 20% mejor remunerado percibía el 62,0% y para 1990 el 64,6%. A inicios de los años ochenta, el porcentaje de hogares en situación de pobreza era de 39,0% y en situación de indigencia 10,0%, diez años después éstos se ubicaban en 41,0% y 13,0% respectivamente.

Finalizando los años ochenta del siglo pasado, Brasil mostraba un déficit fiscal que alcanzaba el 8,0% del PIB. Lo que se entendía como fuente principal de un fuerte proceso inflacionario que ya en 1989 alcanzaba la tasa anual de 1.972,9%. A ello habría que añadir una agobiante deuda externa, que ascendía para 1990 a USD 122 mil millones, cifra equivalente a cuatro (4) veces sus exportaciones anuales.

Brasil, a inicios de los años noventa del siglo pasado, se mostraba como una economía sumida en la contracción económica, con una moderada calidad de inserción internacional, que había logrado reducir el desempleo pero que enfrentaba persistente desigualdad y pobreza. Además de ser una economía fuertemente endeudada, con un significativo déficit fiscal, disminución de las tasas de inversión, contracción de la intermediación financiera y sumido en un acelerado proceso inflacionario.

Para hacer frente a estas circunstancias, los distintos gobiernos brasileños a lo largo de los últimos veinticinco años han formulado e implementado la estrategia de desarrollo que a continuación se describe.

#### **IV.3.2. Estrategia de desarrollo en Brasil a partir de 1990** <sup>136</sup>

<sup>136</sup>Basado en comentarios y cifras aportadas por Presidência da República de Brasil. *Sete anos do Real. Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social*, Brasilia, Presidência da República, 2001, pp. 5-13; Brenta, Noemí, “La convertibilidad Argentina...”, *op. cit.*, pp. 39-86; Villares, Fabio, “Brasil y los...”, *op. cit.*, pp. 83-104; Berumen, Sergio

Entre los años 1945 y 1980, las políticas públicas en Brasil se orientaron bajo los principios de un enfoque desarrollista, caracterizado por la modernización del aparato institucional y una fuerte intervención del Estado en la esfera económica. Al Estado se le atribuía el papel de coordinación, distribución e incluso intervención institucional y económica cuando los sectores involucrados no presentaban las condiciones necesarias para actuar o entenderse. Esto con el fin de constituir un país industrializado basado en una burguesía nacional que debería adquirir autonomía financiera y tecnológica. Es en estos tiempos cuando en Brasil nace y toma fuerza el activismo estatal que ha caracterizado de manera definitiva el capitalismo brasileño hasta ya entrada la segunda década del siglo XXI. Durante este período el Estado brasileño tuvo un primer gran momento de construcción de las capacidades estatales en relación con la estrategia de desarrollo. Experimentó diversos procesos de creación y de reforma institucional, cuyo objetivo fue, en primer lugar, implantar un extenso parque industrial nacional y, en segundo lugar, mejorar la productividad y competitividad de la economía nacional dentro del escenario de la globalización.

Llegado los años noventa del siglo pasado, ante el intento por superar la crisis de la estrategia de industrialización dirigida por el Estado, se hizo presente un segundo momento en la construcción de capacidades del Estado brasileño respecto a la estrategia de desarrollo. Se implementó una nueva estrategia de rasgos liberales, que trajo aparejado un proceso de reforma del Estado, dotándolo de los medios e instrumentos para ejercer funciones de regulador de los mercados y, así, alejarlo de su papel de interventor directo en la economía. Los objetivos de estabilización y ajuste se convirtieron en la base de las reformas liberalizadoras emprendidas a partir de la década de 1990. Una configuración de política económica que incluyó programas de ajuste monetario y fiscal y, un conjunto de reformas basadas en tres ejes: la apertura de la economía brasileña, liberalizando las importaciones y favoreciendo el sector exportador; la privatización de las empresas estatales y las empresas intervenidas y; la desregulación de los mercados internos.

---

y Milton, Gama Silva-Guterres da. “La inmersión de Brasil en la globalización económica de la década de los noventa”, *Mundo Siglo XXI*, no. 8, 2007, pp. 29-38; Cano, Wilson y Ana, Gonçalves da Silva. *Política industrial do governo Lula*, Texto para Discussão, no 181, Campinas, IE/UNICAMP, julio 2010, pp. 1-27; Bachiller, Juan. “El Estado y las estrategias nacionales de desarrollo en Brasil. Evolución y trayectorias recientes”. *Anuario Americanista Europeo*, no. 10, 2012, pp. 3-21; Meireles, Monika. “El lulismo y el modelo de desarrollo brasileño: ¿neodesarrollismo o renovación liberal?”, en: Girón, Alicia; Arturo, Guillén, y Antonna, Vanova (Coords.). *Estrategias para un desarrollo sustentable frente a las tres crisis. Finanzas, economía y medio ambiente*, pp. 227-247, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, agosto 2013.

Fue con el gobierno de Fernando Collor de Melo (1990-1992), cuando se inauguró una nueva etapa en la estrategia de desarrollo brasileña con el cambio hacia un enfoque predominantemente neoliberal. El Programa Nacional de Desestatización, el desmantelamiento de distintos comités de articulación de la política económica, la relegación de las políticas industriales a un papel meramente formal, o la subordinación de la política económica a los ajustes fiscales y a la supresión de organismos de la administración pública, fueron muestras del proceso de minimización del Estado en la esfera económica en consonancia con el paradigma neoliberal.

Más específicamente, en esta oportunidad, el discursar sobre la estrategia de desarrollo en Brasil comienza con el abordaje del Plan Brasil Nuevo o Plan Collor implementado a partir de marzo de 1990. El plan contemplaba tres bloques de medidas. Un primer bloque contenía una reforma administrativa para apartar a los malos funcionarios, cerrar ministerios, municipios y empresas públicas; suspensión de todas las subvenciones; incorporación de la renta agrícola a la base de imposición de la Unión; reducción drástica en la pérdida de ingresos tributarios por la indexación casi instantánea de los impuestos adeudados a la Unión y la actualización de alícuotas del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI); así como, el reajuste de precios públicos desfasados. Tales medidas iban dirigidas a alcanzar la meta de déficit cero planteada para el año 1990. Un segundo bloque de medidas iba dirigido a modernizar la economía, partiendo de la premisa de que la libre iniciativa es la única vía para el crecimiento sostenido. Las medidas contenidas en este bloque fueron: el establecimiento de un tipo de cambio flotante, reducción de las barreras a la importación, estímulo al ingreso de capital extranjero, un ambicioso proceso de desestatización y, la creación de los certificados de privatización y subasta de obligaciones financieras vencidas de terceros con el Gobierno Federal. En este bloque cabe destacar la implementación de la Política Industrial y de Comercio Exterior (PICE), dirigida a promover una profunda y rápida exposición de la industria brasileña a la competencia internacional mediante la reducción progresiva de los niveles de protección asociados a barreras arancelarias y no arancelarias, así como a subsidios. Durante estos años, los recursos del Banco de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES) fueron direccionados a empresas que hubiesen alcanzado incrementos de competitividad y productividad. Un tercer bloque de medidas fueron aquellas agrupadas bajo la categoría de “saneamiento moral” de la economía. Se instauraba el crimen de abuso de poder económico que implicaba sanciones de dimisión y prisión de los funcionarios públicos que participasen

de actos lesivos a las autoridades fiscales; adicionalmente se decretaba la extinción de todas las mayordomías y pagos disimulados de salarios.

Las medidas antes mencionadas fueron acompañadas por una reforma monetaria austera que buscaba la estabilidad de precios y devolver al Estado el control sobre la moneda. El cruzeiro (Cr) –creado en 1942 y extinguido en 1986–, volvía a ser la moneda nacional sustituyendo al nuevo cruzado. La tasa de conversión fue de 1 a 1. Los saldos en cuenta corriente y cuenta de ahorros así como en otras inversiones financieras que superaran el tope de 50.000 Cr quedarían bloqueados por 18 meses, cuando serían liberados en 12 cuotas consecutivas. Estas medidas buscaban fundamentalmente retomar el control de la oferta monetaria.

Un escándalo de corrupción que involucra a la figura presidencial y la combinación de problemas vinculados al mal gerenciamiento del esquema de corrupción; la debilidad parlamentaria del gobierno y los efectos contradictorios de la política económica traen consigo la destitución de Fernando Collor de Melo como presidente del Brasil y asume el gobierno Itamar Franco.

Durante la gestión de Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), y de manera más precisa en el quinquenio 1994-1998 se aplicó el Plan Real. Considerado hoy en día como un programa de cambios profundos de la economía y la sociedad brasileña. El plan puesto en marcha progresivamente entre junio de 1993 y julio de 1994, tuvo como tarea prioritaria el control de la inflación, la cual fue asociada a la necesidad de un ajuste del sector público ya que se le entendía como un problema fundamentalmente fiscal. Los cambios contemplados en el plan debían además, según el objetivo explícito del gobierno, impulsar un proceso de modernización y nuevas inversiones en el sector productivo, capaz de incrementar su productividad.

La implementación del Plan Real, en una primera etapa, comienza con un ajuste fiscal mediante el Programa de Acción Inmediata, llevado a cabo en junio de 1993, dirigido al establecimiento del equilibrio de las cuentas del gobierno. El mismo incluía medidas orientadas a la reducción y mayor eficiencia de los gastos de la Unión, mediante la recuperación de los ingresos tributarios federales, la reestructuración de la deuda de los estados y municipios con la Unión, un mayor control de los bancos estatales, el inicio del saneamiento de los bancos federales y el perfeccionamiento del programa de privatizaciones.

La segunda etapa, a partir de junio de 1994, consistió en la creación de la Unidad Real de Valor (URV), patrón de valor cuya cotización en cruzeiros reales era fijado diariamente por el Banco Central, de manera de tenerlo alineado con el valor del dólar estadounidense. Progresivamente los salarios, contratos, precios y tarifas fueron fijándose en URV. Finalmente, el 1° de julio de 1995, la URV fue instituida como moneda, tomando el nombre de Real. Ese día todos los contratos y saldos monetarios, así como los cruzeiros reales en monedas o billetes se canjearon por la nueva moneda, el Real. Se dispuso que la moneda circulante estuviera respaldada por reservas internacionales y, se establecieron limitaciones a la posibilidad de indizar precios y contratos según la inflación pasada.

La paridad cambiaria se fijaba en principio en 1 real por dólar (paridad que no tuvo vigencia fáctica), pero se evitaba congelar por ley el tipo de cambio, y se dejaba en manos del Ministerio de Hacienda los criterios para la futura evolución del real. Para mantener el ancla cambiaria, el Banco Central de Brasil fijó la paridad máxima en 1 real igual a un dólar estadounidense, con respaldo de USD 40 mil millones de reservas, mientras que el mercado la llevaría por debajo del tipo 1 a 1. Entre marzo y junio de 1995, ante la reducción en los ingresos de capitales asociados a la crisis mexicana, temiendo un rebote inflacionario, las autoridades monetarias brasileñas flexibilizaron el régimen de cambio adoptando el sistema de bandas permitiendo la fluctuación del real entre límites sujetos a modificaciones periódicas. Junto a esas acciones en el área monetaria y cambiaria, la tasa de interés se mantuvo persistentemente alta a lo largo de los años noventa del siglo pasado; en 1994 para atraer capital externo al lanzarse el Plan Real, en 1995 al presentarse la crisis mexicana y argentina y para desacelerar la economía y, en 1997 y 1998 por las crisis asiática y rusa.

Respecto al sistema financiero, se dispuso un proceso de reestructuración y recapitalización del sistema, mayores exigencias de patrimonio neto, así como mecanismos más eficaces de regulación y supervisión que le permitieran a la autoridad monetaria actuar preventivamente ante situaciones de fragilidad. En este sentido, la institución del Programa a la Reestructuración y el Fortalecimiento del Sistema Financiero Internacional (PROER) jugó un rol fundamental, al contribuir con la transferencia de los bancos privados intervenidos a nuevos dueños, mediante la compra de la cartera en mora de esas entidades. Se propició la penetración de la banca extranjera en la banca privada brasileña. En 1995, 37 bancos extranjeros captaban a través de 396 sucursa-

les, 6,2% de los depósitos totales; ya para 1997, 77 bancos con 1614 sucursales captaban 11,7% del total de depósitos. También se dispuso la reestructuración de la banca pública, tanto en el ámbito federal como en los estados. En los bancos federales se procedió con la recapitalización y reorganización administrativa. En el caso de los bancos de los estados, la política estuvo dirigida a reducir su presencia en el sistema financiero. En síntesis, entre julio de 1994 y diciembre de 1998, 76 bancos (de un total de 271) fueron liquidados o transferidos, con la intervención del Estado o sin ella, en un proceso caracterizado por la entrada a gran escala de la banca comercial extranjera.

Entre los años 1987 y 1992, se opta por una significativa reducción de los aranceles a la importación, pasando de algo más de 50% a 15%, a esa disminución se agregó la constitución de la unión aduanera del Mercado Común del Sur (Mercosur), que liberó de derechos a gran parte de las posiciones arancelarias. También se dio la sujeción a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque no se modificó la legislación de propiedad industrial, para así proteger el desarrollo del sector informático, y de evitar el crecimiento del precio de los productos farmacéuticos. Respecto a su participación en bloques regionales de comercio, Brasil vio al Mercosur como su destino, un instrumento capaz de fortalecer su poder de negociación frente a sus socios comerciales (Unión Europea, Estados Unidos y otros países de la OMC).

Entre 1991 y 1995, se llevó a cabo el proceso de privatización de las empresas controladas por la Unión en el sector industrial y fue entregada a la iniciativa privada bajo el esquema de concesiones una parte importante de los servicios públicos. Pero los programas de privatización y desregulación en otros sectores de la economía, como infraestructura, así como, la reforma del sistema de seguridad social, no fueron aprobados sino hasta bien entrada la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado.

En la gestión de Fernando Henrique Cardoso, junto a los ajustes iniciados con el Plan Real y con el proceso de privatizaciones, se llevaron a cabo una serie de reformas estructurales, acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, entre las que cabe destacar: el fin de diversos monopolios extranjeros, la apertura al capital extranjero de los sectores de minería y energía, la profundización de las reformas del sistema financiero, la consolidación de la autonomía monetaria del Banco Central, la reforma de la seguridad social, la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de ajuste fiscal acompañados del “sistema de metas para

la inflación”. Cabe destacar en el ámbito fiscal, la eliminación del financiamiento del gasto público vía expansión monetaria y se decretó la independencia del Banco Central, hechos comunes con el programa de reformas argentino de los años noventa, prohibiéndole expresamente auxiliar al Tesoro Nacional. Mediante la Ley de Responsabilidad Fiscal se estableció que los déficits públicos debían financiarse a través de la emisión de bonos en el mercado interno e internacional.

Entre los años 1997 y 2001, en el contexto de la crisis asiática, en Brasil se optó por el uso de instrumentos ortodoxos tales como el aumento de la tasa de interés real y la disminución del gasto público, buscando frenar la pérdida de reservas internacionales. Ante los persistentes ataques especulativos al Real que habían comenzado en septiembre de 1998, en enero de 1999 se lleva a cabo una devaluación. Ésta trajo consigo un deterioro transitorio del salario real que afectó la actividad económica en lo que restaba del año 1999. No obstante, ya para el segundo semestre del año 2000, todos los componentes de la demanda agregada mostraban comportamientos favorables, el déficit de cuenta corriente había declinado, el superávit primario se había elevado, había cesado la pérdida de reserva y los flujos de capitales volvieron a ser positivos. Generándose así condiciones favorables para proseguir con el programa de austeridad fiscal, privatizaciones y reformas en el marco de un nuevo acuerdo con el FMI, firmado el 12 de septiembre de 2001.

Cabe destacar que durante el período de hegemonía de la estrategia de desarrollo liberal en el Brasil, más que minimizar la intervención del Estado en la esfera económica, se pretendió establecer la base de un nuevo Estado dotado de mecanismos para una mejor articulación de la relación de lo público y lo privado en la economía. Para lo cual, entre otras medidas, se dio paso en 1995 al Ministerio de Administración Federal y de Reforma del Estado, cuyo objetivo central fue replantear todas las bases de la administración brasileña, y adaptarla al estilo del denominado *New Public Management*.<sup>137</sup> Ejemplo de ello fue el establecimiento de las denominadas “agencias reguladoras”. Las cuales supusieron la innovación institucional más significativa a la hora de definir una

---

<sup>137</sup>El estilo *New Public Management* (NPM) es un conjunto de reformas de la administración pública, que desde finales de los años setenta del siglo pasado, se emprendieron en varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ((OCDE), que fueron ampliamente difundidas y aplicadas en los países de mayor desarrollo relativo. La idea fuerza de este modelo de gestión pública estaba en no hablar de menos Estado sino un mejor Estado, capaz de garantizar condiciones de orden social, es decir, la generación de condiciones para la equidad social y la reducción de la pobreza; así como procurar la expansión de la infraestructura y la cualificación de la regulación estatal (Ramírez, María. “Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management*”, *Estudios Políticos*, no. 34, enero-junio 2009, pp. 120-122).

nueva trayectoria de actuación del Estado orientado hacia el mercado. Así se conservaba cierta capacidad de intervención, que se justificaba con base en concepciones de eficiencia, control o transparencia, y no, por deficiencias estructurales o fallas de mercado. En un primer momento fueron creadas las agencias que regularían los sectores recién privatizados y desmonopolizados: *Agência Nacional de Energia Elétrica*, la *Agência Nacional de Telecomunicaciones*, y la *Agência Nacional de Petróleo*. Posteriormente el modelo se extendió al área social y de recursos naturales, con la creación de la *Agência Nacional de Vigilância Sanitaria*, la *Agência Nacional de Saude Complementar* y la *Agência Nacional dos Aguas*.

Esta redefinición del rol del Estado en la estrategia de desarrollo brasileño ha dado lugar a la configuración del particular patrón institucional de la política económica en Brasil, como un híbrido entre mecanismos de mercado y mecanismos de coordinación estatal. Hecho que pone en duda el hablar de una estrategia de desarrollo neoliberal pura en el caso de Brasil, durante los años noventa del siglo pasado.

Así pues, en la década de 1990 y en los primeros años del siglo XXI, Brasil llevó adelante reformas estructurales vinculadas con la privatización de empresas estatales y concesiones de infraestructura; desregulación de actividades económicas; reformas del régimen previsional; flexibilización laboral; acogida del Arancel Externo Común Mercosur; suscripción de acuerdos con la OMC; reducción de aranceles de importación; acogida de las “Normas Basilea”<sup>138</sup>; descentralización y pacto fiscal entre gobierno federal y gobiernos provinciales y de los estados y; fortalecimiento del papel del presupuesto público. Elementos, casi todos, propios de una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales.

Un tercer momento en la construcción de capacidades estatales en relación con la estrategia de desarrollo, es aquel que se hizo presente una vez superado el proceso de reformas y ajustes macroeconómicos de la década de 1990. En esta nueva etapa, ni el cambio en los objetivos nacionales acerca del desarrollo económico fue tan profundo, ni las estructuras y funciones del Estado sufrieron un proceso de reforma tan radical como anteriormente. Sin embargo, siguiendo los esfuerzos institucionales hechos en tiempos de ortodoxia, se exploraron mecanismos para aumentar la presencia y eficiencia de la intervención pública mediante una mayor coordinación de actores públicos y privados, o el rescate del papel desarrollista de algunas instituciones públicas.

---

<sup>138</sup>Las Normas Basilea son acuerdos establecidos entre los bancos centrales y autoridades monetarias accionistas del Banco de Pagos Internacionales (BPI). Contienen principios de regulación bancaria internacionales y mecanismos para reforzar la supervisión micro y macro prudencial. El armazón regulatorio alcanza aspectos como el negocio de servicios financieros internacionales y el riesgo implícito bancario. Esto con el propósito de fortalecer el sistema bancario internacional y promover la convergencia de las oportunas reglamentaciones nacionales, suprimiendo así desigualdades competitivas entre bancos motivadas por diferencias en los marcos regulatorios.

Esta nueva etapa comienza con la gestión de Luiz Inácio Lula da Silva quien asume el gobierno en enero del 2003 y gobierna hasta diciembre de 2010 y prosigue con la gestión de Dilma Rousseff (2011-2016). Gestiones de gobierno, que aunque diferentes, estuvieron marcadas por el “lulismo”, término utilizado para resaltar la influencia que Lula da Silva y el “Campo Mayoritario” tuvieron sobre la gestión de gobierno de estos dos mandatarios pertenecientes a las filas del Partido de los Trabajadores.

Lula desde el inicio de su mandato optó por dar continuidad a la política macroeconómica implementada desde 1999, acorde con los postulados neoliberales, tales como disciplina fiscal y monetaria, tipo de cambio flotante y la generación de superávit fiscal primario, y la aplicación de reforma del sistema de pensiones y tributario. Pues se insistía desde el gobierno que lo primero era llevar a buen término las inconclusas reformas monetaria y fiscal, para que ello posibilitara el control de las altas tasas de interés que aún imperaban, y que eran necesarias para mantener la inflación y la deuda pública bajo relativo control. Tal orientación en la configuración de política económica se planteaba llegar a la estabilidad de los indicadores macroeconómicos; así como la promoción de la economía familiar y solidaria, en alianza con la gran empresa y; la inserción en el mercado global con productos de mayor valor agregado, fortaleciendo la industria nacional, estableciendo alianzas e inversión público-privada.

En el marco de una estrategia donde se explicitaba la voluntad de acabar con el ciclo político y económico inspirado en el Consenso de Washington pero sin descuidar el control de la inflación, la observancia del cumplimiento de los contratos privados, y el equilibrio en las cuentas públicas –tal y como se había anunciado en la *Carta ao Povo Brasileiro* divulgada por Lula da Silva el 22 de junio de 2002 con el fin de tranquilizar los mercados y aminorar la presión sobre la tasa de cambio que muchos analistas atribuían a su posible elección–; se sugiere volver a la política industrial, emprender reformas de las infraestructuras y mejorar la competitividad internacional de la economía. Para ello el gobierno emprende acciones como: *la Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior (PITCE)*, *la Política de Desenvolvimento Productivo (PDP)* y *la Política de Aceleração do Crescimento (PAC)*. PITCE lanzada en marzo de 2004 suponía la vuelta de una política industrial, tras más de dos décadas que ésta había desaparecido de facto; representaba una novedad al demostrar que el crecimiento se podía propiciar no solo con el control macroeconómico. Los programas incluidos en ella contemplaban: 1) Políticas horizontales de

desarrollo productivo (innovación y desarrollo tecnológico; inserción internacional; modernización industrial; ambiente institucional y aumento de capacidad productiva) y 2) Políticas verticales de desarrollo productivo (que incluían apoyo a sectores estratégicos como semiconductores, *software*, bienes de capital y farmacéuticos y, apoyo a sectores emergentes de alta tecnología como biotecnología, nanotecnología, biomasa y energías renovables. Tales políticas eran movilizadas a través de dos microprogramas: *Industria forte* e *Inova Brasil*. El primero llamado a fortalecer y expandir la base industria brasileña y el segundo a aumentar la capacidad innovadora de las empresas.

Al avanzar la segunda presidencia de Lula, PITCE fue sustituida por PDP, lanzada en mayo de 2008, que contaba a diferencia de PITCE, con una preocupación por definir mejor los objetivos y establecer metas más precisas y realistas, o la preocupación por mejorar los instrumentos de implementación y de evaluación de la política, así como los cauces de diálogo y mediación con el sector privado. Ello con el propósito de contribuir con la construcción de una mayor competitividad de largo plazo de más sectores de la economía brasileña. Para el logro de estos propósitos PDP estaba sustentada en medidas tributarias/fiscales, financieras, compras gubernamentales, de perfeccionamiento jurídico, regulación y apoyo técnico. Entre otros instrumentos se utilizaron diversos incentivos fiscales a diversos sectores productivos tales como exoneración, ampliación de plazos de pago y, beneficios por modernización. El tercer programa de la política pública para el desarrollo en tiempos de Lula fue la PAC, política dirigida a mejorar y aumentar la infraestructura. Suponía el aumento de inversiones en infraestructura, así como la mejora de las condiciones de inversión en general. Esta política recuperaba el rol de orientador del Estado respecto al crecimiento económico, por un lado, mediante el incremento de la tasa de inversión pública, y por otro, mediante una serie de incentivos a la inversión privada en distintos sectores seleccionados.

Ante la crisis de 2007-2008 en los mercados financieros de los países de mayor desarrollo relativo, el gobierno de Lula da Silva optó por medidas de carácter anticíclico dirigidas a mantener el ritmo de crecimiento de la economía y con ello aminorar el impacto negativo sobre el empleo y el ingreso nacionales. Éstas tuvieron como instrumentos fundamentales el aumento de la liquidez y el estímulo fiscal al consumo. En el frente de la política monetaria destaca la reducción del encaje legal —pasando de 8 a 5 por ciento en agosto de 2008—, la provisión directa de liquidez

en moneda nacional –mediante medidas como la creación por parte de la banca pública de nuevas líneas de crédito y el fortalecimiento de las ya existentes, facilitación de la incorporación de las carteras de crédito de bancos pequeños, con problemas de crédito vencido, por bancos de mayor porte; flexibilización de las reglas de descuento y se autorizó que las carteras de crédito funcionaran como garantía en la toma de nuevos préstamos por parte de los bancos– y la disminución de la tasa de interés. En el frente de la política fiscal destaca la disminución de impuestos, medidas de exoneración fiscal y una política activa de gastos públicos, particularmente los sociales. A finales del año 2008, el gobierno establece una serie de estímulos al consumo para productos del sector automotriz, línea blanca y materiales de construcción civil. Adicionalmente, modifica a favor de los sectores menos favorecidos el cálculo del impuesto sobre el ingreso de la persona física y una reducción al impuesto sobre operaciones financieras.

Un diagnóstico que apunta a la superación exitosa de la crisis conllevó a la readecuación conservadora del manejo de la política económica, planteándose nuevamente la conveniencia de procurar la estabilidad macroeconómica mediante el control de la inflación y el equilibrio de las cuentas públicas. Principios que fueron fundamentales al comienzo de la gestión de gobierno de Lula.

En los tiempos de la presidencia de Dilma Rousseff, el agravamiento de la crisis económica mundial y las señales de saturación de la estrategia de fortalecimiento del mercado interno como medio para mantener el ritmo de crecimiento económico, aplicada ante la situación de crisis financiera 2007-2008; jugaron un rol fundamental en la readecuación de la orientación de la política económica brasileña, que volvía a apuntar a mantener mediante la política fiscal y monetaria de marcados rasgos ortodoxos, los equilibrios macroeconómicos que le alejaran de procesos inflacionarios acelerados. Así, frente a las dificultades económicas manifestadas en el empeoramiento de las cuentas nacionales, en el aumento de la inflación, en la reducción del ritmo de crecimiento del PIB y en la caída de la producción industrial, el gobierno reaccionó cortando gastos, subiendo intereses, privatizando, reduciendo beneficios a la clase trabajadora mediante la reforma del régimen previsional de los funcionarios públicos.

Junto a esta readecuación de la política económica se avanza en una nueva etapa en el marco institucional del Estado, que se refiere a la necesidad de instrumentos y mecanismos de coordinación que hicieran eficientes las acciones de la PITCE y la PAC. Por ello fue creada, en

primer lugar, la *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)* y posteriormente el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial*, organismos de gobernanza y asesoramiento, compuestos por personal de la administración federal, así como por representantes de la industria y de los sindicatos. A lo que se sumó la activación de mecanismos de intermediación entre el sector público y el sector privado, dirigidos a incrementar la agilidad del acompañamiento y el desarrollo de las medidas implantadas en el marco de la *PITCE* y la *PDP*, donde se puede destacar la creación de los Forum de Competitividad, las Cámaras Sectoriales y los denominados Comités Ejecutivos.

El entramado institucional descrito estuvo enfocado fundamentalmente en el sector industrial, eje crítico de la nueva estrategia de desarrollo, más sin embargo, fueron creadas instituciones de alcance más amplio como el *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDE)*, establecido en 2003. Este nuevo organismo iba dirigido a crear un instrumento de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, a la hora de debatir, proponer, coordinar y evaluar todas las políticas públicas relacionadas con la estrategia de desarrollo. La conformación de este Consejo puede entenderse como la formación de una nueva coalición de poder formada por la burguesía industrial, sindicalistas, movimientos sociales e intelectuales, de la cual quedara excluido el sector financiero especulativo.

El manejo de la política económica en tiempos de Lula da Silva, ciertamente marcado por el control macroeconómico propio de la ortodoxia tradicional según los términos de Bresser-Pereira,<sup>139</sup> dejó ver que el crecimiento también podía buscarse adicionando a dicho control una política industrial activa implementada a través de programas como PITCE, PDP y PAC. Adicional a ello, la administración de la demanda agregada mediante la política fiscal y monetaria de carácter anticíclico llevada adelante ante la crisis financiera internacional de 2007-2008, así como el aumento del número y el alcance de programas sociales dirigidos a favorecer a los sectores menos favorecidos de la población; se consideran rasgos evidentes del acercamiento de dicho manejo de política económica a las orientaciones propuestas por la estrategia de desarrollo neo-desarrollista.

---

<sup>139</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Estado e mercado no novodesenvolvimentismo”, *Nueva Sociedad*, número especial en portugués. octubre 2007, pp. 165.

La estrategia de desarrollo brasileña en tiempos de Lula y Rouseff representó un quiebre respecto de los principios establecidos en el Consenso de Washington y manifiestos en el manejo de la política económica de los gobiernos de Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso. Según Juan Bachiller, esto debe interpretarse como una nueva etapa en la política pública y en el marco institucional en Brasil, y queda descrita en los siguientes términos:

La implantación de una nueva estrategia de desarrollo que, sin descuidar el control macroeconómico y la inflación, proponía la vuelta del Estado como promotor e inductor del crecimiento a través de una pauta sistematizada de inversiones e incentivos, significó una nueva etapa para las políticas públicas y también para el marco institucional del Estado.<sup>140</sup>

Se considera relevante afirmar que los rasgos mostrados por la estrategia de desarrollo implementada por los gobiernos de México, Argentina y Brasil a partir de los años noventa del siglo pasado difícilmente permiten hablar de un tipo de estrategia neoliberal pura, es decir, que observe de forma estricta y exclusiva todos y cada uno de los preceptos contenidos en el Consenso de Washington. Por tal razón es que se considera pertinente hablar de una estrategia de rasgos predominantemente neoliberales y no de una estrategia neoliberal, dando así cabida a la posibilidad de encontrar elementos heterodoxos dentro de la estrategia ortodoxa. México con uno de los regímenes estratégicos más apegados al neoliberalismo da muestra de esta coexistencia, durante los años noventa, con la persistencia del control de precios sobre algunos bienes como los combustibles y la energía, subsidios y restricción a las exportaciones de productos como el azúcar y el café entre otros y una política industrial menos pasiva mediante la implementación del PROPI-CE. En tiempos más recientes, ejemplo de tal circunstancia se encuentra en los distintos programas que constituyen el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En la experiencia argentina de los años noventa del siglo pasado, ejemplo de tal circunstancia se halla en el mantenimiento de la protección arancelaria y de barreras para-arancelarias a ciertos sectores económicos, además se adelantaron programas de empleo entre los cuales se destacó el Plan Trabajar, una transferencia no remunerativa a cambio de una contraprestación. En el caso de Brasil, la coexistencia de rasgos neoliberales y dirigistas dentro de una estrategia de desarrollo es mucho más evidente. Ejemplo de ello se aprecia cuando, durante los años noventa en el marco del PITCE los recursos del BNDES fueron direccionados a empresas que hubiesen alcanzado incrementos de competitividad y productividad. Otro ejemplo se halla en el establecimiento de las denominadas

---

<sup>140</sup>Bachiller, Juan, *op. cit.*, p. 16.

“agencias reguladoras”, las cuales supusieron la innovación institucional a la hora de definir una nueva trayectoria de actuación del Estado orientado hacia el mercado.

Ahora bien, cabe entonces preguntarse, ¿cómo ha sido el cambio estructural asociado a la estrategia de desarrollo implementada en cada caso durante el período 1990-2015?

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento

## Capítulo V

### El cambio estructural en México, Argentina y Brasil

Se procede seguidamente a caracterizar el cambio estructural ocurrido en la economía mexicana, argentina y brasileña en el período 1990-2015. Con el interés de caracterizar las modificaciones estructurales de estas economías se procede a determinar y describir la dirección y e intensidad del cambio estructural, así como las señales de cambio en la eficiencia dinámica de sus estructura productiva y, las fluctuaciones en la composición de la demanda agregada. Además se expone los patrones de reprimarización y desindustrialización de las economías abordadas.

#### V.1. Dirección del cambio estructural

México registra entre 1990 y 2015, en promedio por año, un crecimiento absoluto de la productividad laboral global de USD 30 a precios de 2010, al pasar ésta de USD 21.094 a USD 21.911, lo que corresponde a una variación media de 0,14% anual. La descomposición del cambio en la productividad laboral global en su componente interno y estructural, muestra que tal aumento es resultado del predominio de los efectos de la recomposición estructural de la mano de obra, representados por un componente estructural que alcanza en promedio por año los USD 83, y no el del componente interno que llega incluso a ser negativo (USD -53) (ver cuadro V.1).

Esto permite afirmar que el cambio estructural ocurrido en el período considerado asociado a una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal ha actuado a favor del desarrollo. Este cambio estructural favorable fue consecuencia de los efectos positivos de la recomposición estructural de la mano de obra sobre la productividad laboral global en el sector terciario de la economía. Los sectores de los servicios financieros; transporte, almacenamiento y comunicaciones y; comercio, hoteles y restaurantes muestran efectos de recomposición estructural positivos y suficientes para contribuir con el aumento de la productividad laboral global. En el caso del sector financiero la recomposición estructural de la fuerza de trabajo jugó un rol crucial. El componente cambio estructural representó el 274% del aumento de la productividad laboral global del sector, permitiendo así compensar el descenso de la productividad intrínseca. En los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones y comercio, hoteles y restaurantes también jugó un rol crucial la recomposición estructural de la fuerza de trabajo. En el primero de ellos, el componente cambio estructural explica el 86% del aumento de la productividad y, en el segundo un 9%.

Por otra parte, sectores como el de los servicios gubernamentales y demás servicios y construcción muestran componentes estructurales positivos pero de magnitud insuficiente para compensar la caída de la productividad interna o intrínseca, lo que trajo consigo un descenso de la productividad laboral en ambos sectores. Solo el sector de los servicios básicos muestra efectos de recomposición estructural de la mano de obra negativos (USD -1), sin embargo, esto resultó ser mucho menor que el aumento presente en el componente interno de la variación de la productividad laboral sectorial la cual se incrementó en USD 6.

Cuadro V.1

México: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2015

(Valores en dólares a precios de 2010)

	Variación	Componentes	
		Interna	Estructural
Productividad laboral total ( $Y_T$ )	30	-53	83
<u>Sectores de actividad económica</u>			
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	-4	36	-40
Minería y canteras	-39	30	-69
Manufacturas	-5	3	-8
Electricidad, gas y suministro de agua	5	6	-1
Construcción	-10	-17	7
Comercio, hoteles y restaurantes	30	28	3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	28	4	24
Banca, seguros, bienes raíces y servicios de negocios	52	-90	142
Servicios gubernamentales y otros servicios	-27	-53	26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT e INEGI

Nota: Los resultados expuestos en el cuadro anterior se obtuvieron mediante la aplicación de la expresión de cálculo que permite estimar el efecto de la reasignación de la mano de obra sobre la productividad laboral global de cada sector o actividad económica mostrada en el capítulo III. El componente interno de la variación de la productividad, refleja la magnitud de la variación de la productividad que se origina como consecuencia de cambios en la productividad del sector. El componente estructural estima la variación de la productividad que tiene su origen en la reasignación de mano de obra entre los diferentes sectores (Para mayor detalle ver capítulo III).

Tanto en el sector primario como secundario de la economía, los efectos de recomposición estructural de la fuerza de trabajo son negativos y suficientes para socavar los aumentos que se hicieron presentes en la productividad interna o intrínseca sectorial. Minería y canteras muestra el componente cambio estructural más elevado (USD -69) seguido del sector de la agricultura, caza, silvicultura y pesca (USD -40); manufactura por su parte muestra un componente cambio estructural de USD -8. Estos resultados generan preocupación sobre la calidad del cambio estruc-

tural que se hizo presente en México durante el período considerado. Por un lado, revelan que el sector de transables ha visto disminuir su productividad laboral lo cual afecta sus niveles de competitividad. Y por otro lado, el sector de las manufacturas, llamado a ser el sector de mayor difusión del progreso técnico en la economía, también ha visto disminuir su productividad laboral. Ambas circunstancias dan pie para empezar a poner en entredicho la calidad del cambio estructural ocurrido

Argentina registra durante el período 1990-2015, en promedio por año, un crecimiento absoluto de la productividad laboral global de USD 184 a precios de 2010, al pasar esta de USD 13.894 a USD 21.260, lo que corresponde a una variación media de 1,72% anual. La descomposición del cambio en la productividad laboral global en su componente interno y estructural muestra que tal aumento no es resultado del predominio de los efectos de la recomposición estructural de la mano de obra; pues el componente estructural alcanza para el período un valor negativo de USD -15, que socava el aumento intrínseco de la productividad que alcanza a ser de USD 199 (ver cuadro V.2).

En este caso el cambio estructural resulta ser no favorable al desarrollo. Este cambio estructural surge como consecuencia de que los efectos positivos de la recomposición estructural de la mano de obra sobre la productividad laboral en el sector terciario de la economía se desvanecen ante los efectos negativos de recomposición estructural que se hacen presentes en el sector primario y secundario. Los sectores de los servicios financieros; gubernamentales; transporte, almacenamiento y comunicaciones y; comercio, hoteles y restaurantes muestran efectos de recomposición estructural positivos y suficientes para contribuir con el aumento de la productividad laboral global. En el caso del sector financiero la recomposición estructural de la fuerza de trabajo jugó un rol crucial. El componente cambio estructural representó el 176% del aumento de la productividad laboral del sector, permitiendo así, compensar el descenso de la productividad intrínseca. El sector gubernamental ve crecer su productividad laboral gracias al aumento de su productividad interna (45%) y al efecto de recomposición de la fuerza de trabajo (55%). En los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones y comercio, hoteles y restaurantes la recomposición estructural de la fuerza de trabajo es menos relevante. El sector de los servicios básicos también muestra efectos positivos de recomposición estructural de la mano de obra (USD

1), que refuerza al componente interno de la variación de la productividad laboral sectorial, el cual se incrementó en USD 4.

Cuadro V.2

Argentina: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2015

(Valores en dólares a precios de 2010)

	1990-2015		
	Prod. Tot.	Intrinseca	Estructura
Productividad laboral total ( $Y_T$ )	184	199	-15
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	7	66	-60
Minería y canteras	1	-18	19
Manufacturas	18	86	-68
Electricidad, gas y suministro de agua	6	4	1
Construcción	17	12	5
Comercio, hoteles y restaurantes	34	31	3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	33	25	8
Banca, seguros, bienes raíces y serv. de negocios	33	-25	58
Servicios gubernamentales	35	16	19

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT e INDEC.

Nota: Los resultados expuestos en el cuadro anterior se obtuvieron mediante la aplicación de la expresión de cálculo que permite estimar el efecto de la reasignación de la mano de obra sobre la productividad laboral global de cada sector o actividad económica mostrada en el capítulo III. El componente interno de la variación de la productividad, refleja la magnitud de la variación de la productividad que se origina como consecuencia de cambios en la productividad del sector. El componente estructural estima la variación de la productividad que tiene su origen en la reasignación de mano de obra entre los diferentes sectores (Para mayor detalle ver capítulo III).

Tanto en el sector primario como secundario de la economía, los efectos de recomposición estructural de la fuerza de trabajo son negativos pero no suficientes para socavar los aumentos que se hicieron presentes en la productividad interna o intrínseca sectorial. En el sector primario, minería y canteras muestra un componente cambio estructural positivo (USD 19) mientras agricultura, caza, silvicultura y pesca muestra un efecto negativo (USD -60). Respecto al sector secundario, la manufactura muestra un componente cambio estructural negativo (USD -68).

En el caso de Argentina es posible distinguir entre la dirección del cambio estructural en tiempos de ortodoxia y en tiempos de heterodoxia económica. Como lo revela el cuadro V.3, la estrategia de desarrollo con predominantes rasgos neoliberales (1990-2000) se encuentra asociada a un cambio estructural no favorable al desarrollo, pues el signo negativo del componente cambio

estructural indica que la recomposición estructural de la fuerza de trabajo durante este período no contribuyó a incrementar la productividad laboral global. Mientras que durante la implementación de una estrategia de desarrollo con notables rasgos dirigistas (2001-2015), el cambio estructural si resultó ser favorable al desarrollo. El componente cambio estructural positivo (USD 6) contribuyó a reducir el impacto adverso de la caída de la productividad interna.

Cuadro V.3

Argentina: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2000 y 2001-2015

(Valores en dólares a precios de 2010)

	1990-2000			2000-2015		
	Prod. Tot.	Intrinseca	Estructura	Prod. Tot.	Intrinseca	Estructura
Productividad laboral total ( $Y_T$ )	468	512	-44	-6	-12	6
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	25	75	-50	-5	47	-52
Minería y canteras	41	72	-31	-26	-62	36
Manufacturas	49	211	-162	-3	2	-5
Electricidad, gas y suministro de agua	12	10	2	2	0	1
Construcción	37	64	-26	3	-17	21
Comercio, hoteles y restaurantes	75	66	9	7	8	-2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	44	14	29	26	45	-18
Banca, seguros, bienes raíces y serv. de negocios	131	-9	140	-33	-59	26
Servicios gubernamentales	53	8	45	23	25	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT e INDEC

Nota: Los resultados expuestos en el cuadro anterior se obtuvieron mediante la aplicación de la expresión de cálculo que permite estimar el efecto de la reasignación de la mano de obra sobre la productividad laboral global de cada sector o actividad económica. El componente interno de la variación de la productividad, refleja la magnitud de la variación de la productividad que se origina como consecuencia de cambios en la productividad del sector. El componente estructural estima la variación de la productividad que tiene su origen en la reasignación de mano de obra entre los diferentes sectores (Para mayor detalle ver capítulo III).

En tiempos de orden económico liberal, el adverso componente cambio estructural que se hizo presente en el sector primario y secundario de la economía (USD -243) junto al del sector construcción (USD -26), resultó ser suficiente para desvanecer el efecto positivo derivado de la recomposición estructural laboral que se dio en el sector de los servicios. En tiempos de mercado intervencionismo, el componente cambio estructural fue positivo (USD 6). Por tanto la recomposición estructural de la mano de obra actuó a favor del desarrollo. El componente estructural de la variación de la productividad laboral del sector primario y secundario siguió siendo adverso pero de menor magnitud (USD -21), lo que le califica como menos desfavorable al desarrollo, aún y

cuando contribuyó a reducir los impactos que sobre la productividad laboral global tuvo un efecto positivo de recomposición estructural laboral que se dio en ciertas actividades del sector terciario y la construcción. Por tanto, al igual que en el caso de México, el sector de los transables ve reducir de manera persistente su productividad laboral, lo que sin duda afecta la competitividad de la economía argentina, dando las primeras señales de un cambio estructural de calidad cuestionable. Es conveniente tener en cuenta que esto ocurrió aún en tiempos de boom de precios de materias primas, en particular de las del sector agroalimentario.

En el caso de Brasil, como se muestra en el cuadro V.4, durante el período 1990-2015, el cambio estructural resultó no favorable al desarrollo. La reasignación de mano de obra entre sectores trajo consigo un impacto adverso sobre la variación de la productividad laboral total, que se evidencia por un componente estructural de signo negativo y que alcanza a ser de USD -53 a precios del 2010 y, que socavó el aumento de productividad laboral total de naturaleza intrínseca que llegó a ser de USD 117 a precios de 2010.

Cuadro V.4

Brasil: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2015

(Valores en dólares a precios de 2010)

	1990-2015		
	Prod. Tot.	Intrínseca	Estructural
Productividad laboral total ( $Y_T$ )	64	117	-53
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	14	56	-42
Minería y canteras	10	131	-121
Manufacturas	-24	2	-26
Electricidad, gas y suministro de agua	4	-2	6
Construcción	0	-12	12
Comercio, hoteles y restaurantes	13	-15	28
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	20	-2	22
Banca, seguros, bienes raíces y serv. de negocios	24	11	14
Servicios gubernamentales	3	-52	54

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT e IBGE

Nota: Los resultados expuestos en el cuadro anterior se obtuvieron mediante la aplicación de la expresión de cálculo que permite estimar el efecto de la reasignación de la mano de obra sobre la productividad laboral global de cada sector o actividad económica. El componente interno de la variación de la productividad, refleja la magnitud de la variación de la productividad que se origina como consecuencia de cambios en la productividad del sector. El componente estructural estima la variación de la productividad que tiene su origen en la reasignación de mano de obra entre los diferentes sectores (Para mayor detalle ver capítulo III).

Como se aprecia en el cuadro anterior, en términos absolutos la productividad laboral total ( $Y_t$ ) aumentó en promedio anual en USD 64. El sector de servicios es quien muestra un componente estructural favorable al desarrollo, llegando a ser de USD 124, destacándose el subsector de servicios gubernamentales; comercio, hoteles y restaurantes; transporte, almacenamiento y comunicaciones; banca seguros, bienes raíces y servicios de negocios y; por último, los servicios básicos. Tanto el sector primario como secundario muestran un componente estructural negativo, no favorable al desarrollo. Siendo mucho más favorable en el caso del sector primario, en particular en el subsector de minería y canteras. Para el sector secundario, manufacturas, es quien muestra el componente estructural más desfavorable y, que supera con creces el aumento del componente intrínseco de la productividad laboral de esta actividad económica (USD 2). Al distinguir entre tiempos de ortodoxia y heterodoxia respecto a la estrategia de desarrollo en Brasil, el cuadro V.5 revela que en ninguno de estos subperíodos el cambio estructural resultó ser favorable al desarrollo.

Cuadro V.5

Brasil: Variación y descomposición de la productividad laboral, promedio 1990-2002 y 2003-2015  
*(Valores en dólares a precios de 2010)*

	1990-2002			2003-2015		
	Prod. Tot.	Intrínseca	Estructural	Prod. Tot.	Intrínseca	Estructural
Productividad laboral total ( $Y_t$ )	-167	-148	-19	231	272	-40
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	-98	-121	23	15	57	-42
Minería y canteras	10	35	-25	14	140	-126
Manufacturas	5	37	-32	-19	32	-51
Electricidad, gas y suministro de agua	-34	-29	-5	11	-19	31
Construcción	2	43	-42	16	-16	31
Comercio, hoteles y restaurantes	-17	-18	1	40	24	16
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-9	-45	36	23	-1	23
Banca, seguros, bienes raíces y serv. de negocios	23	-1	24	107	79	28
Servicios gubernamentales	-49	-49	0	25	-25	50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT e IBGE

Nota: Los resultados expuestos en el cuadro anterior se obtuvieron mediante la aplicación de la expresión de cálculo que permite estimar el efecto de la reasignación de la mano de obra sobre la productividad laboral global de cada sector o actividad económica. El componente interno de la variación de la productividad, refleja la magnitud de la variación de la productividad que se origina como consecuencia de cambios en la productividad del sector. El componente estructural estima la variación de la productividad que tiene su origen en la reasignación de mano de obra entre los diferentes sectores. (Para mayor detalle ver capítulo III).

La dirección del cambio estructural fue mucho menos desfavorable en tiempos de la estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales llegando el componente estructural a ser de USD -19. Lo que resulta ser menos de la mitad del valor del componente estructural en tiempos de estrategia de rasgos predominantemente dirigistas cuando alcanzó a ser de USD -40. En tiempos de ortodoxia (1990-2002), el componente estructural del sector servicios alcanzó a ser de USD 56, el del sector de la industria y construcción alcanzó a ser de USD -74 y, el del sector de agricultura, minería y canteras llegó a ser de USD -2. En tiempos de heterodoxia (2003-2015), el componente estructural del sector servicios alcanzó a ser de USD 148, el del sector de la manufactura y construcción alcanzó a ser de USD -20 y, el del sector de agricultura, minería y canteras llegó a ser de USD -168. Entonces, el impacto favorable de la reasignación de la mano de obra que se hizo presente en el sector servicios, tanto en ortodoxia como en heterodoxia, fue socavado por el impacto adverso que la reasignación de ese factor productivo tuvo sobre la variación de la productividad laboral del sector primario y secundario de la economía brasileña.

El hecho de que en el caso de la economía mexicana la implementación de una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal haya estado asociada a un cambio estructural favorable al desarrollo, mientras que en el caso argentino y brasileño, una estrategia de desarrollo con rasgos similares haya estado asociada a un cambio estructural no favorable al desarrollo; lleva a poner en duda que una estrategia con rasgos neoliberales pueda ser automáticamente asociada a un cambio estructural favorable al desarrollo. El hecho de que una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigistas haya resultado favorable al desarrollo en el caso argentino pero desfavorable en el caso brasileño, lleva a poner en duda que una estrategia con rasgos dirigistas pueda ser automáticamente asociada a un cambio estructural favorable o desfavorable al desarrollo.

Considerando todo el período analizado (1990-2015), los hallazgos en cuanto a la dirección del cambio estructural para el caso de México, Argentina y Brasil coinciden con lo hallado por McMillan y Rodrik; quienes afirman que en la mayoría de los países de América Latina el cambio estructural ocurrido ha sido reductor del crecimiento. En los casos de Argentina y Brasil, pero con menor intensidad en el primero que en el segundo, el crecimiento derivado de la acumulación de capital físico y humano, así como de la innovación ha sido soslayado por un decrecimiento derivado del flujo de mano de obra entre sectores. En estos dos países las razones de tal

comportamiento se pueden encontrar en una pérdida de empleo en sectores modernos como la manufactura y la ganancia de empleo en sectores de servicio con baja productividad y la economía informal. México no escapa a esta tendencia. Allí sectores modernos como la manufactura se han visto afectados negativamente por las mismas razones; pero a diferencia de Argentina y Brasil, las ganancias de productividad en el sector servicios derivada de los desplazamientos de mano de obra de otros sectores hacia éste resultaron suficientes para compensar la disminución de la productividad en sectores como la agricultura, la minería y la manufactura.

## V.2. Intensidad del cambio estructural

El Índice de Cambio Estructural (ICE), muestra que durante el período 1990-2015 la intensidad de cambio en la estructura productiva para el caso de México alcanzó a ser de 13,5%. El ICE mostró distintos ritmos a lo largo del período considerado. Durante la década de los años noventa del siglo pasado llegó a ser de 15%, una intensidad al menos dos veces mayor a la que ocurrió en la década de los años ochenta cuando alcanzó el 7%. En la primera década del siglo XXI, el ritmo de cambio de la estructura productiva mexicana disminuyó ubicándose en 5,4%, igual tendencia se presentó en el quinquenio 2010-2015, cuando la intensidad pasó a ser de 4,9%. Los sectores con mayor cambio en su aportación al producto durante el periodo 1990-2015, en orden descendente fueron: intermediación financiera (aumenta), agricultura (disminuye), construcción (aumenta), administración pública (disminuye), comercio (disminuyó) y manufactura (disminuyó). Para el caso de Argentina la intensidad del cambio estructural durante el período 1990-2015 alcanzó a ser de 12%. Durante la década de orientación económica ortodoxa el ritmo de cambio de la estructura productiva llegó a ser de 12,2%, lo que supera con creces el cambio ocurrido a lo largo de la década de 1980 cuando alcanzó a ser tan solo de 7,1%. Durante los años de orientación hacia la heterodoxia económica, el cambio en la aportación de los distintos sectores al producto total disminuye ligeramente ubicándose en 10,8%. Los sectores económicos que más vieron cambiar su aportación al producto en el período 1990-2015 fueron: manufacturas (disminuye), administración pública (aumenta), comercio (aumenta), agricultura (disminuye) y, transporte y comunicaciones (aumenta). La situación no es distinta en el caso de Brasil. A lo largo del período 1990-2015, la aportación de los distintos sectores productivos a la producción total brasileña cambia en 17%. Tal intensidad de cambio estructural resultó ser superior al grado ocurrido en la década de los ochenta del siglo pasado cuando la estructura cambió en 13,7%. En

tiempos de ortodoxia la intensidad del cambio estructural llegó a ser de 12,3%, mayor a la que se hizo presente en tiempos de heterodoxia y que llegó a ser de 8,4%.

Los resultados sugieren que la estrategia de desarrollo orientada por la ortodoxia económica, por un lado contribuyó con la transformación de la estructura productiva mexicana, argentina y brasileña durante los años noventa con una intensidad mayor a la que se hizo presente en los años ochenta. Por otro lado, este mismo tipo de estrategia de desarrollo consiguió un cambio más intenso de la estructura productiva en comparación con el logrado por la estrategia de desarrollo orientada por el dirigismo, pues una economía como la mexicana, apegada a la estrategia basada predominantemente en la ortodoxia registra cambios en la estructura productiva que llegan a ser el doble de intensos que los registrados en una economía como la argentina que muestra alternancia entre una estrategia basada en la ortodoxia y otra basada en la heterodoxia. Adicionalmente, en el caso de la economía argentina y brasileña se aprecia disminución en la intensidad del cambio estructural durante el período de orientación heterodoxa. Los resultados también dejan ver en todas las economías abordadas una tendencia clara hacia la terciarización. La aportación al producto por parte del sector servicios va en aumento, en detrimento de la aportación de los demás sectores económicos.

### **V.3. Tendencias de cambio en la eficiencia dinámica de la estructura productiva**

El conjunto de indicadores de cambio estructural que se muestra en el cuadro V.6 tiene como propósito contribuir a obtener una visión firme acerca de la evolución de la eficiencia dinámica de la estructura productiva de la economía mexicana, argentina y brasileña para cada una de las circunstancias estratégicas y períodos considerados.

En cuanto a la eficiencia schumpeteriana, los indicadores de esfuerzo y resultados tecnológicos revelan, para el caso mexicano, que 8,3 patentes por millón de habitantes fueron generadas por cada punto porcentual de PIB invertido en investigación y desarrollo ( $3,5/0,42=8,3$ ) a lo largo del período 1996-2015. Esta relación es ligeramente superior en los años más recientes, cuando 8,4 patentes por millón de habitantes fueron generadas con un punto porcentual del PIB invertido en investigación y desarrollo ( $3,8/0,45=8,4$ ), lo que indica una ganancia de eficiencia en cuanto a frutos de la inversión en dicho ámbito.

Cuadro V.6

## México, Argentina y Brasil: Indicadores de cambio estructural

	México		Argentina		Brasil	
Productividad relativa ( <i>en porcentajes</i> ) <sup>a</sup>	Prom 1991 - 2015	23,9	Prom 1991-1999	25,6	Prom 1990-2002	25,5
	Prom. 2010-2015	22,3	Prom. 2000-2015	22,5	Prom. 2003-2015	22,8
Índice de adaptabilidad (IA) <sup>b</sup>	Año 1993	0,45	Año 1993	0,34	Año 1993	1,16
	Año 2000	1,30	Año 2000	1,51	Año 2002	0,96
	Año 2015	1,09	Año 2015	0,39	Año 2015	1,70
X_MHT/X ( <i>en porcentajes</i> ) <sup>c</sup>	Año 1990	15,9	Año 1990	7,4	Año 1990	41,9
	Año 2000	49,2	Año 2000	18,8	Año 2002	47,5
	Año 2015	61,6	Año 2015	20,5	Año 2015	40,2
EXPY <sup>d</sup>	Prom 1990 - 2015	0,85	Prom. 1990-2000	0,18	Prom. 1990-2002	0,51
	Prom. 2010-2015	0,90	Prom. 2001-2015	-0,09	Prom. 2003-2015	0,32
Participación relativa de las ingenierías (IPR) <sup>e</sup>	Año 1993	0,68	Año 1990	0,50	Año 1990	0,98
	Año 2000	0,77	Año 2000	0,57	Año 2002	0,70
	Año 2015	0,76	Año 2014	0,55	Año 2014	0,77
Patentes <sup>f</sup> ( <i>por millón de habitantes</i> )	Prom. 1996 - 2015	3,5	Prom. 1996-1999	10,0	Prom. 2000-2002	3,4
	Prom. 2010-2015	3,8	Prom. 2000-2015	8,5	Prom. 2003-2015	3,5
Investigación y desarrollo <sup>g</sup> ( <i>en porcentajes del PIB</i> )	Prom. 1996 - 2015	0,42	Prom. 1996-1999	0,43	Prom. 2000-2002	1,01
	Prom. 2010-2015	0,45	Prom. 2000-2015	0,49	Prom. 2003-2015	1,12

Fuente: Banco Mundial, sobre la base de World Development Indicators (WDI) [Base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>; Centro de Comercio Internacional, sobre la base de Trade Map-International Trade Statistics [Base de datos en línea] <https://www.trademap.org/tradestat/Index.aspx>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, sobre la base de PIB y Cuentas Nacionales [Base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/pib/>; Naciones Unidas, sobre la base de UN Comtrade Database [Base de datos en línea] <https://comtrade.un.org/>; Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), sobre la base de Centro de Datos Estadísticos sobre Propiedad Intelectual [Base de datos en línea] <https://www3.wipo.int/ipstats/index.htm?tab=patent>; The Observatory of Economic Complexity (OEC) sobre la base de Rankins [Base de datos en línea] <https://atlas.media.mit.edu/es/>

Notas:

a. Productividad relativa: Productividad del trabajo relativa a la de los Estados Unidos.

b. IA: Índice de adaptabilidad. Coeficiente entre el porcentaje de las exportaciones dinámicas en las exportaciones totales y el porcentaje de las exportaciones no dinámicas en las exportaciones totales. Las exportaciones dinámicas son aquellas que crecen más que la media mundial para el período considerado.

c. X-MHT/X: Participación de las exportaciones de media y alta tecnología en las exportaciones totales.

d. EXPY: Índice de sofisticación de las exportaciones o índice de complejidad económica (ECI).

e. IPR: Índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de los Estados Unidos para cada año en particular.

f. Patentes: Número de patentes concedidas según la Organización mundial de Propiedad Intelectual.

g. Investigación y desarrollo: Gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB.

En el caso de Argentina, los datos disponibles y que corresponden al período de la ortodoxia económica 1996-2000, revelan que 23,3 patentes por millón de habitantes fueron generadas por cada punto porcentual de PIB invertido en investigación y desarrollo ( $10,0/0,43=23,3$ ). Mientras que los datos disponibles y que corresponden al período de heterodoxia económica (2001-2015), revelan que por cada punto porcentual de PIB invertido en investigación y desarrollo se generaron 17,4 patentes por millón de habitantes ( $8,5/0,49=17,4$ ). En Brasil durante la ortodoxia económica (1990-2002), por cada punto porcentual de PIB gastado en investigación y desarrollo se generaron 3,4 patentes por millón de habitantes ( $3,4/1,01$ ). En tiempos de heterodoxia (2003-2015), este indicador se redujo hasta 3,1 patentes por millón de habitantes por punto porcentual del PIB destinado a investigación y desarrollo ( $3,5/1,12$ ). Los hallazgos llevan a afirmar que en el caso de México, Argentina y Brasil los incentivos asociados a los procesos de liberalización interna y externa de la economía, propios de la orientación económica ortodoxa propiciaron un proceso más eficiente en lo que se refiere a la obtención de frutos en el progreso técnico.

Por otra parte, la productividad del trabajo en México alcanza para el período 1991-2015 a ser en promedio casi una cuarta parte (23,9%) de la registrada en el país de referencia (Estados Unidos) y muestra señales de debilitamiento para el quinquenio 2010-2015. Argentina por su parte, durante la hegemonía de la estrategia ortodoxa alcanza una productividad del trabajo que es ligeramente superior a una cuarta parte (25,6%) de la registrada en Estados Unidos, pero tal productividad relativa disminuye en más de tres puntos porcentuales (3,1%) durante el periodo de hegemonía de la estrategia heterodoxa. La magnitud y la tendencia de este indicador para el caso de Brasil no son distintas a los observados para México y Argentina. En tiempos de ortodoxia, la productividad relativa fue de una cuarta parte de la del país de referencia y desciende en casi 3% en tiempos de heterodoxia. Respecto a la intensidad de conocimientos de la industria manufacturera, medido por la participación de las ingenierías o sectores de alta tecnología en el total de manufacturas, en el caso de México esta ha mejorado al pasar de 0,68 en 1993 a 0,76 en 2015. Durante la década de los años noventa, la mejora se hace presente con mayor fuerza que en los años posteriores al 2000. Argentina por su parte muestra durante los años noventa del siglo pasado mejoras en este indicador al pasar de 0,50 en 1990 a 0,57 en 2000. No obstante, la intensidad de conocimientos en la manufacturas tiende a estancarse luego del año 2000 e incluso a descender para el año 2014 cuando alcanza a ser de 0,55. En el caso de Brasil, la intensidad de conocimientos en la manufactura desciende en la década de los noventa al pasar de 0,98 en 1990 a 0,70 en el 2002, pero tiende a recuperarse a partir de los años iniciales de la década del 2000 y termina ubicándose en 0,77 para el año 2014. Por otro lado, tanto en el caso de México como de Argentina durante el periodo 1990-2015 ha sido positiva la evolución del peso de las exportaciones de media y alta tecnología respecto a las exportaciones totales ( $X_{MHT}/XT$ ). En el primero, las  $X_{MHT}/X$  se han cuadruplicado ante el predominio de una estrategia ortodoxa. Para el segundo, es necesario distinguir entre dos etapas, en ortodoxia (1990-2000) las  $X_{MHT}/X$  crecieron un poco más de dos veces y media (de 7,4% a 18,8%), mientras que en heterodoxia solo crecieron una décima parte (de 18,4% a 20,5%). Brasil se muestra como una economía que logra mejorar las  $X_{MHT}/X$  en tiempos de una estrategia de rasgos predominantemente neoliberales, pero esta tendencia cambia a lo largo de la primera década del siglo XXI y lleva este indicador hasta 40,2% para el año 2015, un valor incluso inferior al observado en el año 1990. La evolución de los indicadores anteriores deja en evidencia que la configuración de políticas económicas asociada a una estrategia predominantemente marcada por la liberalización interna y externa de la

economía generan condiciones más propicias para la eficiencia schumpeteriana en la dinámica de la estructura productiva.

En cuanto a la eficiencia keynesiana o de crecimiento, medida mediante el índice de adaptabilidad, para el caso de México ésta mejora en la década de los noventa y desciende en el resto del período considerado pero nunca por debajo del doble del valor alcanzado en 1993 (0,45). Para Argentina se aprecia una mejora durante los años de ortodoxia económica (1993-2000), al pasar de 0,34 en 1993 a 1,51 a finales del año 2000. Mejora que se desvanece durante los años de heterodoxia económica (2001-2015), cuando el índice de adaptabilidad retrocede hasta 0,39, valor cercano al mostrado en 1993. Contrario a lo ocurrido en México y Argentina, en Brasil durante la vigencia de una estrategia de rasgos predominantemente neoliberales, la adaptabilidad de las exportaciones brasileñas al dinamismo de la demanda mundial se redujo. Situación que cambió en tiempos de una estrategia de rasgos predominantemente dirigistas y que arrojó un grado de adaptabilidad incluso superior al registrado en 1993. El nivel de sofisticación de las exportaciones (EXPY), que recoge aspectos de ambas eficiencias –schumpeteriana y Keynesiana–, en el caso de México, es creciente para todo el período y mucho más vigoroso en lo que va de la primeras décadas del siglo XXI. No sucede igual en el caso argentino y brasileño, donde en tiempos de ortodoxia económica el nivel de sofisticación de las exportaciones es bajo pero positivo, mientras que en tiempos de heterodoxia económica se hace negativo para Argentina y se reduce en magnitudes importantes para Brasil. Estos hallazgos dejan en evidencia que para el caso mexicano y argentino la estrategia de desarrollo orientada hacia la liberalización de la economía en lo interno y lo externo trajo consigo incentivos que dirigieron en mayor medida los esfuerzos hacia la participación sostenida de cada país en aquellos sectores de demanda dinámica en el ámbito mundial, sin embargo, el caso de Brasil muestra resultados contrarios. No obstante, este tipo de estrategia resultó más favorable en cuanto al grado de sofisticación o complejidad económica en todas las economías abordadas.

En resumen, el conjunto de los indicadores tratados muestra que la estructura productiva de México, Argentina y Brasil presenta rasgos de eficiencia schumpeteriana y keynesiana que se fortalecen en los momentos de predominio de estrategias de desarrollo favorable al mercado; pues han acumulado capacidades –conocimientos– y exportado de manera creciente productos sofisticados hacia países de altos ingresos. Las causas de estos resultados podrían deberse a que

las estrategias predominantemente neoliberales propician de manera más intensa la apertura de los mercados, someten a la economía doméstica a la competencia y se logra la denominada eficiencia X, lo cual no es posible con políticas más proteccionistas. Pero este cambio en la eficiencia dinámica de la estructura productiva se ha venido debilitando en el caso de México en los años recientes a pesar de la persistente implementación de este tipo de estrategia. Hecho que podría estar asociado a las características del modelo de industrialización basado en la maquila, que implica manufactura de ensamblaje de poco valor agregado nacional, donde el efecto multiplicador y efecto derrame tecnológico de la industria sobre la economía como un todo se reducen.

#### **V.4. Cambio estructural en la demanda agregada**

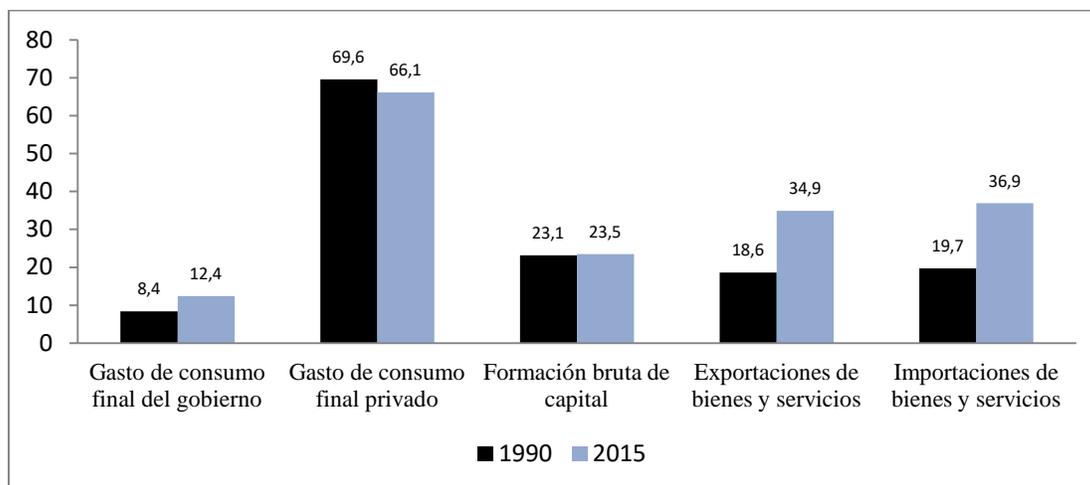
A lo largo del período 1990-2015, la composición de la demanda agregada mexicana cambia sustancialmente. Al inicio del período, el gasto total en la economía estaba fuertemente asociado al sector doméstico, en particular, al gasto de consumo final que representaba el 78% del gasto, y a la inversión que representaba el 23,1%, dejando al sector externo con un peso relativo de -1,1%. Al final del período la importancia del gasto de consumo final e inversión crece ligeramente (78,5% y 23,5% respectivamente), dejando al sector externo con una importancia relativa de -2%. Pero una mirada más detallada al sector externo da cuenta de que tanto las exportaciones como las importaciones casi duplican su participación en la conformación del gasto, haciendo mucho más relevante el rol del sector externo en la conformación de la demanda agregada y, por tanto, haciendo de la economía mexicana una economía de mayor apertura al comercio internacional (ver gráfico V.1). Esto no debería de extrañar, ya que esto fue uno de los objetivos de las políticas de ajuste estructural ortodoxas, dándole mayor peso en la economía al componente externo en el PIB, en procura de una mayor integración con el mercado mundial.

Durante este período, la demanda agregada mexicana creció a un ritmo anual promedio de 2,97%. De las distintas fuentes de demanda agregada, el gasto de consumo final privado ( C ) fue quien más contribuyó al crecimiento, seguido por la inversión y el gasto de consumo final del gobierno. El comportamiento del gasto de consumo final privado explica el 69,0% del incremento de la demanda, y el público 7,1%,  $(2,05/2,97)*100$  y  $(0,21/2,97)*100$ , la inversión explica el 22,6%  $((0,67/2,97)*100)$  y las exportaciones netas el 1,3%  $((0,04/2,97)*100)$  (ver cuadro V.7).

Gráfico V.1

México: Composición de la demanda agregada, 1990-2015

(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT

Así pues, en el marco de una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal, el cambio ocurrido en el gasto agregado mexicano revela que el sector externo ha ganado importancia como componente de la demanda agregada, pero que sigue siendo el mercado interno el motor del crecimiento económico.

Cuadro V.7

México: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1990-2015

Componentes de la demanda	Peso relativo (año 1990)	TMCA (1990-2015)	Aportaciones al crecimiento del PIB (%)
Gasto de consumo final del gobierno (G)	0,08	0,02	0,21
Gasto de consumo final privado ( C )	0,70	0,03	2,05
Formación bruta de capital (I)	0,23	0,03	0,67
Exportaciones netas (X-M)	-0,01	-0,03	0,04
Exportaciones (X)	0,19	0,08	1,52
Importaciones (M)	-0,20	0,08	-1,58
Producto interno bruto (PIB)	1,00		2,97

Fuente: Elaboración propia sobre la base de de CEPALSTAT y INEGI

Distinto es el caso de la demanda agregada argentina. Como se aprecia en el gráfico V.2, al inicio del período, en 1993, el gasto total estaba fuertemente asociado al sector doméstico, en particular, al gasto de consumo final que representaba el 82,7% del total. La inversión y las ex-

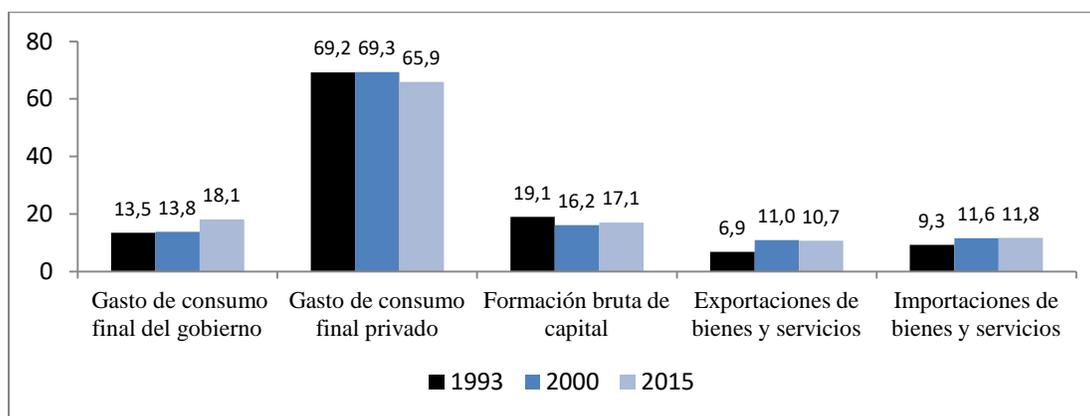
portaciones netas para ese momento representaban el 19,1% y el -1,8% respectivamente. Hacia el final del período, en el año 2015, la importancia relativa del gasto de consumo final crece hasta 84%, la de la inversión disminuye a 17,1% y la de las exportaciones netas pasó a ser el -1,1%. Las disminuciones que ocurren en el peso relativo del gasto de consumo final privado y la inversión son compensadas por el incremento del peso relativo del gasto de consumo final del gobierno y una leve mejora en la participación de las exportaciones netas. Lo que permite afirmar que en este caso la importancia relativa del sector público en la conformación de la demanda agregada tiende a crecer. Tendencia que también se observa en el caso mexicano. Pero a diferencia de México, la relevancia del sector externo en la conformación de la demanda agregada argentina es mucho menor. Las exportaciones comienzan representando el 6,9% del gasto total y terminan representando el 10,7%. Las importaciones comienzan representando 9,3% y terminan representando el 11,8%. Cambios que equivalen a una fluctuación promedio de 41% en el peso relativo de los componentes de las exportaciones netas. Lo que resulta inferior al cambio ocurrido en el caso mexicano, el cual en promedio asciende a 87,4%. Este comportamiento da cuenta de una economía argentina que resulta de menor apertura al comercio internacional respecto a la economía mexicana.

www.bdigital.ula.ve

Gráfico V. 2

Argentina: Composición de la demanda agregada, 1993-2015

(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEPALSTAT

Para el período de tiempo considerado, la demanda agregada argentina creció en promedio anual a una tasa de 3,71%, valor superior al ritmo de incremento registrado por la demanda

agregada mexicana (2,97%). Respecto a la contribución de las fuentes de demanda al crecimiento, se aprecia en el cuadro V.8, que al igual que en el caso mexicano, el gasto de consumo final privado ( C ) fue quien más contribuyó al crecimiento seguido por la inversión y el gasto de consumo final del gobierno. El comportamiento del gasto de consumo final público y privado explica el 88,4% del incremento de la demanda  $\left(\frac{0,37+2,91}{3,71}\right)*100$ , la inversión explica el 14,6%  $\left(\frac{0,54}{3,71}\right)*100$  y las exportaciones netas el -3%  $\left(\frac{-0,11}{3,71}\right)*100$ .

Estos resultados llevan a afirmar que en el caso de México y Argentina, el comportamiento del gasto de consumo final explica casi la totalidad del crecimiento de la economía, pero que en el primero de éstos el sector externo contribuye con el crecimiento mientras que en el segundo da origen a una contribución adversa.

Cuadro V.8

Argentina: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1993-2015

Componentes de la demanda	1993-2015		
	Peso relativo (año 1993)	TMCA	Aportaciones al crecimiento del PIB (%)
Gasto de consumo final del gobierno (G)	0,14	0,03	0,37
Gasto de consumo final privado ( C )	0,69	0,04	2,91
Formación bruta de capital (I)	0,19	0,03	0,54
Exportaciones netas (X-M)	-0,02	0,05	-0,11
Exportaciones (X)	0,07	0,05	0,33
Importaciones (M)	<u>-0,09</u>	0,05	<u>-0,49</u>
Producto interno bruto (PIB)	1,00		3,71

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT

Al distinguir entre tiempos de estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal (1990-2000) y tiempos de estrategia de desarrollo predominantemente dirigista (2001-2015), es posible apreciar que el gasto de consumo final del gobierno gana importancia de manera sostenida como componente de la demanda agregada a expensas del gasto de consumo final privado y el gasto de inversión. También es posible apreciar que en tiempos de ortodoxia la importancia relativa del sector externo mejora significativamente y que tiende a desmejorar levemente en tiempos de heterodoxia (ver gráfico V.2).

El cuadro V.9 muestra que el crecimiento de la demanda agregada fue mayor en tiempos de ortodoxia que heterodoxia (1,69% Vs. 1,12%). Muestra además que en tiempos de ortodoxia y heterodoxia, la mayor contribución al crecimiento la tuvo el gasto de consumo final privado seguido de la inversión. Pero también revela dos hechos distintivos. El primero guarda relación con el incremento de la contribución al crecimiento que tuvo el gasto final de consumo del gobierno general, la cual pasa de 0,05% en tiempos de ortodoxia a 0,55% en tiempos de heterodoxia. Lo que concuerda con una presencia mucho más activa del Estado en las actividades económicas en aquel entonces. El segundo hecho guarda relación con el significativo aumento de la contribución adversa (negativa) de las exportaciones netas al crecimiento, la cual pasa de -0,23% en 2001 a -4,15% en 2015. Hecho que refleja el persistente déficit comercial argentino que se hizo presente a partir del año 2010.

Cuadro V.9

Argentina: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1993-2000 y 2001-2015

Componentes de la demanda	Peso relativo (año 1993)	1993-2000		2001-2015		
		TMCA	Aportaciones al crecimiento del PIB (%)	Peso relativo (año 2001)	TMCA	Aportaciones al crecimiento del PIB (%)
Gasto de consumo final del gobierno (G)	0,14	0,004	0,05	0,14	0,04	0,55
Gasto de consumo final privado ( C )	0,69	0,024	1,65	0,70	0,06	4,04
Formación bruta de capital (I)	0,19	0,012	0,23	0,14	0,05	0,68
Exportaciones netas (X-M)	-0,02	0,097	-0,23	0,02	-2,08	-4,15
Exportaciones (X)	0,07	0,066	0,46	0,12	0,02	0,27
Importaciones (M)	-0,09	-0,179	1,67	-0,10	0,05	-0,55
Producto interno bruto (PIB)	1,00		1,69	1,00		1,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT

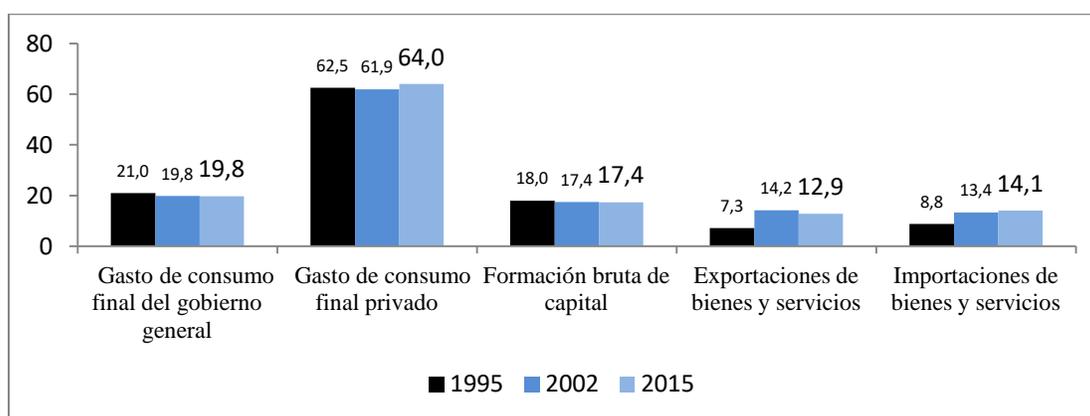
Así pues, el cambio ocurrido en el gasto agregado argentino para el período considerado revela la prominencia del mercado interno como fuente de crecimiento, situación que se atenúa en tiempos de la estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal pero que se ve fortalecida en tiempos de la estrategia de desarrollo dirigista.

Brasil, al igual que México y Argentina, al inicio del período, en 1995, tuvo un gasto agregado total fuertemente asociado al sector doméstico, en particular, al gasto de consumo final que representaba el 83,6% del gasto total. La inversión y las exportaciones netas para ese mo-

mento representaban el 18% y el -1,5% respectivamente. Hacia el final del período, en el año 2015, la importancia relativa del gasto de consumo final tiende a mantenerse al ubicarse en 83,8%, la de la inversión cae levemente a 17,4% y la de las exportaciones netas pasó a ser de -1,2%. A diferencia del caso mexicano y argentino, en Brasil se aprecia un aumento en el peso relativo del gasto de consumo final privado a expensas de la disminución del peso relativo del gasto de consumo final del gobierno y el de la inversión y una mejora en el peso relativo de las exportaciones netas. Lo que da pie para afirmar que en este caso la importancia relativa del sector público en la conformación de la demanda agregada tiende a permanecer en valores inferiores a los observados a mediados de los años noventa del siglo pasado. Por otra parte, la relevancia del sector externo en la conformación de la demanda agregada brasileña cambia en menor intensidad que la de México pero en mayor intensidad que la de Argentina. Las exportaciones comienzan representando el 7,3% del gasto total y terminan representando el 12,9%. Las importaciones comienzan representando 8,8% y terminan representando el 14,1%. Cambios que equivalen a una fluctuación promedio de 62.5% en el peso relativo de los componentes de las exportaciones netas. Rasgo que permite identificar a la economía brasileña como una economía de menor apertura al comercio internacional que la mexicana, pero mayor que la argentina (ver gráfico V.3).

Gráfico V. 3

Brasil: Composición de la demanda agregada, 1995-2015

*(Porcentaje)*

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEPALSTAT

Entre los años 1995 y 2015, la demanda agregada de Brasil creció en promedio anual a una tasa de 2,65%, valor inferior al mostrado por México (2,97%) y Argentina (3,71%). La con-

tribución de las fuentes de demanda al crecimiento, mostradas en el cuadro V.10, revelan que al igual que en el caso mexicano y argentino, el gasto de consumo final privado ( C ) fue quien más contribuyó al crecimiento seguido por la inversión y el gasto de consumo final del gobierno. El comportamiento del gasto de consumo final público y privado explica el 84,9% del crecimiento de la demanda ( $((0,42+1,83)/2,65)*100$ ), la inversión explica el 18,1% ( $(0,48/2,65)*100$ ) y las exportaciones netas el -3% ( $(0,40/3,13)*100$ ). Al igual que en el caso argentino las exportaciones netas tienen una contribución adversa (negativa) al crecimiento. Hecho que le distingue del caso mexicano.

Cuadro V.10

Brasil: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1995-2015

Componentes de la demanda	1995-2015		
	Peso relativo (año 1995)	TMCA	Aportaciones al crecimiento del PIB (%)
Gasto de consumo final del gobierno (G)	0,21	0,02	0,42
Gasto de consumo final privado ( C )	0,62	0,03	1,83
Formación bruta de capital (I)	0,18	0,03	0,48
Exportaciones netas (X-M)	-0,02	0,05	-0,08
Exportaciones (X)	0,07	0,05	0,33
Importaciones (M)	0,09	-0,06	-0,55
Producto interno bruto (PIB)	1,00		2,65

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEPALSTAT

El cuadro V.11 muestra que en tiempos de ortodoxia la demanda agregada de Brasil creció menos que en tiempos de heterodoxia. Dado que la mayoría de las fuentes de demanda conservaron su peso relativo, el mayor dinamismo de la demanda en tiempos de heterodoxia se debe a un ritmo de crecimiento mayor en las distintas fuentes de ésta. Como ocurrió con el ritmo de expansión del gasto de consumo final público y privado y con la inversión que al menos duplican la tasa media de crecimiento. Este hecho se explica por el efecto redistributivo de la política económica del lulismo, la cual estuvo marcada por el social desarrollismo, que vio en el fortalecimiento del mercado interno el medio más pertinente para reducir la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso.

Las exportaciones netas escapan a esta tendencia. La fuerte contribución que éstas hicieron al crecimiento durante los años 1995-2002 tuvo que ver con los superávits comerciales que Brasil logró alcanzar en el trienio 2000-2002, Pero ya entrado la primera década del siglo XXI, el ritmo de disminución de los déficits comerciales se reduce dando lugar a una menor aportación de esta fuente al crecimiento. Se debe destacar que la contribución del gasto de consumo final privado al crecimiento durante la estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales fue menos de la mitad de la contribución hecha por esta misma fuente en tiempos de la estrategia de desarrollo predominantemente dirigista (1,05 Vs. 2,54). Un rasgo que da cuenta del renovado vigor de la intervención del Estado en la economía brasileña luego del año 2003.

Cuadro V.11

Brasil: Contribución de las fuentes de demanda al crecimiento total, 1995-2002 y 2003-2015

Componentes de la demanda	1995-2002			2003-2015		
	Peso relativo (año 1995)	TMCA	Aportaciones al crecimiento del PIB (%)	Peso relativo (año 2003)	TMCA	Aportaciones al crecimiento del PIB (%)
Gasto de consumo final del gobierno (G)	0,21	0,01	0,32	0,20	0,02	0,46
Gasto de consumo final privado (C)	0,62	0,02	1,05	0,64	0,04	2,54
Formación bruta de capital (I)	0,18	0,01	0,24	0,17	0,04	0,70
Exportaciones netas (X-M)	-0,02	-2,09	3,17	-0,01	-1,17	1,35
Exportaciones (X)	0,07	0,07	0,51	0,13	0,04	0,53
Importaciones (M)	0,09	0,00	0,02	0,14	0,08	1,06
Producto interno bruto (PIB)	1,00		4,78	1,00		5,04

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEPALSTAT

### V.5. Señales de reprimarización y desindustrialización

México se aleja del proceso de reprimarización a lo largo del período comprendido entre 1990 y 2015. La participación de sus exportaciones de productos primarios en las exportaciones totales se reduce significativamente al pasar de 49,3% en 1990 a 11,1% en 2015. El distanciamiento de la economía mexicana del proceso de reprimarización se hace aún más evidente si se considera la disminución de la participación de sus exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales y el aumento de casi el doble de la participación de sus exportaciones de manufacturas de baja, media y alta tecnología en sus exportaciones totales. Esto hace a la canasta exportadora del país azteca menos dependiente de los recursos naturales, lo que se interpreta como evidencia de cambio estructural favorable. Lo contrario ocurre con Argentina y Brasil. En

ambos casos, el proceso de reprimarización toma fuerza. Ambos países ven aumentar la participación de sus exportaciones de productos primarios respecto a sus exportaciones totales tanto en tiempos de ortodoxia como de heterodoxia. Esta tendencia hacia la reprimarización es mucho más marcada en el caso de Brasil en tiempos de heterodoxia. En lo que concierne a exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales el comportamiento es mixto. En el caso de Argentina la participación de esta categoría de productos en las exportaciones totales tiende a disminuir y con mayor intensidad en tiempos de ortodoxia. En el caso de Brasil la tendencia de este indicador es a crecer y con mucho más fuerza en tiempos de heterodoxia. Tal comportamiento, en Argentina estuvo acompañado de un repunte importante en la participación de las exportaciones de manufacturas de baja, media y alta tecnología; y en el caso de Brasil, por una disminución sostenida (ver cuadro V.12).

Cuadro V.12

México, Argentina y Brasil: Señales de reprimarización y desindustrialización

(Porcentaje del total)

	México		Argentina			Brasil			
	1990	2015	1990	2000	2015	1993	2002	2015	
<b>Reprimarización</b>									
X de productos primarios	49,3	11,1	41,5	46,9	47,8	23,2	27,0	36,6	
X de manufacturas basadas en recursos naturales	11,0	7,7	34,9	21,5	20,7	26,5	27,8	30,2	
X de manufacturas de baja, media y alta tecnología	39,7	81,2	23,6	31,6	31,5	50,4	45,2	33,2	
<b>Desindustrialización</b>									
Participación de las manufacturas en el PIB	20,6	18,8	26,5	17,8	17,2	22,7	14,5	12,2	
Participación del empleo industrial en el empleo total	16,3	15,4	17,8	12,2	12,0	14,7	14,4	11,8	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEPALSTAT

También el cuadro V. 12, muestra la tendencia decreciente de la importancia relativa del sector de las manufacturas en las tres economías abordadas, dando señales de presencia del fenómeno de la desindustrialización. En las economías abordadas la participación del producto y el empleo industrial respecto al producto y al empleo total disminuye, tanto en el marco de la estrategia de rasgos predominantemente neoliberales como de rasgos predominantemente dirigis-

tas. El ritmo al cual marcha la desindustrialización es acelerado en Brasil, moderadamente acelerado en Argentina y poco acelerado en México.

Lo expuesto deja en evidencia que en la economía mexicana se ha hecho presente un cambio estructural que le aleja del proceso de reprimarización ante una desindustrialización poco acelerada. Pero existen argumentos que sustentan fuertes críticas a las virtudes de este cambio. Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros<sup>141</sup> afirman que el auge de las exportaciones manufactureras y el proceso lento de desindustrialización visto en la economía mexicana en el período 1990-2015, en buena medida guarda relación con la continuidad de políticas cuyo fin era promover las exportaciones intensivas en mano de obra escasamente calificada en las plantas cercanas a la frontera con los Estados Unidos (maquiladoras). Los beneficios otorgados a estas empresas exportadoras, entre ellos: la exención o devolución de impuestos sobre todo insumo importado que se integrase a los productos reexportados y el otorgamiento de facilidades fiscales a la importación de insumos intermedios, contribuyó significativamente a elevar la elasticidad ingreso de las importaciones y, que como se señala más adelante, se ha traducido en una de las razones que ha traído consigo la ralentización del crecimiento de la economía mexicana.

En Argentina, el cambio estructural débil ha dado lugar al fortalecimiento del proceso de reprimarización de la economía y a un ritmo de desindustrialización moderado. La situación es menos alentadora en el caso de Brasil, allí el cambio estructural gestado ha sido de una naturaleza tal que ha fortalecido significativamente el proceso de reprimarización y acelerado el ritmo de desindustrialización. En ambos casos, el proceso de acentuada reprimarización de la economía ha estado estrechamente ligado a los impactos causados por la creciente demanda de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales por parte de la economía China. En 1990, las exportaciones argentinas hacia China llegaron a representar el 2,0% del total exportado, y ya para el año 2015 esta participación había llegado a 9,2%. Del total exportado a China en 1990, el 31,1% eran productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, este porcentaje se incrementó a 87,2% en el año 2015. Brasil, por su parte, destinaba en 1990 el 1,2% de sus exportaciones al mercado chino, este porcentaje ascendió hasta 18,6% en 2015. Del total exportado en

---

<sup>141</sup> Moreno-Brid, Juan y Jaime, Ros. “México: Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica”, *Revista de la CEPAL*, no. 84, diciembre 2004, pp. 35-57.

1990 por Brasil a China, el 53,5% eran productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, participación que en el año 2015 llegó a ubicarse en 91,4%.

En definitiva, los hallazgos en cuanto a los efectos de la reasignación de la mano de obra sobre la productividad laboral global en el caso de las economías abordadas en función de la estrategia de desarrollo elegida no son consistentes. En el caso mexicano, una estrategia predominantemente neoliberal se encuentra asociada a un cambio estructural favorable al desarrollo, pues la reasignación del factor trabajo contribuye al crecimiento de la productividad laboral global. No sucede lo mismo en el caso argentino y brasileño durante la vigencia de este tipo de estrategia de desarrollo. Allí la reasignación de la mano de obra entre sectores da lugar a un cambio estructural desfavorable al desarrollo. Es en tiempos de una estrategia de desarrollo predominantemente dirigista cuando en Argentina el cambio estructural resulta favorable, pues la reasignación del factor trabajo trae consigo un aumento en la productividad laboral global. Pero la estrategia de rasgos predominantemente dirigistas trae asociado un cambio estructural no favorable al desarrollo en el caso brasileño. En otras palabras, ninguno de los dos tipos de estrategias puede asociarse automáticamente a un cambio estructural que actué a favor del aumento de la productividad laboral global. En lo que respecta a evidencias de cambio en la eficiencia dinámica de la estructura productiva de México, Argentina y Brasil en función de la estrategia de desarrollo elegida; los indicadores referidos a la eficiencia schumpeteriana dan cuenta de cambios más acelerados a favor de los sectores intensivos en conocimiento durante la vigencia de una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal. Situación similar ocurre con los indicadores referidos a la eficiencia keynesiana –de crecimiento–. Estos apuntan a que en el marco de una estrategia predominantemente neoliberal la estructura productiva se adapta de forma más acelerada a la dinámica de la demanda en el ámbito mundial. En el caso de las economías analizadas las exportaciones de los sectores dinámicos se incrementaron en mayor proporción que la de los sectores no dinámicos y el nivel de sofisticación económica también se incrementó. Por su parte, los cambios ocurridos en la composición de la demanda agregada asociados a una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal dan cuenta de la importancia del mercado interno como fuente del crecimiento, pero también dejan ver como el mercado externo se convierte en otro motor del crecimiento en estas circunstancias. Distinto fue en tiempos de una estrategia predominantemente dirigista, cuando la relevancia del mercado interno como motor del crecimiento se fortalece y la del mercado externo se debilita.

Aún y cuando en términos del efecto de la reasignación de la mano de obra sobre la productividad laboral global en función del tipo de estrategia de desarrollo no hay nada aún definitivo. Los hallazgos hechos permiten sostener que los incentivos propios de una estrategia de desarrollo orientada esencialmente hacia la liberalización de la economía interna y externa generan condiciones que propician mayores esfuerzos en sectores de uso intensivos de conocimiento y sectores dinámicos en cuanto a demanda en el ámbito mundial. Además este tipo de estrategia ha resultado más conveniente para lograr que el crecimiento de la actividad económica no solo se sustente en el mercado interno sino también el mercado externo.

Por otra parte, los resultados no permiten asociar una estrategia de desarrollo en particular a un cambio estructural que propicie procesos de reprimarización y desindustrialización menos severos. En México el cambio estructural ocurrido en el marco de una estrategia predominantemente neoliberal le aleja de la reprimarización y aminora el ritmo de desindustrialización. No sucede igual en Argentina y Brasil, donde una estrategia de rasgos similares ha estado asociada a un cambio estructural que ha fortalecido tales procesos y, lo mismo ha ocurrido en el marco de una estrategia de rasgos predominantemente dirigistas.

En definitiva el cambio estructural en las economías abordadas se caracterizaría de la forma siguiente.

<b>Cambio estructural en México (1990-2015)</b>
<p><b>Productividad laboral:</b> La reasignación de mano de obra entre sectores trae consigo aumento de la productividad laboral global. Por tanto el cambio estructural ocurrido ha actuado a favor del desarrollo. El sector que vio efecto de recomposición más favorable fue el de los servicios. El sector primario y secundario mostró efectos de recomposición sectorial negativos que socavaron el aumento de la productividad intrínseca.</p>
<p><b>Intensidad del cambio estructural:</b> Para los años 1990 el cambio en la estructura productiva supero el ocurrido en los años 1980. En lo que va del siglo XXI el cambio en la estructura productiva disminuye significativamente. El sector de intermediación financiera es quien más ve crecer su participación en producto total y agricultura quien más lo ve disminuir.</p>
<p><b>Eficiencia schumpeteriana y keynesiana:</b>  <b>En lo schumpeteriano.</b> A medida que el tiempo ha pasado hay ganancia de eficiencia en la obtención de frutos de lo invertido en I&amp;D. Existe una tendencia decreciente de la productividad relativa. Mejora la intensidad de conocimientos en la industria manufacturera. Se incrementaron las <math>X_{MHT}/X</math>.  <b>En lo keynesiano.</b> La adaptabilidad de las exportaciones respecto a los sectores dinámicos del comercio internacional tiende a aumentar.  <b>En lo schumpeteriano y keynesiano.</b> El grado de sofisticación de las exportaciones se incrementa de forma sostenida.</p>

**Enfoque demanda:** El mercado interno representado por el consumo final privado y las exportaciones son las fuentes que más contribuyen al crecimiento de la demanda agregada. Junto a un impulso sostenido de la inversión. Lo que lleva a considerar que el mercado interno y el mercado externo son los motores del crecimiento.

**Señales de reprimarización y desindustrialización:** La economía se aleja de la reprimarización y se desindustrializa en una magnitud poco significativa.

#### Cambio estructural en Argentina (1990-2000)

**Productividad laboral:** La reasignación de mano de obra entre sectores no trae consigo aumento de la productividad laboral global. Por tanto el cambio estructural ocurrido no ha actuado a favor del desarrollo. Hubo efectos de reasignación positivos en el sector de los servicios que no fueron suficientes para compensar el efecto negativo de reasignación que se dio en los sectores primario y secundario.

**Intensidad del cambio estructural:** Durante la década de orientación económica ortodoxa el ritmo de cambio de la estructura productiva llegó a ser mayor que el cambio ocurrido a lo largo de la década de los años ochenta.

**Eficiencia schumpeteriana y keynesiana:**

**En lo schumpeteriano.** Hay notables frutos como resultado de los recursos invertidos en I&D. La productividad relativa se acerca a una cuarta parte de la registrada en el país de referencia. Mejora la intensidad de conocimientos en la industria manufacturera. Se incrementaron las  $X_{MHT}/X$ .

**En lo keynesiano.** Mejora la adaptabilidad de las exportaciones respecto al a los sectores dinámicos del comercio internacional.

**En lo schumpeteriano y lo keynesiano.** El grado de sofisticación de las exportaciones es bajo pero positivo.

**Enfoque demanda:** La mayor contribución al crecimiento de la demanda la tuvo el consumo final privado seguido por las exportaciones y la inversión.

**Señales de reprimarización y desindustrialización:** Se hace evidente un proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía.

#### Cambio estructural en Argentina (2001-2015)

**Productividad laboral:** la reasignación de la mano de obra entre sectores trae consigo aumento de la productividad laboral global. Por tanto el cambio estructural ocurrido ha actuado a favor del desarrollo. No obstante, los efectos de reasignación no fueron suficientes para compensar la variación intrínseca adversa.

**Intensidad del cambio estructural:** Durante los años de orientación hacia la heterodoxia económica el cambio en la aportación de los distintos sectores al producto total disminuye ligeramente. Los sectores que más vieron cambiar su aportación al producto durante el periodo 1990-2015 fueron manufactura que disminuye y administración pública que aumenta.

**Eficiencia schumpeteriana y keynesiana:**

**En lo schumpeteriano.** Hay frutos notables como resultado de lo invertido en I&D. La productividad relativa tiende a disminuir. La intensidad de conocimientos en la industria manufacturera tiende a estancarse. Se incrementaron ligeramente las  $X_{MHT}/X$ .

<b>En lo keynesiano.</b> Disminuye la mejora en adaptabilidad alcanzada en años anteriores.
<b>En lo schumpeteriano y lo keynesiano.</b> El grado de sofisticación se reduce y se hace negativo.
<b>Enfoque demanda:</b> La mayor contribución al crecimiento la tuvo el consumo final privado seguido por la inversión y el gasto del gobierno. El gasto del gobierno va ganando importancia como fuente de crecimiento. El mercado doméstico es el motor del crecimiento.
<b>Señales de reprimarización y desindustrialización:</b> Continúan con menor intensidad los procesos de reprimarización y desindustrialización.

<b>Cambio estructural en Brasil (1990-2002)</b>
<b>Productividad laboral:</b> El cambio estructural no fue favorable al desarrollo. El impacto favorable de la reasignación de la mano de obra que se hizo presente en el sector servicios fue socavado por el impacto adverso que la reasignación de ese factor productivo tuvo sobre la variación de la productividad laboral del sector primario y secundario de la economía.
<b>Intensidad del cambio estructural:</b> La intensidad de cambio estructural resultó ser superior al grado ocurrido en la década de los ochenta del siglo pasado.
<b>Eficiencia schumpeteriana y keynesiana:</b> <b>En lo schumpeteriano.</b> Hay frutos poco notables generados por los recursos invertidos en I%D. La productividad relativa tiende a ser de una cuarta parte de la del país de referencia. Disminuye la intensidad de conocimientos en la industria manufacturera. Aumenta la $X_{MHT}/X$ . <b>En lo keynesiano.</b> Se reduce el índice de adaptabilidad. <b>En lo schumpeteriano y lo keynesiano.</b> El nivel de sofisticación de las exportaciones mejora.
<b>Enfoque demanda:</b> La demanda agregada creció. El gasto de consumo final privado es quien más contribuye al crecimiento seguido del gasto de consumo final del gobierno y de la inversión. Se presenta una contribución importante de las exportaciones netas derivado de la superación de los déficits comerciales anteriores a de los años 2001. El motor del crecimiento es el mercado interno y externo.
<b>Señales de reprimarización y desindustrialización:</b> Se presenta un proceso acelerado de reprimarización y desindustrialización.

<b>Cambio estructural en Brasil (2003-2015)</b>
<b>Productividad laboral:</b> El cambio estructural no fue favorable al desarrollo. Fue más desfavorable que en ortodoxia. El impacto favorable de la reasignación de la mano de obra que se hizo presente en el sector servicios fue socavado por el impacto adverso que la reasignación de ese factor productivo tuvo sobre la variación de la productividad laboral del sector primario y secundario de la economía.
<b>Intensidad del cambio estructural:</b> La intensidad del cambio llegó a ser menor que en la década de los 1990.
<b>Eficiencia schumpeteriana y keynesiana:</b> <b>En lo schumpeteriano.</b> Se mantienen los frutos de los recursos invertidos en I&D. La productividad relativa tiende a ser menor que en tiempos de ortodoxia. Aumenta la intensidad de conocimiento en la industria manufacturera. Disminuye la $X_{MHT}/X$ . Se generan condiciones menos favorables para la eficiencia schumpeteriana.

**En lo keynesiano.** Aumenta el índice de adaptabilidad.

**En lo schumpeteriano y lo keynesiano.** El nivel de sofisticación de las exportaciones se reduce.

**Enfoque demanda:** La demanda agregada creció más que en tiempos de ortodoxia. La mayor contribución al crecimiento la hizo el consumo final privado, la inversión y el gasto de consumo final del gobierno. Continúan las exportaciones netas representando una fuente importante de apoyo al crecimiento. El motor del crecimiento es el mercado interno y externo.

**Señales de reprimarización y desindustrialización:** Se profundiza el proceso de reprimarización y desindustrialización.

Cabría ahora preguntarse, dada la estrategia de desarrollo escogida y el cambio estructural a ella asociado, ¿cuál ha sido el desempeño económico y social que se ha alcanzado en las economías abordadas?

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento

## Capítulo VI

### Desarrollo económico y social de México, Argentina y Brasil a partir de 1990

Descrita la estrategia de desarrollo elegida por las economías abordadas y caracterizado el cambio estructural que ha ocurrido en ellas durante el período seleccionado, en este capítulo se describen los logros alcanzados en materia de desarrollo económico y social. Con tal propósito, en lo relacionado con la dimensión económica del desarrollo, se analizó el comportamiento del patrón de crecimiento del producto, el empleo y la productividad, así como el comportamiento de la calidad de la inserción internacional. En lo relacionado con la dimensión social, se analizó el comportamiento de los indicadores vinculados al desempleo, la desigualdad del ingreso y la pobreza.

#### VI.1. Dimensión económica

##### VI.1.1. Crecimiento económico

##### Patrón de crecimiento del producto, el empleo y la productividad

El cuadro VI.1 muestra el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el empleo y la productividad laboral en México, Argentina y Brasil entre 1990 y 2015.

Cuadro VI.1

México, Argentina y Brasil: Crecimiento del producto, el empleo y la productividad laboral, 1990-2015

(Porcentajes)

	México		Argentina			Brasil		
	1990-2000	1990-2015	1990-2015	1990-2000	2001-2015	1990-2015	1990-2002	2003-2015
Producto	3,43	2,54	3,30	4,11	2,75	2,73	2,52	3,07
Productividad	0,51	0,12	1,86	3,15	1,01	0,91	0,43	1,50
Empleo	2,90	2,41	1,41	0,93	1,73	1,80	2,08	1,55

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos CEPALSTAT

Durante el período 1990-2015, tanto en México como en Argentina y Brasil, el empleo y la productividad se expanden trayendo consigo una expansión del producto. La productividad creció lentamente en México. Al comparar las cifras del período en cuestión con hallazgos conte-

nidos en estudios previos de la CEPAL<sup>142</sup> se aprecia que la tasa de crecimiento de la productividad no logra superar las barreras del 2,1% y de 2,4% que se registraron para el período 1960-1973 y 1991-1994 en América Latina respectivamente, y está muy por debajo de los incrementos registrados en Corea del Sur<sup>143</sup> para períodos similares, los cuales rondan entre 2,8% y 5,8%. Por su parte, para el mismo período, el empleo en México crece a un ritmo que podría ser considerado similar al ritmo registrado en América Latina (en promedio 2,6%) y superior al mostrado por Corea del Sur (en promedio 1,5%), permitiendo hablar de un crecimiento elevado del empleo. La trayectoria de la productividad laboral y el empleo dan lugar a un crecimiento del producto que resulta inferior al promedio mostrado por América Latina y Corea del Sur para períodos similares y que alcanza a 3,9% y 5,2% respectivamente. El caso de Argentina no es muy diferente. El ritmo al cual crece la productividad laboral durante el período 1990-2015, aún y cuando triplica el ritmo de crecimiento de la productividad laboral mexicana, es bajo respecto a las referencias hechas para América Latina y Corea del Sur. Respecto al empleo, éste crece a una tasa que es inferior a la mostrada por América Latina y cercana a la mostrada por Corea del Sur, permitiendo hablar de un crecimiento bajo del empleo. Ambas trayectorias traen consigo un crecimiento lento del producto, superior al mostrado por México, no muy alejado de la media para América Latina, pero muy inferior al de Corea del Sur. Brasil por su parte, muestra un ritmo de crecimiento de la productividad que supera al de México pero que es menor al de Argentina y, que como en los otros dos casos queda muy por detrás de las referencias hechas para América Latina y Corea del Sur. En materia de empleo para el período 1990-2015, Brasil muestra un ritmo de crecimiento que es menor al de México pero que supera al de Argentina, y que se encuentra por debajo del de América Latina pero cerca del registrado por Corea del Sur, permitiendo hablar de un crecimiento moderado del empleo. Esto da como resultado que el producto total brasileño crezca en promedio a un ritmo ligeramente superior al de México pero inferior al de Argentina. Ritmo que es menor al promedio registrado por América Latina y Corea del Sur en el período considerado.

En el caso de la economía argentina y brasileña donde se ha venido distinguiendo entre un período signado por una estrategia de desarrollo neoliberal y otro signado por una estrategia de

---

<sup>142</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, pp. 46-47.

<sup>143</sup>País que se toma como referencia por ser uno de los casos más exitosos de convergencia de ingresos y productividad con los países desarrollados.

desarrollo dirigista es necesario destacar lo siguiente. En tiempos de estrategia de desarrollo neoliberal, en Argentina, el producto creció a una tasa superior a la tasa mostrada por América Latina para ese período (3,6%). Esto como resultado de haber triplicado el ritmo de crecimiento de la productividad laboral de la región para ese período (1,0%) ante un ritmo de crecimiento del empleo muy por debajo del mostrado para la región en momentos similares (2,6%). Estos resultados en cuanto a producto, productividad y empleo para el caso argentino en tiempos de ortodoxia se encuentran cercano a los mostrados por Corea del Sur para período similar: producto (6,2%), productividad (4,5%) y empleo (1,4%). Por tanto, el desempeño de la economía argentina en tiempos de ortodoxia respecto al patrón de crecimiento del producto, la productividad y el empleo fue satisfactorio. Brasil en situación estratégica similar alcanza un ritmo de crecimiento de la productividad laboral muy bajo en comparación con países como México, Argentina y Corea del Sur, e incluso, que el promedio de la región. Lo que desdibuja el significativo incremento del empleo. Durante la vigencia de la estrategia de desarrollo predominantemente dirigista la situación da un giro. En Argentina el producto crece a un ritmo menor como consecuencia de una fuerte caída de la productividad laboral, que pasa de crecer a una tasa de 3,2% a crecer al 1,0%; ante un nivel de empleo que se expande pasando de crecer al 0,9% a 1,7%. Esto ante un Brasil que ve crecer significativamente su productividad en tiempos de heterodoxia. Por lo tanto, el dinamismo ganado por la economía de Argentina en tiempos de ortodoxia no fue posible mantenerlo en tiempos de heterodoxia. Y en el caso de Brasil la falta de dinamismo en ortodoxia fue superada en tiempos de heterodoxia.

### **Comportamiento del PIB por habitante (PIBpc)**

Entre los años 1990-2015, en términos reales, la economía de México creció a una tasa media anual de 2,5% y el PIBpc a razón de 1,0%. Estos valores no llegan ni a la mitad de la tasa de crecimiento registrada entre los años 1940-1980 cuando la actividad económica creció a 6,2% anual y el PIBpc a 3,2%. Lo que permite hablar de un proceso de ralentización del crecimiento económico mexicano reciente. Las razones por las cuales la economía mexicana permanece sumida en una senda de bajo crecimiento, incluso desde mediados de la década de 1980, según Juan Carlos Moreno-Brid,<sup>144</sup> se hallan en dos factores estrechamente relacionados: el comportamiento

<sup>144</sup> Moreno-Brid, Juan. “Desarrollo y macroeconomía: reflexiones a partir del caso mexicano”, en: Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 379-380.

de la inversión, tanto en su magnitud medida mediante su proporción respecto al PIB así como su orientación hacia actividades no transables; y el desmadejamiento de los encadenamientos internos de su estructura productiva. Tal y como lo señala el autor, en México, desde mediados de los ochenta, la formación bruta de capital fijo (FBKF) permanece por debajo de 25% del PIB, nivel mínimo recomendado por la CEPAL y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNTAD) para lograr tasas medias duraderas de crecimiento de al menos 5%. Mientras que el desmadejamiento de los encadenamientos internos de la estructura productiva se refleja en un alza significativa de la elasticidad ingreso de las importaciones, con una limitación de la capacidad de arrastre de la demanda y en especial de las exportaciones al resto del aparato productivo.

Argentina por su parte para el período 1990-2015 vio crecer su actividad económica en términos reales a una tasa media anual de 3,3% y el PIBpc a razón de 2,1%. Estos valores representan un desempeño mucho más satisfactorio que el observado durante la década de los ochenta del siglo pasado cuando la actividad económica se contrajo en -1,5% promedio al año y el PIBpc lo hizo a razón del -3,0%. Brasil se muestra para el período 1990-2015 con un crecimiento medio de la actividad económica de 2,7% y un PIBpc creciendo a razón de 1,4%. Una economía menos ralentizada que la economía mexicana. Dichos valores se encuentran por encima de los alcanzados en la década de los ochenta del siglo pasado (PIB crece en promedio 1,7% y PIBpc crece en promedio -0,4%), pero son muy inferiores a los mostrados entre los años 1940 y 1980.

Durante la década de los noventa del siglo pasado en el marco de una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal, en Argentina, el PIB total en promedio creció 4,1% anual y el PIBpc lo hizo a 2,8%, y en Brasil, el PIB total creció a 2,5% y el PIBpc lo hizo a 0,9%. Durante la vigencia de la estrategia de desarrollo predominantemente dirigista el PIB total y el PIBpc argentino crecieron a una tasa media anual de 3,1% y 2,1%. Mientras que en Brasil en circunstancias estratégicas similares el PIB total creció 3,1% y el PIBpc 2,0%. Por tanto, ambas estrategias de desarrollo pueden asociarse a episodios de mayor crecimiento.

Entonces, la expansión de la productividad y el empleo traen consigo una expansión lenta del producto en las economías abordadas. Durante el período considerado el ritmo de crecimiento de la productividad laboral es lento en comparación con economías de referencia como Corea del Sur. Esto ante un crecimiento moderado del empleo en México y Brasil y bajo en Argentina. En

el caso argentino, los resultados respecto a crecimiento del producto, la productividad laboral y el empleo fueron más satisfactorios en tiempos de ortodoxia económica. Brasil muestra resultados contrarios. Adicionalmente, los hallazgos dejan en evidencia que ninguna de las economías abordadas ha logrado en circunstancia alguna recuperar el dinamismo alcanzado en la época de posguerra bajo una orientación sujeta a los principios de una industrialización dirigida por el Estado.

## VI.1.2. Calidad de la inserción internacional

### Dinamismo comercial

El análisis del comportamiento de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios de las economías abordadas, medido en dólares corrientes, permite afirmar lo siguiente. Entre 1990 y 2015 las exportaciones y las importaciones totales de México crecieron a una tasa media anual de 8,8%. La importancia del sector externo en la conformación del producto agregado mexicano, medido mediante el índice relativo de comercio exterior denominado nivel de apertura,<sup>145</sup> para este periodo fue de 0,5. Argentina se muestra menos dinámica en su relación comercial con el resto del mundo, al menos por el lado de las exportaciones y, con un nivel de apertura menor. Las ventas externas para el período en cuestión crecieron en promedio 6,1% anual mientras las compras al resto del mundo lo hicieron a 10,1% y alcanzó en promedio un índice de apertura de 0,3. Brasil para este período se muestra un poco más dinámico que Argentina en cuanto a exportaciones con un crecimiento promedio de 7,7%, pero menos dinámico en cuanto a importaciones que crecieron 9%; no obstante el nivel de apertura para el período se ubicó en 0,2; el menor valor de las economías abordadas.

Para el caso argentino, al distinguir entre tiempos de estrategia predominantemente neoliberal y predominantemente dirigista, se aprecia para el primero de estos tiempos (1990-2000), que las exportaciones crecieron a una tasa de 7,8% y las importaciones a una tasa de 17,1%. Mientras que el promedio de nivel de apertura para estos años llegó a ser de 0,2. Tal dinamismo

<sup>145</sup>El nivel de apertura da cuenta del nivel o grado de internacionalización de una economía. Bajos números son indicativos de escasa apertura del país considerado. En esta oportunidad el indicador se calcula mediante la apertura medida por el intercambio comercial. La expresión para su cálculo es:

$$\text{Nivel de apertura} = (X_i + M_i) / \text{PIB}_i$$

Donde para una economía *i* cualquiera,  $X_i$  son sus exportaciones totales,  $M_i$  sus las importaciones totales y  $\text{PIB}_i$  su PIB (Durán, José y Mariano, Álvarez. *Indicadores de comercio internacional y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), 2011, p. 67).

se reduce en tiempos de dirigismo (2001-2015) alcanzando las exportaciones un crecimiento medio anual de 5,5% y las importaciones de 7,0%. No obstante el nivel de apertura de la economía argentina se duplica para estos años pasando a ser en promedio de 0,4. Brasil en tiempos de ortodoxia se muestra menos dinámico en cuanto a comercio internacional. Para los años 1990-2002 las exportaciones crecen a un ritmo de 5,9% y las importaciones a 6,8%. El nivel de apertura alcanzó a ser de 0,2. Valores que resultan inferiores a los alcanzados en heterodoxia cuando las exportaciones crecen 8,6% y las importaciones 11,8% y el nivel de apertura en tales circunstancias llegó a ser de 0,3. Por su puesto, que en todos los casos, tales resultados se encuentran fuertemente impactados por los años de altos precios de las materias primas, en particular, entre 2004- y 2010.

En cuanto a la intensidad tecnológica de los productos exportados, tal y como se señaló al abordar las señales de reprimarización, se aprecia un notable cambio en la canasta exportadora mexicana que tiende a incrementar su grado de sofisticación. La participación de los productos primarios y de las manufacturas basadas en recursos naturales disminuyó, la primera de forma significativa y la segunda moderadamente. Mientras que las manufacturas de baja, media y alta tecnología vieron aumentar su participación de forma importante. En el caso argentino también hubo cambios que apuntan a una mayor sofisticación pero en una magnitud mucho menor. La participación de las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales en las exportaciones totales disminuyó levemente ante un aumento de la participación de las manufacturas de baja, media y alta tecnología. En Brasil se acentúa la participación de las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales respecto a las exportaciones totales mientras se reduce la participación de las manufacturas de baja, media y alta tecnología (ver cuadro VI.2).

Al distinguir entre los cambios ocurridos en la canasta exportadora argentina y brasileña en tiempos de ortodoxia y heterodoxia, se observa, que en Argentina en tiempos de ortodoxia la participación de las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales respecto a exportaciones totales se redujo al pasar de 76,4% en 1990 a 68,4% en 2000; mientras que en Brasil aumento al pasar de 49,7% a 54,8% en 2002. Lo que se interpreta como un aumento en el grado de sofisticación de la canasta exportadora argentina pero un retroceso en la de Brasil. En el caso argentino la tendencia hacia una mayor sofisticación de las exportaciones se

detiene en tiempos de heterodoxia, pues las ventas al extranjero de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales terminan ubicándose para el año 2015 en 68,5%. En Brasil se acentúa en tiempos de heterodoxia el retroceso en el grado de sofisticación de las exportaciones, pues la participación de las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales para el año 2015 se eleva hasta 66,8%.

#### Cuadro VI.2

México, Argentina y Brasil: composición de las exportaciones totales según grado de intensidad tecnológica

(Porcentajes)

	México		Argentina			Brasil		
	1990	2015	1990	2000	2015	1993	2002	2015
Productos primarios	49,3	11,1	41,5	46,9	47,8	23,2	27,0	36,6
Manufacturas basadas en recursos naturales	11,0	7,7	34,9	21,5	20,7	26,5	27,8	30,2
Manufacturas de baja tecnología	7,1	9,6	11,1	7,0	3,4	17,9	11,6	7,0
Manufacturas de media tecnología	28,0	48,6	10,0	21,3	25,3	29,4	27,9	24,2
Manufacturas de alta tecnología	4,5	23,0	2,5	3,3	2,7	3,1	5,7	2,0

Nota: Los totales analizados excluye algunos grupos de la CUCI, Rev. 2 - 351, 883, 892, 896, 911, 931, 941, 961 y 971 - por tratarse de transacciones especiales,

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE.

Una mirada al comportamiento de las exportaciones de baja, media y alta tecnología, permite afirmar, que en el caso de México y Argentina hay un esfuerzo sostenido por mejorar el grado de sofisticación y, en el caso argentino, esto ocurre independientemente de la orientación de la estrategia de desarrollo, pues el incremento de la participación de las exportaciones de manufacturas de baja tecnología es exiguo mientras que las de media y alta tecnología es de una magnitud importante o al menos se mantiene a lo largo del período considerado. En Brasil el grado de sofisticación de las exportaciones retrocede. Las exportaciones de manufacturas de baja y media tecnología pierden participación tanto en ortodoxia como en heterodoxia; mientras las exportaciones de alta tecnología luego de un repunte en ortodoxia caen en los tiempos de heterodoxia, incluso a niveles por debajo de los alcanzados en 1990.

Lo observado permite afirmar que en tiempos de estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal, tanto en México como en Argentina, hubo interés por elevar el grado de sofisti-

cación de las exportaciones, advirtiendo que en el primero de los casos, este interés fue mucho más notorio. Pero en el caso de Brasil, independientemente de la orientación de la estrategia de desarrollo no hubo un esfuerzo sostenido en este sentido.

### **Diversificación de las exportaciones por producto y por mercados de destino**

El valor alcanzado por el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), estimado con la información obtenida de la base de datos de comercio internacional de las Naciones Unidas (COMTRADE), revela que México ha logrado aumentar la diversificación exportadora por producto, pues el índice ha pasado de un valor de 0,13 en 1990 a 0,03 en 2015. Contraria ha sido la situación respecto a los mercados de destino de las exportaciones mexicanas. EL IHH por mercados de destino ha pasado de 0,50 en 1990 a 0,64 en 2015. En el caso de Argentina, el grado de diversificación respecto a productos exportados ha disminuido a lo largo del período 1990-2015, pasando de 0,03 en el año 1990 a 0,06 en el año 2015. Mientras que con respecto a los mercados de destino la diversificación se mantiene alrededor de 0,05. En el año 1990 la canasta de exportaciones argentinas se muestra diversificada en cuanto a productos con un IHH que alcanza un valor de 0,03, valor que se mantiene para el año 2000. No ocurre lo mismo respecto a los mercados de destinos de las exportaciones. Para 1990 el IHH era 0,05 y paso a 0,10 en el 2000. Transcurridos quince años, la canasta exportadora argentina sigue siendo diversificada, pero el valor del IHH respecto a productos se eleva a 0,06, lo que se interpreta como una diversificación menor o una concentración mayor en cuanto a productos. Por el contrario, la diversificación en cuanto a mercados de destino de las exportaciones aumenta a valores similares a los mostrados en el año 1990 (IHH=0,05). Brasil por su parte muestra un patrón exportador que durante los tiempos de la estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal conserva su rasgo de muy diversificada en cuanto a productos, con IHH que tanto en 1993 como en 2002 alcanzó valores de 0,2 y, que en cuanto a mercados de destino retrocede levemente en cuanto a diversificación pasando de un IHH de 0,06 en 1993 a un IHH de 0,08 en 2002. Situación que cambia en tiempos de estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigistas cuando el IHH por productos pasa a valer 0,03 dando señales de menor diversificación o mayor concentración y, el IHH por mercados pasa a valer 0,06 dando señales de mayor diversificación o menor concentración en cuanto a mercados.

Lo observado respecto a dinamismo comercial y a diversificación de las exportaciones por productos y por mercados revela que en el caso de México se ha logrado incrementar las exporta-

ciones, con un patrón exportador concentrado en pocos mercados, principalmente con destino al mercado estadounidense, pero en rubros dinámicos como las manufacturas de alta tecnología. Todo ello en el marco de una economía cada vez más dependiente del comercio internacional. Esto asociaría una mejora de la calidad de la inserción internacional mexicana a la persistencia de una estrategia de desarrollo con marcados rasgos neoliberales. Pero también habría que advertir sobre las modificaciones en el patrón de inserción internacional mexicano derivadas de la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que siguen muy de cerca los principios de este tipo de estrategia neoliberal. Argentina, que se muestra como una economía menos dependiente del comercio internacional, en tiempos de una estrategia predominantemente neoliberal, ve un aumento del ritmo de crecimiento de su intercambio comercial con el resto del mundo, una mejora en el grado de sofisticación de sus exportaciones y una elevada diversificación en cuanto a productos y un retroceso en cuanto a diversificación respecto a mercados de destinos. Tales rasgos se interpretan como una mejora en la calidad de la inserción de Argentina al comercio internacional durante este período. Una mejora cuya magnitud aún no era suficiente para alejarla de su tendencia a concentrar su canasta de exportación en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. En tiempos de una estrategia de desarrollo predominantemente dirigista, los rasgos esenciales de la calidad de la inserción comercial argentina no cambian significativamente. Aún y cuando la economía se muestra más dependiente del sector externo, un intercambio comercial menos intenso sigue en gran medida estando vinculado a productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, mantiene sus niveles de diversificación en cuanto a productos y mejora su diversificación en cuanto a mercados de destino. Brasil se muestra más dinámico en cuanto a comercio internacional en tiempos de heterodoxia, sin perder de vista el impacto de los años de altos precios de las materias primas. Pero independientemente de la estrategia de desarrollo ve acentuar la concentración de su canasta exportadora en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, conservando su elevada diversificación en cuanto a productos y mercados de destino.

Entonces, las mejoras en la calidad de la inserción internacional tanto en México como Argentina, se asocian a los incentivos que se hacen presentes en una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal y, que en caso particular de Argentina, siguieron estando presentes durante la implementación de una estrategia de desarrollo predominantemente dirigista pero no en la magnitud requerida para sostener el impulso de los años de la ortodoxia. Salvo mejoras en

las exportaciones de manufacturas de alta tecnología, los tiempos de ortodoxia de Brasil no fueron sinónimo de mejoras en la calidad de su inserción internacional. Los indicadores escogidos no mostraron que en tiempos de heterodoxia se hicieran presentes evidencias de cambio en este sentido.

## **VI.2. Dimensión social**

Como se aparecía en el cuadro VI.3, durante el período considerado México enfrenta un desempleo que tiende a persistir alrededor del 4,0%, mostrando una menor intensidad en los años noventa del siglo pasado y acelerándose levemente en lo que va de los años dos mil. Por otra parte, se evidencian signos de marcada desigualdad en la distribución del ingreso que tienden a declinar levemente para el final del período considerado. El coeficiente de Gini alcanza valores superiores a 0,51 terminado los años noventa para luego decrecer a 0,46 para el 2015. La concentración del ingreso no cambia significativamente; el 20% peor remunerado de la población solo ve crecer su participación en el ingreso en 1,2 puntos porcentuales entre 1992 y 2015 mientras el 20% mejor remunerado ve disminuir su participación en el ingreso en 2,7 puntos porcentuales. Dichos valores son muy similares a los observados a mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, tal y como se mencionó en la descripción de las condiciones iniciales de desarrollo del país azteca. Respecto a la pobreza, se logra reducir su incidencia o extensión, el porcentaje de la población total que vive bajo la línea de pobreza cae en 3,6 puntos porcentuales, mientras el grado de carencia o intensidad de la pobreza que padece la población pobre mexicana se reduce notablemente. La disminución de la pobreza es significativa si se considera que para mediados de los años ochenta del siglo pasado ésta se ubicaba en el 30% de los hogares en el ámbito nacional.

El cuadro además muestra que la mayoría de los indicadores sociales de México son menos favorables en la década de los noventa que ya entrado los años dos mil. Lo que lleva a afirmar que en los primeros años de implementación de medidas ortodoxas los resultados en materia social fueron poco deseables.

El mismo cuadro revela que para Argentina, en tiempos de ortodoxia, el desempleo se ubica por encima del 12% y se reduce en tiempos de heterodoxia en poco más de 2 puntos porcentuales. Permitiendo hablar de un nivel de desempleo persistentemente alto tanto con medidas

ortodoxas como heterodoxas, pero que en alguna medida cede ante el segundo tipo de estrategias. La desigualdad en la distribución del ingreso se acentúa en tiempos de ortodoxia, pasando el coeficiente de Gini de 0,455 en 1992 a 0,511 en 2000 y cede en cierta magnitud en tiempos de heterodoxia cuando dicho indicador alcanza valores de 0,414.

Cuadro VI.3

## México, Argentina y Brasil: Indicadores de desarrollo social

		México		Argentina		Brasil	
Desempleo	Tasa de desempleo (% de la PEA)	Prom 1991-2015	4,00	Prom 1991-2015	11,28	Prom 1991-2015	7,80
		Prom 1991-2000	3,84	Prom 1991-2000	12,61	Prom 1991-2002	7,61
		Prom 2001-2015	4,11	Prom 2001-2015	10,40	Prom 2003-2015	7,97
Distribución del ingreso	Índice de Gini	Año 1992	0,50	Año 1992	0,455	Año 1990	0,605
		Año 2000	0,51	Año 2000	0,511	Año 2002	0,581
		Año 2014	0,46	Año 2014	0,414	Año 2015	0,513
	Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población	Año 1992	4,2	Año 1991	4,8	Año 1990	2,3
		Año 2000	3,9	Año 2000	3,2	Año 2002	2,6
		Año 2014	5,4	Año 2014	5,1	Año 2015	3,6
	Participación en el ingreso del 20% mejor remunerado de la población	Año 1992	54,9	Año 1991	52,4	Año 1990	64,6
		Año 2000	56,5	Año 2000	55,1	Año 2002	62,4
		Año 2014	52,2	Año 2014	46,6	Año 2015	56,1
Pobreza	Población que vive con menos de 1,9 dólares por día, valores de PPA 2011 (% del total de población)	Año 1992	7,7	Año 1991	1,1	Año 1990	21,6
		Año 2000	8,9	Año 2000	5,7	Año 2002	10,3
		Año 2014	4,1	Año 2014	0,7	Año 2015	3,4
	Coeficiente de la brecha de pobreza (Población que vive con menos de 1,9 dólares al día) (% del total de población)	Año 1992	2,2	Año 1991	0,7	Año 1990	8,8
		Año 2000	2,7	Año 2000	2,9	Año 2002	3,9
		Año 2014	1,0	Año 2014	0,3	Año 2015	1,2
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida de la Base de Datos estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT)							

Comportamiento similar muestra la participación en el ingreso de los quintiles de la población, pues se evidencia mayor concentración en tiempos de ortodoxia que en tiempos de heterodoxia. Tanto el número de pobres como la profundidad de la pobreza no escapan a esta tendencia pues aumentan en ortodoxia y declinan sensiblemente en heterodoxia. Brasil, por su parte, muestra un desempleo persistente que se ubicó alrededor del 7,6% tanto en ortodoxia como en heterodoxia. En cuanto a distribución del ingreso se aprecian mejoras más intensas en tiempos de heterodoxia, pues el coeficiente de Gini se reduce en 0,024 puntos entre 1990 y el año 2002 y 0,068 puntos entre 2002 y 2015. Mientras que la participación en el ingreso del 20% peor remunerado aumenta 0,3 puntos porcentuales entre 1990 y el año 2002 y 1 punto porcentual entre 2002 y el año 2015. Respecto a pobreza, su extensión y profundidad se redujo con más intensidad

en tiempos de una estrategia de rasgos predominantemente neoliberales. En tales circunstancias el número de pobres se redujo en 11,3 puntos porcentuales, muy por encima de la reducción en tiempos de una estrategia de rasgos predominantemente dirigistas cuando solo se redujo en 6,9 puntos porcentuales.

Los hallazgos hechos respecto a la dimensión social del desarrollo dejan en evidencia que la implementación de la estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal trajo resultados mixtos en materia de desempleo. En el caso mexicano y brasileño hubo una ligera disminución de éste mientras que en el caso argentino aumento. Respecto a desigualdad en la distribución del ingreso, para el caso mexicano y argentino ésta se vio acentuada en los años de implementación de la estrategia predominantemente neoliberal, mientras que en Brasil se redujo. En cuanto a pobreza la situación es similar. En México se acentúa en los años en los cuales se inicia con las políticas y reformas de corte neoliberal, al igual que en Argentina, mientras que en Brasil disminuye. Lo que lleva a afirmar que la estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal puede traer asociado consigo tanto retrocesos como mejoras en el desarrollo social. Pero la estrategia de rasgos predominantemente dirigistas muestra resultados favorables y consistentes en materia de desarrollo social. En tiempos de heterodoxia, tanto en Argentina como Brasil, con excepción del comportamiento mostrado por los niveles de empleo, la distribución del ingreso mejora y la pobreza se reduce. Lo que permite en esta oportunidad asociar la estrategia predominantemente dirigista a un desempeño social más favorable. Pero hay que advertir, que este mejor desempeño en lo social, en ambos casos, se sostuvo en una política redistributiva que descansó en mayores ingresos provenientes de la coyuntura favorable asociada con el incremento de los precios de las materias primas en la primera década del siglo XXI, y que trajo mejoras en las condiciones sociales de toda América Latina, incluso en Chile, país con gobierno de orientación promercado.

En definitiva, México, durante el período 1990-2015, se mostró como una economía apegada de forma sostenida a una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal, que trajo asociado lento crecimiento económico consecuencia de un aumento bajo de la productividad. Esto ante una mejora de la calidad de la inserción internacional. Hechos que vinieron acompañados de un desempleo bajo pero persistente, de una desigualdad en la distribución del ingreso elevada y de una reducción significativa de la pobreza. Por su parte Argentina, durante el período 1990-2000, tiempo de implementación de una estrategia de desarrollo predominantemente neoli-

beral, mostró lento crecimiento económico como consecuencia de un aumento bajo de la productividad. También ante una mejora de la calidad de su inserción internacional. Hechos que estuvieron asociados con menor desempleo, mayor desigualdad en la distribución del ingreso y aumento de la pobreza. En un segundo período comprendido entre los años 2001-2015, la economía argentina signada por una estrategia de desarrollo predominantemente dirigista, mostró un crecimiento económico aún más lento ante una calidad de la inserción internacional sin cambios significativos, que vinieron acompañados de menor desempleo, mejoras en cuanto a la distribución del ingreso y menor pobreza. Brasil en tiempos de ortodoxia (1990-2002) muestra un crecimiento económico muy lento asociado a un bajo aumento de la productividad laboral. Que estuvo acompañado de un retroceso en su calidad de la inserción internacional. Hechos que estuvieron asociados con un desempleo persistente, menor desigualdad en la distribución del ingreso y reducción de la pobreza. Años después, en tiempos de heterodoxia (2003-2015), la economía brasileña mostró un crecimiento económico más acelerado ante una calidad de la inserción internacional que continúa retrocediendo, y que fue acompañada de un desempleo aún persistente, mejoras más intensas en cuanto a la distribución del ingreso y reducción menos significativa de la pobreza.

Descrita la estrategia de desarrollo escogida por cada país en distintos períodos, caracterizado el cambio estructural que le acompañó y descritos los logros que en materia de desarrollo económico y social se dieron; el interés ahora se centrará en establecer vínculos entre el tipo de estrategia, el cambio estructural y los logros en desarrollo económico y social.

## Capítulo VII

### **Estrategia de desarrollo, cambio estructural y el desarrollo económico y social**

Los hallazgos hechos respecto al cambio estructural y a los logros en materia de desarrollo económico y social que tuvieron lugar en la economía mexicana, argentina y brasileña en el período 1990-2015 en función de la estrategia de desarrollo escogida, serán la base para precisar qué tipo de estrategia es la que más ha contribuido a un cambio estructural beneficioso al desarrollo.

Una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales caracterizada por disciplina fiscal, reorientación del gasto público, liberalización financiera, tipos de cambio unificado y competitivo, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación, seguridad del derecho de propiedad, reforma legal/política, flexibilidad del mercado laboral y, apertura de la cuenta de capitales; en el caso de México durante el período 1990-2015, se hizo acompañar de un cambio estructural cuya dirección resultó favorable al desarrollo dado que la recomposición estructural de la mano de obra entre sectores económicos contribuyó al aumento de la productividad laboral global de la economía. Un cambio estructural donde la suma del cambio de la participación de los distintos sectores económicos respecto al producto total fue mayor en la década de los noventa que en los años transcurridos del siglo XXI. Valores significativamente mayores a lo observado en los años ochenta del siglo pasado. Que, por un lado, apuntó a la promoción y fortalecimiento de sectores de uso intensivo de conocimientos –eficiencia schumpeteriana–; al evidenciar a lo largo del período cada vez mayores frutos favorables derivados de los gastos hechos en investigación y desarrollo. Donde la intensidad de conocimientos en la industria manufacturera mejora y la participación de las exportaciones de media y alta tecnología en las exportaciones totales se cuadruplica. Rasgos favorables que solo se ven opacados por una leve disminución de la productividad relativa de la economía respecto de la frontera tecnológica de referencia. Y, que por otro lado, apuntó a la promoción y fortalecimiento de sectores dinámicos respecto al comportamiento de la demanda mundial, incrementado la adaptabilidad de la estructura productiva doméstica a las preferencias de los mercados externos –eficiencia keynesiana–. Lo cual se evidencia en la tendencia creciente de la participación de las exportaciones mexicanas en el total de exportaciones de aquellos mercados de mayor dinamismo en el ámbito mundial. En definitiva, un cambio estructural que apunta a la eficiencia dinámica de

la estructura productiva y que siguió teniendo como motor del crecimiento al mercado interno pero que cada vez más le asignó un rol relevante al mercado externo.

Esta estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales y el cambio estructural que le acompañó; caracterizado por haber sido favorable al desarrollo, por apuntar hacia la eficiencia dinámica de la estructura productiva, por su orientación al mercado externo y, por alejar a la economía del proceso de reprimarización y acelerada desindustrialización; contribuyeron a que la economía mexicana superara las condiciones de contracción económica y baja calidad de su inserción internacional presentes a mediados de los años ochenta del siglo pasado. Y trajeron consigo, tanto en los años noventa como en los primeros quince años del presente siglo, en la dimensión económica, un patrón de lento crecimiento del producto que fue reflejo de una baja y ralentizada productividad laboral que desdibujó los beneficios de un nivel de empleo en ascenso; lo que se tradujo en un lento crecimiento económico. Hechos que opacan los frutos de una inserción internacional que ha visto progresivamente mejorar su calidad al alcanzar mayor dinamismo y sofisticación. Lo que se evidencia por el crecimiento sostenido de las exportaciones, un mayor nivel de apertura al comercio internacional, por una cada vez menor participación de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales y una cada vez mayor participación de las manufacturas de media y alta tecnología en las exportaciones totales y, una mayor diversificación respecto a productos exportados. Rasgos que solo son opacados por una cada vez más elevada concentración de las exportaciones respecto a mercados de destino.

En la dimensión social del desarrollo los logros alcanzados en función de la estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal y el cambio estructural ocurrido son menos lucidos. El nivel de desempleo tiende a estabilizarse alrededor del 4,0% pero muestra señales de aumento para los años que van del siglo XXI. La desigualdad en la distribución del ingreso se ha reducido pero no en magnitudes relevantes, aún el grupo de la población mejor remunerado concentra más de la mitad del ingreso nacional. La pobreza, por el contrario, se ha reducido notablemente tanto en su extensión como profundidad. Conviene destacar que los indicadores sociales son menos favorables en la década de los noventa del siglo pasado que en la primera década y media del presente siglo, lo que se interpreta como un esfuerzo por revertir los efectos negativos que los ajustes y las reformas estructurales trajeron sobre la economía mexicana de aquel entonces.

Argentina, otra de las grandes economías de América Latina, para el período 1990-2000 adoptó un tipo de estrategia de desarrollo también de rasgos predominantemente neoliberales. La cual vino acompañada de un cambio estructural cuya dirección resultó ser no favorable al desarrollo, contrario a lo ocurrido en México. Un cambio estructural cuya intensidad, al igual que en el caso mexicano, resultó ser mayor que la que se había hecho presente en los años ochenta, pero que fue ligeramente menor a la ocurrida en el país azteca para los mismos años. Un cambio estructural que propició y fortaleció, con igual fuerza que en México, aquellos sectores de uso intensivo de conocimientos y de demanda dinámica en el ámbito internacional. Donde, se presentó un desempeño favorable respecto a esfuerzo y resultados tecnológicos, superior incluso al que ocurrió en México; un nivel de productividad relativa del trabajo que alcanzó a ser de un poco más de una cuarta parte de la frontera tecnológica de referencia, ligeramente por encima del ocurrido en México; una mejora de la intensidad de conocimientos en la industria manufacturera, ligeramente inferior al ocurrido en México; un aumento de cerca de dos veces y media del peso de las exportaciones de productos de tecnología intermedia y alta respecto a las exportaciones totales, un poco menos de lo que ocurrió en México; un incremento de más de cuatro veces de la adaptabilidad de la estructura productiva a las tendencias de dinamismo del mercado externo, superior al que ocurrió en México y; que mantuvo al mercado interno como motor del crecimiento.

Tal combinación entre estrategia de desarrollo ortodoxa y cambio estructural de dirección adversa al desarrollo, intenso, que apunta a mejorar la eficiencia dinámica de la estructura productiva, que mantiene el rol protagónico del mercado interno como motor del crecimiento y, que estuvo asociado a un proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía en el caso argentino durante la década de los noventa dio lugar en la dimensión económica del desarrollo a los siguientes resultados. Un patrón de expansión acelerada del producto –consecuencia de un notable crecimiento de la productividad– y un ritmo de crecimiento económico superior al que enfrentó en la década de los ochenta, e incluso, superior al mostrado por México en la década de los noventa. Una inserción internacional que mejora su calidad, al mostrarse más dinámica, con exportaciones de una mayor intensidad tecnológica y, un patrón de comercio más diversificado respecto a productos y menos diversificado respecto a mercados. Tal desempeño en materia económica se muestra muy similar al ocurrido en México en tiempos similares.

Pero en materia social su desempeño fue mucho menos lúcido. Argentina durante la década de los noventa ve crecer el desempleo, la desigualdad y la pobreza, incluso en magnitudes mayores a lo ocurrido en México para la misma década. Tales circunstancias al igual que en el caso mexicano también fueron consecuencia del rigor de los ajustes y las reformas estructurales asociadas a la época de ortodoxia de los años noventa.

Brasil, otra gran economía de América Latina, para el período 1990-2002 también adoptó una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal. Esta estuvo acompañada de un cambio estructural cuya dirección, al igual que en Argentina, fue adversa al desarrollo. Un cambio estructural cuya intensidad, contrario a lo ocurrido en México y Argentina, resultó ser ligeramente inferior a la observada en la década de los ochenta del siglo pasado. Que, por un lado, apuntó, con menor fuerza que en México y Argentina, al fortalecimiento de sectores de uso intensivo de conocimientos –eficiencia schumpeteriana–. Donde la productividad relativa al igual que en el caso de las otras dos economías abordadas se ubicó en una cuarta parte respecto al país de referencia, igualándose a la mostrada por Argentina y superando a la de México; y donde la participación de las exportaciones de media y alta tecnología en las exportaciones totales mejora; pero los esfuerzos en investigación y desarrollo arrojaron resultados muy por debajo de los observados en México y Argentina en circunstancias estratégicas similares y donde además la intensidad de conocimientos en la industria manufacturera desmejora. Y, que por otro lado, no apuntó a la promoción y fortalecimiento de sectores dinámicos respecto al comportamiento de la demanda mundial, pues se reduce la adaptabilidad de la estructura productiva doméstica a las preferencias de los mercados externos –eficiencia keynesiana–. Lo cual se evidencia en la tendencia decreciente de la participación de las exportaciones brasileñas en el total de exportaciones de aquellos mercados de mayor dinamismo en el ámbito mundial. Hecho que no debe opacar los esfuerzos de la economía brasileña por producir y exportar bienes sofisticados como queda demostrado en la mejora del índice de complejidad económica (EXPY) durante esos años. En definitiva, un cambio estructural que apunta a la eficiencia dinámica de la estructura productiva, con menos fuerza que en el caso mexicano y argentino en condiciones estratégicas similares, y que durante este tiempo de ortodoxia, siguió teniendo como motor del crecimiento al mercado interno pero con un rol protagónico determinante del mercado externo, marcada sin duda por el comportamiento de los mercados de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales. Una situación en parte distinta a la ocurrida en México donde fue creciendo el protagonismo de las manufactu-

ras de media y alta tecnología. Un cambio estructural, que distinto a lo que ocurrió en México, pero similar a lo que ocurrió en Argentina, estuvo asociado a un proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía

La estrategia de rasgos predominantemente neoliberales y el cambio estructural descrito se tradujeron en el caso de Brasil para el período 1990-2002, en una mejora parcial en la dimensión económica y social del desarrollo. Al igual que en el caso de México y Argentina, el producto total brasileño crece, pero en esta ocasión al igual que en el caso mexicano se debió más a un aumento en el empleo que de la productividad laboral. El PIBpc también creció durante tales tiempos. Por tanto, al igual que en las otras dos economías abordadas, los ajustes y reformas estructurales adoptadas en tiempos de ortodoxia sirvieron para sacar a la economía de la contracción de los años ochenta del siglo pasado. Pero la calidad de la inserción internacional de Brasil empeoró en tales tiempos. Aún y cuando el ritmo de expansión de las exportaciones e importaciones se recuperó respecto a lo ocurrido en los años ochenta y se logró mantener el patrón de diversificación en cuanto a productos y mercados de destino hubo un retroceso en el grado de sofisticación de la canasta exportadora. La participación en el total de ventas externas de las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales creció, mientras la participación de las manufacturas de baja y media tecnología disminuyeron y las de alta tecnología solo crecieron ligeramente.

Por otra parte, los indicadores vinculados a la dimensión social del desarrollo para el caso de Brasil en tiempos de ortodoxia muestran comportamientos mixtos. El desempleo se acentúa en comparación con los niveles observados durante la década de los ochenta. Mientras que la tendencia de la desigualdad en la distribución del ingreso fue a la reducción rompiendo así la tendencia creciente de la década de los ochenta. Asimismo la pobreza muestra una tendencia decreciente en cuanto a su extensión y profundidad y al final de la década de los noventa sus valores son inferiores a los que existían al comienzo de ésta.

Un resumen de los hechos descritos se muestra en el cuadro VII.1 donde se sintetizan los logros en materia económica y social con el cambio estructural ocurrido y la estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales.

Cuadro VII.1. Resumen de hechos estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales

País / Período	Cambio estructural	Desarrollo económico	Desarrollo social
México (1990-2000)	Dirección	Patrón producto, productividad y empleo	Desempleo
	Intensidad	Crecimiento	Desigualdad
	Eficiencia schumpeteriana	Calidad de inserción internacional	Pobreza
	Eficiencia keynesiana		
	Motor del crecimiento		
Argentina (1990-2000)	Dirección	Patrón producto, productividad y empleo	Desempleo
	Intensidad	Crecimiento	Desigualdad
	Eficiencia schumpeteriana	Calidad de inserción internacional	Pobreza
	Eficiencia keynesiana		
	Motor del crecimiento		
Brasil (1990-2002)	Dirección	Patrón producto, productividad y empleo	Desempleo
	Intensidad	Crecimiento	Desigualdad
	Eficiencia schumpeteriana	Calidad de inserción internacional	Pobreza
	Eficiencia keynesiana		
	Motor del crecimiento		
México (2001-2015)	Dirección	Patrón producto, productividad y empleo	Desempleo
	Intensidad	Crecimiento	Desigualdad
	Eficiencia schumpeteriana	Calidad de inserción internacional	Pobreza
	Eficiencia keynesiana		
	Motor del crecimiento		

Nota:

Empeora/desfavorable



Se mantiene



Mejora/favorable



Pero una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigista caracterizada por una acentuada participación del Estado en la esfera económica bien como productor/prestador de bienes y servicios o como coordinador de acciones; con firme convicción acerca de los beneficios de mantener la disciplina fiscal; que revalorizó el rol de la política industrial en el desarrollo productivo; que buscó sostener la demanda agregada mediante una política fiscal y monetaria expansiva y una política cambiaria capaz de apoyar la competitividad externa para con ello garantizar el crecimiento y absorber el desempleo; con controles de precios y tarifas de servicios públicos y combustibles; con medidas dirigidas a reducir la flexibilidad del mercado laboral; con reformas a los sistemas previsionales así como subsidios a los sectores de la población más vulnerables y; con algunos retrocesos en los procesos de privatización, se hizo presente en Argentina y Brasil entre los años 2001–2015 y 2003-2015 respectivamente.

En el caso de Argentina esta estrategia se hizo acompañar de un cambio estructural que actuó a favor del desarrollo y cuya intensidad fue menor que la que se hizo presente en los años noventa. Un cambio que dejó de propiciar la eficiencia schumpeteriana y keynesiana, lo que se evidencia en menor eficiencia respecto a la obtención de frutos de los gastos en investigación y desarrollo; disminución de la productividad relativa; estancamiento en la intensidad de conocimiento en las manufacturas; ligero incremento de las exportaciones de media y alta tecnología; retroceso del índice de adaptabilidad y; un deterioro en el grado de sofisticación de las exportaciones. Un cambio estructural donde se afianza la relevancia del mercado interno como motor del crecimiento. Y que estuvo asociado a un proceso más acelerado de reprimarización y desindustrialización de la economía.

La estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigista acompañada de un cambio estructural con dirección favorable, pero de baja intensidad, que no propicia la eficiencia dinámica de la estructura productiva y que afianza al mercado interno como motor del crecimiento y que fortaleció la reprimarización y la desindustrialización; trajo consigo en la dimensión económica y social del desarrollo los siguientes resultados. Un producto total que creció lentamente como consecuencia de un bajo crecimiento de la productividad y un crecimiento económico acelerado pero menos dinámico que en el período de ortodoxia. Una calidad de la inserción internacional que no presenta cambios sustanciales. El

intercambio comercial crece a un ritmo menor que en tiempos de ortodoxia. La estructura de las exportaciones según grado de intensidad tecnológica no muestra cambios significativos. Continúa la concentración en productos primarios y manufacturas de media tecnología. Disminuye la diversificación respecto a productos y aumenta respecto a mercados de destino. En estos tiempos las exportaciones de alta tecnología ganan algo de importancia. En la dimensión social los logros son favorables. El desempleo, la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza se reducen.

En el caso de Brasil este tipo de estrategia estuvo acompañada de un cambio estructural cuya dirección es adversa al desarrollo, mucho más que en tiempos de ortodoxia. Siendo este cambio de una intensidad menor a la que se dio en los años noventa. El cambio vino caracterizado por un menor esfuerzo en cuanto a propiciar la eficiencia dinámica de la estructura productiva. En lo relacionado a la eficiencia schumpeteriana se generaron menos frutos derivados de los gastos en investigación y desarrollo. La productividad relativa se redujo, disminuye la importancia de las exportaciones de media y alta tecnología y solo aumenta la intensidad de conocimiento en la industria manufacturera. Mientras que desde el lado de la eficiencia keynesiana aumenta el índice de adaptabilidad y se reduce el nivel de sofisticación de las exportaciones. Que desde la perspectiva de la demanda muestra un fortalecimiento del mercado interno y externo como motor del crecimiento. Y donde se aceleró el proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía.

Esta configuración de política económica y el cambio estructural que le acompañó trajo consigo en la dimensión económica del desarrollo mejoras en el patrón de crecimiento del producto, la productividad y el empleo y en el crecimiento económico, pero retroceso en la calidad de la inserción internacional. La mejora en el patrón de crecimiento del producto total y del producto por habitante es reflejo de un aumento en la productividad laboral. Esta mejora en el crecimiento es opacada por una menor calidad de la inserción internacional. Aún y cuando hay un mayor dinamismo del sector externo en tiempos de heterodoxia. Se acentúa la importancia de las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. El grado de sofisticación de las exportaciones retrocede y el patrón de comercio se muestra menos diversificado en cuanto a productos y más diversificado en cuanto a mercados de destino. Estos resultados en la dimensión económica se

hicieron acompañar de resultados en alguna medida favorables en la dimensión social. El desempleo sigue mostrando magnitudes cercanas a las observadas en tiempos de ortodoxia y se reduce la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza.

La naturaleza y dirección del cambio estructural así como los logros en materia económica y social en tiempos de heterodoxia para el caso de Argentina y Brasil se sintetizan en el cuadro VII.2.

Sobre la base de los hechos descritos respecto al tipo de estrategia de desarrollo, al cambio estructural ocurrido y a los logros en materia económica y social alcanzados, se responde a la inquietud que gira en torno a identificar qué tipo de estrategia es la que más ha contribuido a un cambio estructural favorable al desarrollo económico y social durante el período 1990-2015 en el caso de las economías latinoamericanas abordadas.

En esta oportunidad se han identificado seis (6) observaciones: México neoliberal (1990-2000) (MPN<sup>1</sup>), Argentina neoliberal (1990-2000) (APN), Brasil neoliberal (1990-2002) (BPN), México neoliberal (2001-2015) (MPN<sup>2</sup>), Argentina dirigista (2001-2015) (APD) y Brasil dirigista (2003-2015) (BPD). También se ha considerado conveniente tomar como aciertos en materia de desarrollo económico (ADE) los resultados que en el indicador respectivo se halla calificado como una mejora o aspecto favorable. Lo mismo se hizo con los aciertos en desarrollo social (ADS).

Sobre la base de los resultados resumidos en los cuadros VII.1 y VII.2, se identifican las observaciones con mayor número de aciertos en la dimensión económica (ADE): MPN<sup>1</sup>, APN y MPN<sup>2</sup>. En estas observaciones es posible apreciar mayor crecimiento y mejor calidad en la inserción internacional. Pero cada una de estas observaciones presenta problemas en cuanto a logros en materia social. La observación MPN<sup>1</sup> se asocia con mayor desigualdad y pobreza. La observación APN se asocia con mayor desempleo, desigualdad y pobreza. Mientras que la observación MPN<sup>2</sup> se asocia con mayor desempleo.

Cuadro VII.2

Resumen de hechos estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigista

País / Período	Cambio estructural	Desarrollo económico	Desarrollo social
Argentina (2001-2015)	Dirección 	Patrón producto, productividad y empleo 	Desempleo 
	Intensidad 	Crecimiento 	Desigualdad 
	Eficiencia schumpeteriana 	Calidad de inserción internacional 	Pobreza 
	Eficiencia keynesiana 		
	Motor del crecimiento 		
Brasil (2003-2015)	Dirección 	Patrón producto, productividad y empleo 	Desempleo 
	Intensidad 	Crecimiento 	Desigualdad 
	Eficiencia schumpeteriana 	Calidad de inserción internacional 	Pobreza 
	Eficiencia keynesiana 		
	Motor del crecimiento 		

Nota:

Empeora/desfavorable



Se mantiene



Mejora/favorable



Visto desde otra perspectiva, las observaciones con mayor número de aciertos en la dimensión social del desarrollo (ADS) son las observaciones APD y BPD. Ambas observaciones presentan menor desempleo, desigualdad y pobreza pero tienen problemas en materia de desarrollo económico. La observación APD muestra retrocesos en cuanto al crecimiento y la observación BPD muestra retroceso en cuanto a la calidad de la inserción internacional. La observación BPN se muestra con solo dos (2) aciertos tanto en la dimensión económica como social del desarrollo; mayor crecimiento del producto total y del producto por habitante y menor desigualdad y pobreza.

Ahora es necesario tener en consideración, que cada una de las circunstancias estratégicas descritas y los correspondientes logros en materia de desarrollo económico y social que les acompañaron, estuvieron relacionadas con cierto cambio estructural, cuyos rasgos fueron descritos en el capítulo III. Esto se resume en el cuadro VII.3.

En la figura VII.1 se vinculan para cada observación el número de aciertos en el desarrollo económico (ADE) y el número de aciertos en el desarrollo social (ADS). Además se vincula cada circunstancia estratégica a los rasgos del cambio estructural. Se utiliza el color azul para denotar aquellas circunstancias asociadas a un cambio estructural virtuoso/deseable o moderadamente virtuoso/deseable y el color rojo para denotar aquellas circunstancias estratégicas asociadas a un cambio estructural no virtuoso/desfavorable.

La figura muestra que no existe observación alguna que haya alcanzado la “posición ideal”, aquella caracterizada por mayor crecimiento, mejor calidad de inserción internacional y menor desempleo, desigualdad en la distribución del ingreso y pobreza. También revela que las “mejores posiciones” respecto a desarrollo económico se han alcanzado con estrategias neoliberales. Mientras que las “mejores posiciones” respecto a desarrollo social se han alcanzado con estrategias dirigistas.

Cuadro VII.3

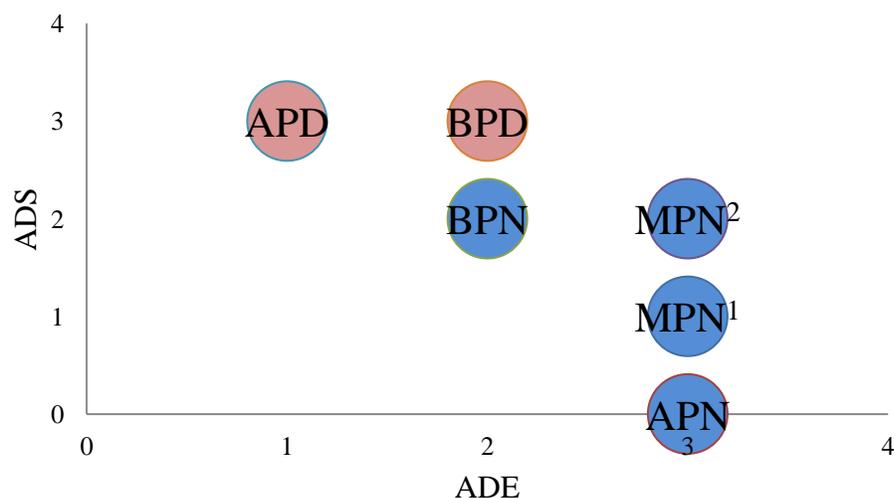
## Estrategias de desarrollo y cambio estructural

País / Estrategia	Cambio estructural	Rasgos del cambio estructural
MPN <sup>1</sup> y MPN <sup>2</sup>	Virtuoso / deseable	Actúa a favor del crecimiento de la productividad. Tiende a ganar eficiencia schumpeteriana y keynesiana. Tendencia decreciente de la productividad relativa. Incremento del grado de sofisticación de las exportaciones. Los ejes del crecimiento se encuentran en el mercado interno y externo.
APN	Moderadamente virtuoso / deseable	No actúa a favor del crecimiento de la productividad. Tiende a ganar eficiencia schumpeteriana y keynesiana. Tendencia estable de la productividad relativa. Bajo grado de sofisticación de las exportaciones. El eje del crecimiento sigue siendo el mercado interno.
APD	No virtuoso / desfavorable	Actúa a favor del crecimiento de la productividad. Tiende a perder eficiencia schumpeteriana y keynesiana. Tiende a disminuir la productividad relativa. Disminuye el grado de sofisticación de las exportaciones. El eje del crecimiento sigue siendo el mercado interno.
BPD	No virtuoso / desfavorable	No actúa a favor del crecimiento de la productividad. Tiende a perder eficiencia schumpeteriana y a ganar eficiencia keynesiana. Tiende a disminuir la productividad relativa. Se reduce el grado de sofisticación de las exportaciones. El eje del crecimiento sigue siendo el mercado interno y gana cierta importancia el sector externo.
BPN	Moderadamente virtuoso / deseable	No actúa a favor del crecimiento de la productividad. Tiende a ganar eficiencia schumpeteriana y a perder eficiencia keynesiana. Tendencia estable de la productividad relativa. Mejora el grado de sofisticación de las exportaciones. El eje del crecimiento sigue siendo el mercado interno y gana cierta importancia el sector externo.

Las mejores posiciones respecto a logros en materia de desarrollo económico y social son las ocupadas por las observaciones MPN<sup>2</sup> y BPD. La observación MPN<sup>2</sup>, como lo muestra la figura VII.1, está asociada a tres (3) aciertos en materia de desarrollo económico: mayor crecimiento del producto total, mayor crecimiento del producto por habitante y mejor calidad de la inserción internacional. Estos logros fueron alcanzados en el marco de un cambio estructural virtuoso o deseable, que como se mencionó líneas atrás, resultó tener dirección favorable al desarrollo. Un cambio estructural que, por un lado, apuntó a la promoción y fortalecimiento de sectores de uso intensivo de conocimientos –eficiencia schumpeteriana. Que además apuntó a la promoción y fortalecimiento de sectores dinámicos respecto al comportamiento de la demanda mundial –eficiencia keynesiana. En definitiva, un cambio estructural que apunta a la eficiencia dinámica de la estructura productiva y que siguió teniendo como motor del crecimiento al mercado interno pero que cada vez más le asignó un rol relevante al mercado externo. El desempeño satisfactorio en la dimensión económica estuvo acompañado de menor desigualdad de ingreso y pobreza, pero no pudo reducir el persistente desempleo.

Figura VII.1

www.bdigital.ula.ve  
Diagrama de observaciones



Cambio estructural virtuoso/deseable



Cambio estructural no virtuoso/desfavorable



Los logros en materia económica y social descritos y el cambio estructural asociado a esta observación, estuvieron vinculados a una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales. Que como se mencionó al inicio de este capítulo, estuvo desde sus inicios en los años 1990, caracterizada por disciplina fiscal, reorientación del gasto público, liberalización financiera, tipos de cambio unificado y competitivo, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación, seguridad del derecho de propiedad, reforma legal/política, instituciones reguladoras, flexibilidad del mercado laboral y, apertura de la cuenta de capitales. Y, que ya entrado el siglo XXI, continúa orientada hacia el exterior y marcada por el retraimiento del Estado de la esfera productiva. Donde la política fiscal, monetaria y cambiaria apoyan las metas de estabilidad macroeconómica establecidas por los gobiernos mexicanos. Estrategia en la cual el Estado se concentró en la construcción de infraestructura; la implementación de un sistema tributario más simplificado, competitivo y estable; ejecución de acciones de facilitación administrativa, coordinación de diálogos y flujos de información entre actores relevantes; en el fortalecimiento de los marcos legales vinculados a la propiedad intelectual y dio apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas. Dando señales de valoración de la calidad institucional como elemento clave de éxito en el desarrollo. Una estrategia que en tiempos recientes se vincula con un conjunto de reformas en el campo energético, educativo, político-electoral, financiero, hacendario, laboral, de las telecomunicaciones y radiodifusión y, de la competencia económica. Todas ellas dirigidas a la búsqueda de la mayor productividad del país y a impulsar el crecimiento económico, fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y, afianzar el régimen democrático y de libertades.

La segunda de estas observaciones, BPD, trajo asociada tres (3) aciertos en materia de desarrollo social: menor desempleo, menor desigualdad en la distribución del ingreso y menor pobreza. Mientras que en materia de desarrollo económico tuvo solo dos (2) aciertos: mayor crecimiento del producto total y mayor crecimiento del producto por habitante, quedando pendiente mejorar la calidad de la inserción internacional. Estos logros en desarrollo económico y social se dieron en el marco de un cambio estructural no virtuoso o desfavorable. Que como se mencionó líneas arriba, tuvo dirección adversa al desarrollo, caracterizado por un menor esfuerzo en cuanto a propiciar la eficiencia dinámica de la estructura productiva, y que además, desde la perspectiva de la demanda, siguió fortalecimiento al mercado interno como motor del crecimiento.

Los logros en materia económica y social descritos y el cambio estructural asociado a esta observación estuvieron vinculados a una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigistas. Configuración de políticas que en el caso particular de Brasil, enmarcada en la tradición del social desarrollismo, estuvo caracterizada por la continuidad de esfuerzos institucionales dirigidos a implementar mecanismos para aumentar la presencia y eficiencia de la intervención pública mediante una mayor coordinación de actores públicos y privados, o el rescate del papel desarrollista de algunas instituciones públicas. Una estrategia que continuó observando principios propios de la ortodoxia como la disciplina fiscal y monetaria, el tipo de cambio flotante, el superávit fiscal y reforma del sistema tributario en búsqueda de mayor alcance y simplicidad del mismo. Pero que adicionalmente propiciaba la economía familiar y solidaria en alianza con la gran empresa e impulsaba la inserción internacional del país en los mercados globales con productos de mayor valor agregado. Objetivos para los cuales resultaba fundamental llevar adelante una política industrial activa, así como reformas de infraestructura y mecanismos de apoyo a la competitividad de la economía. Medios que incluyen amplios mecanismos de inversión pública e incentivos a los agentes privados con el fin de incidir favorablemente en el ritmo de crecimiento.

Entonces, ¿qué tipo de estrategia de desarrollo es la que más ha contribuido a un cambio estructural favorable al desarrollo económico y social?

Los hechos descritos dejan en evidencia que igual cantidad de logros en materia de desarrollo económico y social se deriva de cambios estructurales de dirección y naturaleza diferente que se encuentran asociados a distintos tipos de estrategia de desarrollo. Por tanto, habría que afirmar que ninguna de las estrategias ha resultado ser mejor que la otra.

Prueba de ello se evidencia en el hecho de que México, en el marco de una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales, mediante un cambio estructural virtuoso o favorable; de dirección favorable al desarrollo, que mejora la eficiencia dinámica de la estructura productiva y que imprime roles relevantes al mercado interno y externo como motores del crecimiento y, que aleja a la economía del proceso de reprimarización y de una rápida desindustrialización; ha logrado mejorar su crecimiento económico y su calidad de inserción internacional, junto a una reducción de la desigualdad y la pobreza. Quedándole pendiente resolver un desempleo persistente. Pero Brasil, en el marco de una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigistas, mediante un cambio estructural no virtuoso o desfavorable; de dirección ad-

versa al desarrollo, de poco impulso a las mejoras en la eficiencia dinámica de la estructura productiva y, que persiste en tener como motor de la economía al mercado interno y que viene asociado a un proceso de reprimarización y desindustrialización severo; ha logrado también mejorar su crecimiento económico, reducir el desempleo, la desigualdad y la pobreza. Quedándole por resolver el retroceso en su calidad de inserción internacional.

Por tanto, la estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales asociado a un cambio estructural virtuoso/deseable tiene aún tareas por abordar. Lo mismo ocurre con la estrategia de rasgos predominantemente dirigistas asociada a un cambio estructural no virtuoso/desfavorable, también tiene tarea por cumplir.

Sin duda alguna, las causas que han provocado que las tareas en materia económica y social no se hayan logrado guardan relación con la dirección y naturaleza del cambio estructural ocurrido. En el caso de México, donde la estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales asociada a un cambio estructural virtuoso/deseable no ha sido capaz de reducir en términos sustanciales el desempleo, las causas estarían vinculadas a: una baja productividad laboral y a la falta de una mayor interacción —encadenamiento— de los distintos sectores económicos, hechos que limita el crecimiento y, que como bien lo señala Juan Carlos Moreno-Brid,<sup>146</sup> son manifestaciones de una acentuada heterogeneidad productiva. Señala el autor que son innegables los logros satisfactorios en materia económica y social de la economía mexicana en los casi treinta años de estrategia neoliberal transcurrido entre 1985 y 2012, pero que sin embargo, tales logros distan de haberse traducido en un crecimiento elevado y duradero de la economía mexicana, libre de crisis financiera o de la balanza de pagos.

Para Moreno-Brid son dos las raíces de la ralentización de la economía mexicana que aquí ha quedado evidenciada y, que hecha en buena medida por la borda los beneficios de un cambio estructural virtuoso/deseable. El primero de ellos es el comportamiento de la inversión, tanto en su magnitud respecto al PIB como a su orientación hacia actividades no transables. Hecho que queda en evidencia cuando se aprecia que la formación bruta de capital no supera el 23% del PIB. Valor inferior a lo sugerido por organismos internacionales para mantener altas tasas de creci-

---

<sup>146</sup>Moreno-Brid, Juan. “Desarrollo y macroeconomía: reflexiones a partir del caso mexicano”, en: Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 375-399.

miento. Un segundo factor es el desmadejamiento de los encadenamientos internos de la estructura productiva. Asunto que según el autor está vinculado a la rapidez de la apertura comercial y sobre todo al desmantelamiento de la política industrial. Tal circunstancia hace necesario que el esfuerzo por propiciar la eficiencia schumpeteriana y keynesiana, que hasta ahora se ha dado como quedo demostrado, prosiga, pero que además esté acompañado por la eficiencia hirschmaniana, que haga que la matriz productiva sea más densa.

Brasil se muestra en el período 2003-2015 como un representante de los países que en América Latina optaron por una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigistas, que con un cambio estructural no virtuoso/desfavorable logra resultados medianamente satisfactorios en la dimensión económica del desarrollo y satisfactorios en la dimensión social. Resultados que se tradujeron, como quedo aquí evidenciado, en un patrón de crecimiento del producto, la productividad y el empleo y por un crecimiento vigoroso, junto a menor desempleo, desigualdad y pobreza. Pero que vinieron acompañados de un franco retroceso de la calidad de la inserción internacional brasileña. Resultados que tal y como lo afirma Francisco Eduardo Pires de Souza y João Carlos Ferraz<sup>147</sup> se derivaron de una nueva realidad económica mundial que desató una ola de prosperidad para las economías de América Latina, que se beneficiaron de la gran expansión de la demanda internacional de sus productos de exportación y, que incluso, llegó a incidir en la estrategia de desarrollo. Circunstancia que se evidencia según la crítica al lulismo expuesta por Monika Meireles,<sup>148</sup> en el abandono por parte de éste del principio del neodesarrollismo de ir en procura de añadir cada vez mayor valor agregado a las exportaciones brasileñas y, que quedo evidenciado en el fortalecimiento de los procesos de reprimarización y desindustrialización ocurridos en esos años en Brasil.

---

<sup>147</sup>Pires, Francisco y João, Ferraz. “¿Quovadis, desarrollo brasileño?”, en: Bárcena, Alicia y Antonio, Prado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 401-420.

<sup>148</sup>Meireles, Monika. “El lulismo y el modelo de desarrollo brasileño: ¿neodesarrollismo o renovación liberal?”, en: Girón, Alicia; Arturo, Guillén, y Antonna, Vanova (Coords.). *Estrategias para un desarrollo sustentable frente a las tres crisis. Finanzas, economía y medio ambiente*, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, agosto 2013, pp.227-247.

## Conclusiones

Los hallazgos hechos permitieron identificar y caracterizar dos tipos de estrategias de desarrollo. Una de rasgos predominantemente neoliberales, que se hizo presente en México a lo largo del período 1990-2015, en Argentina en el período 1990-2000 y en Brasil en el período 1990-2002; y otra de rasgos predominantemente dirigistas que estuvo presente en Argentina en el período 2001-2015 y en Brasil durante los años 2003-2015. La primera de estas estrategias caracterizada por el apego a los principios de la disciplina fiscal y monetaria como medio para sostener la estabilidad macroeconómica. Donde bajo la convicción de la conveniencia de retraer la acción injerencista del Estado en la esfera económica se reorientó el gasto público; se liberalizó el sector financiero y el comercio internacional; se propició un tipo de cambio flotante, unificado y competitivo; se apostó por la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación, la seguridad del derecho de propiedad, la reforma legal/política, la flexibilidad del mercado laboral y; por la apertura de la cuenta de capitales. La segunda estrategia de rasgos predominantemente dirigistas caracterizada por una acentuada participación del Estado en la esfera económica; por la convicción acerca de los beneficios de mantener la disciplina fiscal y monetaria; por la revalorización del rol de la política industrial en el desarrollo productivo; por sostener la demanda agregada mediante una política fiscal y monetaria expansiva y una política cambiaria capaz de apoyar la competitividad externa, para con ello garantizar el crecimiento y absorber el desempleo; por controles de precios y tarifas de servicios públicos y combustibles; por medidas dirigidas a reducir la flexibilidad del mercado laboral; por reformas a los sistemas previsionales, así como subsidios a los sectores de la población más vulnerable y; por retrocesos en los procesos de privatización.

Junto a la caracterización de las estrategias fue posible determinar que las mismas estuvieron asociadas a un cambio estructural virtuoso/deseable o moderadamente virtuoso/deseable. El cual tuvo una dirección favorable a la dimensión económica del desarrollo; un cambio estructural que además mostró para las economías abordadas importantes grados de intensidad o ritmos de cambio en la estructura productiva; que propició la eficiencia dinámica de las estructuras productivas, fortaleciendo tanto la participación de sectores de uso intensivo de conocimientos como la de aquellos sectores dinámicos en cuanto a demanda en el ámbito mundial. Pero que en otras ocasiones solo fortaleció una de las eficiencias relevantes y reflejó un esfuerzo por incorporar al

mercado externo como motor del crecimiento. Un cambio estructural que en ocasiones alejó a la economía de los procesos de reprimarización y la rápida desindustrialización y, en otros, les acercó a los mismos.

Este cambio estructural virtuoso/deseable o moderadamente virtuoso/deseable, según los hallazgos hechos, se encuentra asociado a la estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales. La evidencia hallada en el caso de MPN, APN y BPN sugiere que los procesos de liberalización externa e interna propios de una estrategia de desarrollo predominantemente neoliberal crean condiciones que favorecen el proceso de modificaciones estructurales a favor del crecimiento económico y la mejora de la calidad de la inserción internacional.

Situación contraria ocurrió en los casos de APD y BPD, cuando las protecciones o poco apoyo a la iniciativa privada trajeron consigo condiciones menos favorables que se tradujeron en un cambio estructural no virtuoso/desfavorable. Un cambio estructural que no contribuyó con la dimensión económica del desarrollo, es decir, que no propició el aumento de la productividad, o no apuntó a fortalecer la eficiencia dinámica de la estructura productiva o a mejorar el patrón de inserción internacional. En estas circunstancias estratégicas incluso se acentuó los procesos de reprimarización y desindustrialización.

Sobre la base de estos argumentos es posible afirmar por tanto, que la naturaleza e intensidad del cambio estructural depende parcialmente de la estrategia de desarrollo económico predominante en un país. Y que aún y cuando la dirección del cambio estructural varía de manera independiente respecto a la estrategia escogida, la naturaleza del cambio resulta más favorable cuando se implementa una estrategia de rasgos predominantemente neoliberales.

Como se acaba de mencionar, la evidencia empírica analizada permite sostener, que durante los años 1990 la adopción de la estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente neoliberales se hizo común en las economías de México, Argentina y Brasil, y trajo consigo crecimiento económico y mejor calidad de la inserción internacional. Pero también quedó en evidencia que estos aciertos fueron opacados por un desempeño nada satisfactorio en materia de desarrollo social. A lo largo de esa década el desempleo, la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza se acentuaron en las economías abordadas. No obstante, tras las críticas recibidas, la adopción de un conjunto adicional de políticas públicas de mayor contenido social, permitió,

transcurridos algunos años de la primera década del siglo XXI, que economías como la mexicana continuaron implementando estrategias predominantemente neoliberales, logrando con ello continuar creciendo y mejorando la calidad de su inserción internacional, pero además, obtener mejores resultados en cuanto a desigualdad en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Quedando pendiente reducir en una mayor magnitud las cifras de desempleo. Los hallazgos también muestran que otras economías, como la argentina y brasileña optaron, ya entrado los primeros años del siglo XXI ante el arribo de gobiernos de corte progresista, por la implementación de una estrategia de desarrollo de rasgos predominantemente dirigistas, logrando con ello mejorar sensiblemente su desempeño en materia social al reducir el desempleo, la desigualdad y la pobreza; pero viendo desmejorar sus logros en materia de crecimiento económico y calidad de la inserción internacional.

No obstante, estos argumentos deben ser matizados en función de los rasgos estructurales propios de las economías latinoamericanas. El crecimiento sostenido pero ralentizado de la economía mexicana, acompañado de persistente desempleo y un proceso poco efectivo de reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza; es consecuencia de un cambio estructural virtuoso/deseable que no ha sido capaz de propiciar una eficiencia hirsmanina que haga más denso el tejido industrial y acelere el efecto derrame (*spillover effect*). Esto en el marco de un acuerdo de comercio preferencial con sus vecinos de América del Norte que descansa en los principios básicos de la teoría ortodoxa del comercio internacional. En el caso de Argentina y Brasil, los logros en materia de desarrollo social mostrados en los primeros años de la primera década del siglo XXI, estuvieron influenciados por el *shock* externo favorable derivado del aumento del precio de las materias primas asignado en las economías argentina y brasileña según lo propuesto por el “social desarrollismo”.

Los resultados también permiten afirmar que un mayor cambio estructural virtuoso/deseable se puede alcanzar a través de una estrategia que promueva un creciente desarrollo económico. Tal afirmación se sustenta en el hecho de que en aquellas circunstancias en las cuales recuperar la senda del crecimiento era la prioridad –década de los noventa– la estrategia dirigida a promover un creciente desarrollo económico estuvieron asociadas a cambios estructurales de mayor virtuosidad, como lo fue el caso de México y Argentina en los años noventa. A esta afirmación escapa el caso de la economía del Brasil, donde a pesar de que el crecimiento se impulsó

tanto en ortodoxia como en heterodoxia, esto no estuvo asociado a un cambio estructural de mayor virtuosidad.

Por otra parte, según los hallazgos hechos, un mayor cambio estructural virtuoso/deseable no se alcanza a través de una estrategia que promueva un creciente desarrollo social. En el caso de Argentina y Brasil en tiempos de heterodoxia cuando la prioridad se centró en un creciente desarrollo social –menor desempleo, desigualdad y pobreza– el cambio estructural ocurrido no fue de los más virtuosos. Su dirección e intensidad, así como las mejoras en la eficiencia dinámica de la estructura productiva sufrieron retrocesos. A esta afirmación escapa el caso de México en los años que van del siglo XXI, donde alcanzados logros en materia económica, la prioridad se desplazó moderadamente hacia un creciente desarrollo social, y esto trajo consigo un cambio estructural de virtuosidad considerable.

En definitiva, se aprecia que en México, Argentina y Brasil, durante el tiempo de ortodoxia se hizo presente un cambio estructural virtuoso/deseable, o al menos, moderadamente virtuoso/deseable, que fue favorable a la dimensión económica del desarrollo, pero que no fue capaz de propiciar resultados plenamente satisfactorios en materia social.

Lo expuesto, en definitiva, permite concluir que no existe un único tipo de estrategia capaz de generar un cambio estructural que resulte favorable a la dimensión económica y social del desarrollo. Pues, tanto la estrategia de rasgos predominantemente neoliberales como la de rasgos predominantemente dirigistas han estado asociadas a un cambio estructural que ha traído consigo aciertos y desaciertos en materia económica y social. Esto no debería de extrañar. Pues la naturaleza compleja del desarrollo implica la no existencia de un camino único o patrón para su logro.

## Referencias

- Adelman, Irma. “Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones en política”, en: Meir, Gerald y Joseph, Stiglitz. *Fronteras en la economía del desarrollo*, Washington, D.C., Banco Mundial-Alfaomega, 2001, pp. 91-139.
- Bachiller, Juan. “El Estado y las estrategias nacionales de desarrollo en Brasil. Evolución y trayectorias recientes”, *Anuario Americanista Europeo*, no. 10, 2012, pp. 3-21.
- Bárceñas, Alicia y Prado, Antonio. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Bértola, Luis y Ocampo, José. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, 2010.
- Berumen, Sergio y Silva-Guterres da, Gama, Milton. “La inmersión de Brasil en la globalización económica de la década de los noventa”, *Mundo Siglo XXI*, no. 8, 2007, pp. 29-38.
- Bielschowsky, Ricardo. “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista CEPAL*, no. 97, abril 2009, pp. 178-185.
- Biersteker, Thomas. “Reducing the Role of the State in the Economy: a Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions”, *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 4, diciembre 1990, pp. 477-492.
- Brenta, Noemí. “La convertibilidad Argentina y el Plan Real de Brasil: concepción, implementación y resultados en los años ‘90”, *Ciclos*, vol. 12, no. 23, 2002-01, pp. 39-86.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Estado e mercado no novodesenvolvimentismo”, *Nueva Sociedad*, número especial en portugués. octubre 2007, pp. 156-173.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “The Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian Approach”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, no. 1 (109), enero-marzo 2008, pp. 47-71.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico”, *Revista de Economía Política*, vol. 36, no. 2(146), abril-julio 2016, pp. 237-265.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Modelos de estado desarrollista”, *Revista de la CEPAL*, no. 128, agosto 2019, pp. 40-53.
- Briceño Ruiz, José. y Álvarez, Raquel. “Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 1, no. 1, enero-junio 2006, pp. 63-88.
- Bustelo, Pablo. *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*, Madrid, Editorial Comphutense, 1992.
- Bustelo, Pablo. “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, en: Bustelo, Pablo. *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Madrid, Universidad Comphutense de Madrid, abril 2003, pp. 1-14.
- Burki, Sahid y Perry, Guillermo. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C., The World Bank, 1998, pp. 1-17.
- Cano, Wilson y Gonçalves da Silva, Ana. *Política industrial do governo Lula*, Texto para Discussão, no 181, Campinas, IE/UNICAMP, julio 2010, pp. 1-27
- Cejudo, Rafael. *Libertad como capacidad: un análisis filosófico del enfoque de las capacidades de Amartya Sen con aplicaciones sociales y educativas*. (Tesis doctoral), 2004, Disponible en <http://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/247>, [consultada el 28 de marzo de 2016].
- Chang, Ha-Joon. *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002.
- Chang, Ha-Joon. “The East Asian Development Experience”, en: Chang, Ha-Joon. *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, 2003, pp. 107-124
- Chang, Ha-Joon. *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*, Barcelona, España, Intermón Oxfam, 2008.

- Chenery, Holis y Syrquin, Moshe. *Patterns of Development, 1950-1970*, Londres, World Bank-Oxford University Press, 1975.
- Cimoli, Mario. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.
- Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. “Reformas estructurales y política macroeconómica”, en: Clavijo, Fernando (comp.). *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, D.F., CEPAL, Estrategia y Análisis Consultores, S.C., Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1985*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1987.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1990*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe /CEPAL), 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
- Cordera Campos, Rolando y Loneli Vargas. Leonardo. “El cambio estructural en México (1982-2004): elementos para una evaluación”, en: Dupas, Gilberto (Coord.). *América Latina a comienzos del siglo XXI. Perspectivas económicas, sociales y políticas*, Rosario, Santa Fe, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2005, pp. 43-82
- Dollar, David y Kraay, Aart. “Comercio exterior, crecimiento y pobreza”, *Finanzas y desarrollo*, vol. 38, no. 3, septiembre, 2002, pp. 16-19.
- Durán, José y Álvarez, Mariano. *Indicadores de comercio internacional y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), 2011.
- Fitzgerald, Valpi. “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre 1998, pp. 47-61.
- Gambina, Julio. “Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)”, en: Sader, Emir (comp.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de las Ciencias Sociales CLACSO, 2001, pp. 187-229.
- Gutiérrez, Alejandro. “Globalización y regionalismo abierto”, *Aldea Mundo*, año 4, no. 8, noviembre 1999-abril 2000, pp. 48-50.
- Hernández, René. “Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en América Latina”, en: Bárcena, Alicia y Antonio Prado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 315-355.
- Heymann, Daniel. “Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico”, en: Hetmann, Daniel y Bernardo, Kosacoff. *Desempeño económico en un contexto de reformas. La Argentina de los noventa*. Buenos Aires, Eudeba-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000, pp. 46-81.
- Hirschman, Albert. *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.

- Iglesias, Enrique. “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, no. 90, diciembre 2006, pp. 7-15.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Sección Economía-Cuentas Nacionales, disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/>, [consulta: 08 de julio 2017].
- Jaspersen, Frederick y Birdsall, Nancy. “Lessons from East Asia’s Success”, en: Birdsall, Nancy y Frederick, Jaspersen (eds.). *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin American*, Washington D.C., Inter-American Development Bank (IDB), 1997, pp. 1-12.
- Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, California, Stanford University Press, 1982.
- Keifman, Saúl. “Auge y derrumbe de la convertibilidad argentina: lecciones para Ecuador”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, no. 19, mayo 2004, pp. 25-34.
- Kennedy, Paul. *Hacia el siglo XXI*, Barcelona, España: Plaza y James, 1993.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y Williamson, John (eds.). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin American*, Washington, D.C., Institute for International Economics, marzo 2003.
- Kuwuayama, Mikio y Durán, José. *La calidad de la inserción de América Latina y el Caribe en el comercio mundial*, Santiago de Chile: CEPAL-División de Comercio Internacional e Integración, 2003.
- Kuznets, Simon. *Crecimiento económico moderno*, Madrid, Aguilar, S.A. de ediciones, 1973.
- Kuznets, Simon. *Crecimiento económico y estructura económica*, Barcelona, Ariel, 1974.
- Lal, Depak y Myint, H. *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. A Comparative Study*. Oxford, Clarendon Press, pp. 3-7.
- Leal, Pablo. “México, inclusión social y reformas estructurales en perspectiva histórica”, *RED-POL*, no. 7, 2013, pp. 1-33.

- Licona, Ángel. “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, *Equilibrio Económico, Revista de Economía, Política y Sociedad*, vol. 10, no. 1, semestre enero-junio 2014, pp. 97-122.
- Lin, Justin. “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development”, en: Jimenez, Emmanuel (ed.). *The World Bank Research Observer*, vol. 26, no. 2, Oxford University Press, agosto 2011.
- Lin, Justin. *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, D.C., The World Bank, 2012.
- Lora, Eduardo. “Structural Reforms in Latin American: What Has Been Reformed and How to Measure It”, *Inter-American Development Bank, IDB-Working Paper Series*, no. IDB-WP-346, diciembre 2012, pp. 25-36.
- Lustig, Nora. *México. The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998.
- McMillan, Margaret y Rodrik, Dani. “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper no.17143*, junio 2011, pp. 1-32.
- Medina, Fernando. *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo, 2001.
- Meireles, Monika. “El lulismo y el modelo de desarrollo brasileño: ¿neodesarrollismo o renovación liberal?”, en: Girón, Alicia; Arturo, Guillén, y Antonna, Vanova (Coords). *Estrategias para un desarrollo sustentable frente a las tres crisis. Finanzas, economía y medio ambiente*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, agosto 2013, pp. 227-247.
- Meireles, Monika. *Diálogos pertinentes: neoestructuralismo, neodesarrollismo, social desarrollismo y teoría marxista de la dependencia*. Ponencia en XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS 2017), “Las encrucijadas abiertas de América Latina. La sociología en tiempos de cambio”, Montevideo, Uruguay, diciembre 2017.

- Miranda, Rafael. “La libertad como desarrollo y democracia”, *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, vol. 51, no. 2, 2017, pp. 203-220.
- Miranda, Rafael. “Economía crítica latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica”, *Iberoamérica*, no. 3, 2017, pp. 75-98.
- Moreno-Brid, Juan y Ros, Jaime. “México: Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica”, *Revista de la CEPAL*, no. 84, diciembre 2004, pp. 35-57.
- Moreno-Brid, Juan. “Desarrollo y macroeconomía: reflexiones a partir del caso mexicano”, en: Bárcena, Alicia y Antonio, Prado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 375-399.
- Naín, Moisés. “¿Washington Consensus or Washington Confusion?”, *Foreign Policy*, no. 118, Primavera 2000, pp. 86-103.
- Ocampo, José. *Retomar la agenda del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo 2001.
- Ocampo, José. “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”, en: Ocampo, José (ed.). *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega, 2005, pp. 3-50.
- Pérez, Aníbal. *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*, Universidad de Pittsburgh, Departamento de Ciencias Políticas, noviembre, 2007.
- Pérez, Esteban. “The Concept and Evolution of the Developmental State”, *International Journal of Political Economy*, vol.37, no. 3, septiembre 2008, pp. 27-53, DOI: 10.2753/IJP08911916370302.
- Pérez, Esteban. “Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el dialogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas”, en: Bárcenas, Alicia y Antonio, Preado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y*

*el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 33-81.

Pinto, Anibal. *La internacionalización de la economía mundial: una visión latinoamericana*, Madrid, Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1980.

Pires, Francisco y Ferraz, João. “¿Quovadis, desarrollo brasileño?”, en: Bárcena, Alicia y Antonio, Prado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 401-420.

Porta, Fernando y Bianco, Carlos. “Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consenso y disenso”, *Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT)*, Documento de trabajo no. 13, marzo 2004, pp. 1-57.

Porta, Fernando. “Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino”, en: Bárcenas, Alicia y Antonio, Prado (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, pp. 421-447.

Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, 1998, pp. 65-128.

Presidência da República del Brasil. *Sete anos do Real. Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social*, Brasilia, Presidência da República, 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo centrado en el hombre*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011.

- Ramírez, María. “Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management”, *Estudios Políticos*, no. 34, enero-junio 2009, pp. 115-141.
- Rapoport, Mario. *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*, Buenos Aires, Booket, 2010.
- Rodrik, Dani. “Development Strategies for the 21<sup>st</sup> Century”, en: Preskovic, Boris y Nicholas, Stern (eds.). *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington, D.C., The World Bank, Julio 2001, pp. 85-123.
- Rodrik, Dani. “Growth Strategies”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper no. 10050, octubre 2003, pp. 1-39.
- Rodrik, Dani. “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, *Journal of Economic literature*, vol. XLIV, diciembre 2006, pp. 973-987.
- Rodrik, Dani. “The Past, Present and Future of Economic Growth”, *Global Citizen Education*, Working Paper 1, junio 2013, pp. 2-63.
- Rodrik, Dani. *Structural Change, Fundamentals, and Growth: an Overview*, septiembre 2013, pp. 1-23.
- Ros, Jaime. “Desaceleración del crecimiento de México desde 1982”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXV (3), no. 299, julio-septiembre 2008, pp. 537-560.
- Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew. “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Paper on Economic Activity*, 1, 1995, pp. 1-118.
- Schumpeter, Joseph. *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1944.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México. *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/319/10/RCE10.pdf>, [Consulta: 09 de junio de 2018].

- Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Barcelona, España, Editorial Planeta S.A., 2000.
- Shiavo-Campo, Salvatore. “The Simple Measurement of Structural Change: A Note”, *Economic Records*, no. 54, agosto 1978, pp. 261-263, DOI: 10.1111/J.1475-4932.1978.tb00336.x.
- Sicsú, João, Luiz Fernando, De Paula y Renaut, Michael. “Por que novo-desenvolvimentismo?”, *Revista de Economía Política*, vol. 27, no 4(108), octubre-diciembre 2007, pp. 507-524.
- Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Nueva York, Oxford University Press, [1776] 1976.
- Stallings, Barbara. y Peres, Wilson. *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Stiglitz, Joseph. “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, no. 2, agosto 1996, pp. 151-177.
- Stiglitz, Joseph. “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”, UBU-WIDER, Helsinki, enero 1998.
- Stiglitz, Joseph. “Development Thinking at the Millenium”, en: Preskovic, Boris y Nicholas, Stern (eds.). *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*. Washington, D.C., The World Bank, Julio 2001, pp. 13-37.
- Stiglitz, Joseph. *El consenso post-consenso de Washington*. Ponencia en From the Washington Consensus Towards a New Global Governance, Barcelona, España, septiembre 2004.
- Sunkel, Osvaldo y Zulueta, Gustavo. “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, no. 42, diciembre 1990, pp. 35-53.
- Sunkel, Osvaldo. *El Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Syrquin, Moshe. “Resource Reallocation and Productivity Growth”, en: Syrquin, Moshe; Lance, Taylor, y Larry Westphal (eds.). *Economic Structure and Performance. Ensayos in Honor of Holis B. Chenery*, Orlando, Florida, 1984, pp.75-101.

- Syrquin, Moshe. "Productivity Growth and Factor Reallocation", en: Chenery, Holis; Sherman, Robinson, y Moshe, Syrquin. *Industrialization and Growth. A Comparative Study*, Washington D.C., World Bank/Oxford University Press, 1986, p. 229-262.
- Syrquin, Moshe. "Structural Change and Development", en: Dutt, Amitava y Jaime Ros. *International Handbook of Development Economics (vol. I)*, Cheltenham Massachusetts, Edwards Elgar Publishing, INC., 2008, pp. 48-67.
- Trujillo, Lucía. "La Argentina Kirchnerista: alcances y límites de una experiencia democrática sobre la distribución de ingreso (2003-2015)", *Polis*, no. 46, junio 2017, pp. 1-25.
- Vera, Leonardo. "Cambio estructural, desindustrialización y pérdidas de productividad: evidencia para Venezuela", *Cuadernos del CENDES*, año 26, no. 71, mayo-agosto 2009, pp. 89-115.
- Villares, Fabio. "Brasil y los dilemas del gobierno Lula", en: Duplas, Gilberto (Coord.). *América Latina a comienzos del siglo XXI. Perspectivas económicas, sociales y políticas*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2005, pp. 83-104.
- Watkins, Kevin. "Para que la mundialización beneficie a los pobres", *Finanzas y desarrollo*, vol. 39, no. 1, marzo 2002, pp. 24-27.
- Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform", en: Williamson, John (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990, pp. 5-20.
- Williamson, John. "No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2003, pp. 10-13.
- Williamson, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Ponencia en From the Washington Consensus Towards a New Global Governance, Barcelona, España, septiembre 2004.
- World Bank. *World Development Report. The Challenge of Development*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

Zahluth, Pedro. "A economía política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo",  
*Economia e Sociedade*, vol. 21, no. 3(46), 2012, pp. 779-810.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

C.C.Reconocimiento