

EL NEOESTRUCTURALISMO

GABRIELA CASTRO MERCADO

JAZMÍN MORENO SÁNCHEZ

IBRAHIM SANTACRUZ VILLASEÑOR¹

INTRODUCCIÓN

El presente artículo sintetiza el tema del neoestructuralismo en América Latina y El Caribe en los 68 años de existencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asimismo analiza, por un lado, el pensamiento cepalino actual, mediante el cual es posible explicar la relación de la región latinoamericana con el resto del mundo, y la integración regional de las últimas décadas; y por otro lado, cuál es su papel dentro de la denominada “Agenda 2030” o “Agenda del Milenio”.

Este enfoque neoestructural aborda campos macroeconómicos como la distribución de los recursos, la intervención del Estado y la política económica, entre otras variables. La finalidad de éste análisis es definir los objetivos que tiene esta corriente neoestructural, cómo ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y cuáles han sido sus efectos, siendo éstos positivos o negativos.

La investigación se divide en tres etapas: la primera, desglosa brevemente los antecedentes del estructuralismo, sus ideas teóricas básicas, las recomendaciones que dieron lugar a la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y las fallas de éste modelo; la segunda, desarrolla un análisis profundo sobre el neoestructuralismo; y finalmente, la tercera etapa muestra una serie de conclusiones y observaciones.

ANTECEDENTES: LA ETAPA ESTRUCTURALISTA

El sistema analítico de la CEPAL se basa en el método “histórico-estructural”, el cual examina las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe en su carácter de “periféricos”, en contraposición a las características de las economías “centrales” observadas desde la

¹ Estudiantes de la licenciatura en Economía (correo gcastro@fevaq.net) y profesor investigador, de la FEVaQ – UMSNH.

perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo. Dicho enfoque fue originado en tres textos con los que Prebisch orientó a la institución.

De acuerdo con la trilogía, en comparación con los países centrales, productores de bienes industrializados, la estructura socioeconómica de la región presentaba las siguientes características:

- Especialización en bienes del sector primario y baja diversidad productiva (complementariedad intersectorial e integración vertical reducidas);
- Niveles muy dispares de productividad sectorial y oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia, y
- Estructura institucional (Estado, sector agrario y composición empresarial, entre otros) poco inclinada a la inversión y al progreso técnico.

Las características mencionadas con anterioridad, constituyen los aspectos que son esenciales en torno a los cuales se han estructurado el trabajo intelectual y los niveles analíticos que han sido explorados por la CEPAL: progreso técnico, crecimiento, empleo, distribución del ingreso y pobreza; inserción internacional en el ámbito de las relaciones “centro-periferia” y planificación y diseño de las implicaciones de política económica.

En los años setenta, el pensamiento de la CEPAL seguía avanzando en torno a la naturaleza y las dificultades del crecimiento económico, el desarrollo industrial y la distribución del ingreso. Proponía incentivar las exportaciones orientadas a los ámbitos regional y mundial. La expansión del mercado interno y la exportación de bienes industriales se consideraban un mecanismo esencial para así poder enfrentar el problema de la vulnerabilidad externa. (Bielschowsky, CEPAL, 2009)

El aporte de la corriente estructuralista radicó en concebir al desarrollo y al subdesarrollo de América Latina como parte de un proceso global y único, además de distinguir que las desigualdades entre el centro y la periferia se producían a través del comercio internacional. Los estructuralistas identificaron algunos problemas al interpretar las causas del subdesarrollo latinoamericano. Los principales desequilibrios identificados fueron el endeudamiento externo, el desempleo elevado y creciente, así como la tendencia a la inflación.

Los países latinoamericanos tendrían que enfrentarse al Plan Clayton -el cual consistió en

establecer un programa de cooperación económica basado en el liberalismo económico y proponía estimular la inversión privada nacional y extranjera, reducir las barreras al comercio internacional, estabilizar las monedas y eliminar los excesos del nacionalismo económico (Meza, 1996)- propuesto por Estados Unidos, ya que esa política comercial significaría el retroceso del incipiente proceso de industrialización que las economías más importantes de la región habían emprendido durante las tres primeras décadas del siglo XX y que había dado lugar a la formación de una incipiente burguesía industrial, interesada en continuar expandiéndose.

Las características históricas y económicas del mercado mundial, expresadas en la baja elasticidad-renta de la demanda internacional de productos primarios, que provocaba la inestabilidad y el carácter errático de los ingresos en divisas generados por la exportación de éstos productos, y la emergencia de Estados Unidos como potencia económica mundial con mayor producción de estos bienes y menor apertura de las importaciones, provocarían el descalabro de las economías latinoamericanas, altamente especializadas en la exportación de los productos primarios.

Precisamente, la tendencia al deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios frente a los productos manufacturados, debido a la disparidad de la elasticidad-renta, el poder monopólico en las exportaciones de las manufacturas de los países desarrollados e incluso su influencia en los precios de los productos primarios, la cuota limitada de productos primarios exportados por el llamado Tercer Mundo, las devaluaciones de la moneda en los países subdesarrollados para hacer frente a déficit comerciales, además de conocidos problemas de la periferia como la baja productividad y el desempleo estructural, llevaron a Prebisch y los estructuralistas a la idea de promover un desarrollo basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), es decir, a proponer políticas económicas en defensa de la ampliación del mercado interno latinoamericano. (Zona Económica, 2013)

El modelo estructuralista tuvo algunas fallas en el mercado y en la tecnología, al estar estrechamente relacionado con la teoría de la dependencia el modelo presentó endeudamiento externo. (Rodríguez, 2006)

Para la sustitución de importaciones era necesario encontrar al personal adecuado capacitado para hacerlo y la única forma de arreglarlo era mediante la preparación de las naciones para realizar dichas laborales.

Desde la CEPAL, Raúl Prebich y Celso Furtado aplicaron de manera incorrecta las políticas que propone el estructuralismo puesto que no tomaron en cuenta la falta de desarrollo tecnológico, medidas que facilitarían las exportaciones a países desarrollados e ignorando la falta de recurso al financiamiento externo. (Torres, 2016)

Dado lo anterior, modelo no proporcionó todos los resultados que se esperaba, otra falla importante fue la falta de educación a los ciudadanos esto acorde al programa que se quería implantar en la economía. Este modelo presentó un problema de altos costos internos que generaron ineficiencia como consecuencia de la poca productividad de las empresas. (Arellano, 2008)

EL NEOESTRUCTURALISMO

La corriente neoestructuralista se presenta no sólo como el paradigma alternativo al neoliberalismo, sino como una superación del paradigma estructuralista original en el que se inspira. Se trata de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización. (Guillén, 2017)

La fórmula neoestructuralista permitió tender un puente con los gobiernos latinoamericanos y caribeños que habían adherido a las reformas, sin abandonar la construcción analítica estructuralista original e insistiendo en la necesidad urgente de implementar políticas de transformación social y económica para superar el subdesarrollo, más allá del funcionamiento del libre mercado.

El neoestructuralismo fue una alternativa que permitiría seguir incidiendo en los destinos de la región desde la perspectiva teórica y metodológica clásica de la CEPAL. En esta etapa destacan las ideas relativas a la inserción internacional desfavorable y las asimetrías en la era de la globalización, la vulnerabilidad externa y las agendas global, regional y nacional. Se argumenta que la falta de diversidad productiva y exportadora se traduce en una baja densidad tecnológica, lo cual limita el crecimiento.

Hubo falta de diversidad productiva respecto a la oferta de mano de obra abundante, informalidad, pobreza, concentración de la propiedad y del ingreso. Restringe la inversión y limita el crecimiento. La lentitud del crecimiento se explica por el hecho de que la institucionalidad existente se traduce en una baja inversión en capital físico y conocimiento. (Bielschowsky, CEPAL, 2009)

Los neoestructuralistas destacan tres hechos característicos de las economías latinoamericanas a finales de los años ochenta:

1. La presencia de un modelo de inserción externa que condujo a una especialización empobrecedora
2. El predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, muy heterogéneo, concentrador del progreso técnico e incapaz de absorber de manera productiva el aumento de la mano de obra
3. La persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que muestra la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

El neoestructuralismo surgió como un enfoque teórico alternativo al esquema neoliberal del ajuste, y trató de encontrar soluciones menos regresivas frente a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial, por medio de los planes de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta, se trataba de un enfoque de corto plazo.

Un punto fundamental de la estrategia neoestructuralista es la disciplina de las finanzas públicas. Al respecto, aconsejan aumentar las fuentes de ingreso del Estado mediante una reforma del sistema impositivo. Argumentan la necesidad no sólo de modernizar el sistema impositivo y controlar la evasión fiscal, sino también de reorientar la percepción impositiva en dirección de las actividades rentistas y de la gran propiedad. Por lo que corresponde a los gastos, proponen establecer prioridades en los programas de inversión pública y reducir los subsidios, con excepción de aquellos con efecto redistributivo.

Para los neoestructuralistas también es importante aplicar con éxito acciones destinadas a elevar la eficacia de las empresas públicas. Recomiendan la privatización de las empresas productivas no estratégicas; sin embargo, se oponen a recurrir de manera sistemática a la privatización de empresas públicas como un medio de aumentar su eficacia y la generación de beneficios.

Por supuesto, en toda esta estrategia, el papel de un Estado consensual es determinante. Joseph Ramos deduce que el planteamiento neoestructuralista rinde tributo al pensamiento estructuralista original de la CEPAL por varias razones:

1. Por un interés especial en las variables reales y no sólo financieras
 2. Por su temor de la recesión y la concentración de ingresos y no sólo de la inestabilidad
 3. Por señalar una causa profunda, aunque no única de la crisis el problema de la transferencia de recursos tanto interna como externa y no sólo imputarla a la ineptitud de la política económica
 4. Por alentar políticas de oferta e inversión y no sólo de demanda
 5. Por recurrir a un enfoque más desagregado con un instrumental más selectivo, y por un escepticismo respecto a las bondades del mercado para ajustarse eficaz y automáticamente a choques desequilibrantes, sobre todo en el corto plazo, y luego entonces por su reivindicación de un papel macroeconómico activo para el Estado.
- (Guillén, 2017)

Desde el periodo en que se elaboraron los planteamientos entorno a la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso, el pensamiento estructuralista parece haberse concentrado cada vez más en problemas y políticas de corto plazo, quizá sea esto una reacción natural a los paquetes de estabilización ortodoxos. Una de las características importantes en ésta etapa es la conciencia de que no se pueden hacer recomendaciones para el largo plazo sin conocer cuáles son las posibilidades que se darán a la transición de un cambio estructural y sin tener respuesta para lidiar con los problemas asociados en dicha transición.

En este caso, el cambio estructural se refiere a la liberación de los mercados y la especialización a partir de precios internacionales.

Esta corriente ortodoxa no se ha preocupado por evaluar cuáles serán las características de la transición de dicho cambio, tampoco se ha preocupado por estimar si esta estrategia en efecto es la mejor en términos dinámicos, considerando la evolución de la economía mundial y de la orientación al cambio tecnológico.

Los análisis neoestructuralistas se han centrado en los mecanismos de propagación y en diseñar paquetes de política económica que pudieran generar estabilidad minimizando los

costos sociales y sobre el aparato productivo; estos análisis han sido el sustento de los llamados “choques heterodoxos” que se dan para combatir la inflación en donde el centro de las medidas se dirige a eliminar los procesos inerciales y las pugnas distributivas mediante la congelación de precios y salarios. (Lustig, 1988)

Entre los objetivos del neoestructuralismo se destacan los siguientes: crecer con dinamismo, asegurar una inserción eficiente de los países en la economía mundial, incrementar la generación de empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural, y de éste modo, mejorar la distribución del ingreso y aliviar la situación de extrema pobreza que vive gran parte de la población latinoamericana. (Osvaldo Sunkel, 1990)

La corriente neoestructuralista reitera que es prioritario avanzar hacia la concertación regional, y la necesidad de articular los esfuerzos de industrialización nacional sobre la base de un esquema de integración económica, el cual permitiría a los países latinoamericanos extender sus mercados y sacar el más grande provecho del potencial tecnológico disponible. Por otra parte, una estrategia de desarrollo centrada en la producción y la exportación de bienes manufacturados tiene mayores oportunidades de éxito en un mercado más vasto, el mercado común de la región, donde se articularían esfuerzos en materia de inversión, investigación tecnológica, comercialización y construcción de equipo.

Los neoestructuralistas consideran la industrialización fundada en la sustitución como una etapa inicial necesaria del proceso de desarrollo. No obstante, piensan que dicho proceso ha sido mantenido demasiado tiempo y que es el momento de sacar provecho de la capacidad industrial creada por medio de la estrategia de ISI. También consideran que se debe pasar a la segunda etapa, la exportación de productos no tradicionales, especialmente de bienes manufacturados. (Claude Berthomieu, 2005)

Desde finales de la década de 1990, se han dado cambios políticos en algunos países de América Latina que indican la posibilidad de un desarrollo alternativo al neoliberalismo. La CEPAL presentó en 1990 su propuesta de transformación productiva con equidad (TPE) como una supuesta alternativa al modelo neoliberal imperante en la región y con su propuesta de transformación productiva con equidad intenta asumir una posición diferente al modelo neoliberal imperante en la región, que facilite el debate en torno al desarrollo regional y proporcione propuestas de política en esa dirección.

Su punto de partida lo constituían, por una parte, el diagnóstico que hacía de la crisis regional; y, por otra, la visión autocrítica de la implementación de la estrategia ISI, durante la etapa estructuralista, así como la comparación de esos resultados con el éxito de los Nuevos Países Industrializados (Newly Industrialized Countries) (NICs) asiáticos y la interpretación de las diferencias entre ambas estrategias.

Con su propuesta pretendían crear nuevas fuentes de crecimiento económico que sirvieran de base al logro de algunos objetivos del desarrollo, según las concepciones que le resultan contemporáneas: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población. Sin embargo, la CEPAL asumió la esencia del modelo que pretendía desplazar, y con una actitud netamente reformista apenas pretendió humanizarlo, con lo cual demostró que la supuesta alternativa apenas se basa en una crítica epidérmica del modelo neoliberal, a la vez que es compatible con su despliegue en el ámbito internacional. (Valdés, 2012)

En el 2015, tras 8 rondas de negociaciones intergubernamentales con aporte de una amplia variedad de actores, se lanza la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos reemplazan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a partir del 2016 y guiarán el trabajo de Naciones Unidas por los próximos 15 años. La Agenda 2030 es civilizatoria porque pone a las personas en el centro, tiene un enfoque de derechos y busca un desarrollo sostenible global dentro de los límites planetarios. Es universal ya que busca una alianza renovada donde todos los países participan por igual. Es indivisible ya que integra los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental), presentando así una visión holística del desarrollo. La erradicación de la pobreza y la reducción de desigualdades son temas centrales en la nueva agenda, y prioridades para América Latina y el Caribe.

Actualmente, la CEPAL al igual que otras comisiones regionales, apoyan a los países mediante el asesoramiento oportuno y eficaz en el diseño y ejecución de políticas para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y herramientas para facilitar su seguimiento. Los elementos claves del rol de la CEPAL dicha Agenda son el fortalecimiento de la arquitectura regional para el seguimiento de la misma a través de Foros Regionales de Desarrollo Sostenible; la integración de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible (ODS) en los planes de desarrollo nacionales y en mecanismos de gestión pública como los sistemas presupuestarios y fiscales; el fortalecimiento de las capacidades estadísticas en el contexto de la revolución de los datos para facilitar el seguimiento de los indicadores asociados a los ODS con datos tradicionales y no tradicionales cada vez más desagregados y georreferenciados; el análisis de los medios de implementación críticos en cada contexto regional para apoyar la movilización de mecanismos financieros para la implementación de la Agenda, y el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación para facilitar la transición a patrones de producción y consumo más sostenible e intensivos en conocimiento, entre otros. (CEPAL)

Los objetivos de esta agenda 2030 para el Desarrollo Sostenido son diecisiete:

- | | |
|--|---|
| 1. Fin de la pobreza | 10. Reducción de las desigualdades |
| 2. Cero hambre | 11. Ciudades y comunidades sostenibles |
| 3. Salud y bienestar | 12. Producción y consumo responsables |
| 4. Educación de calidad | 13. Acción por el clima |
| 5. Igualdad de género | 14. Vida submarina |
| 6. Agua limpia y saneamiento | 15. Vida de ecosistemas terrestres |
| 7. Energía asequible y no contaminante | 16. Paz, justicia e instituciones sólidas |
| 8. Trabajo decente y crecimiento económico | 17. Alianzas para lograr los objetivos |
| 9. Industria, innovación e infraestructura | |

Estos objetivos inciden principalmente en la causas de la pobreza, en la lucha contra la desigualdad y también en generar una mejor calidad de vida para toda la población, todo esto basado en un marco de desarrollo sostenible. Tiene una visión de planeación y de largo plazo. (Agenda 2030, 2015)

CONCLUSIONES

El neoestructuralismo surge frente a los problemas que se ven en la fase estructuralista, en sí es el renacimiento de la etapa estructuralista, en donde se enfrenta a problemas de globalización, ciclos económicos, baja inversión en capital físico y conocimiento, lo cual explica la lentitud del crecimiento. Aquí la nueva CEPAL hace aportes como un nuevo modelo de inserción al desarrollo, el cual fusiona las ideas estructuralistas y schumpeterianas; Un crecimiento económico mediante innovaciones y la capacidad de impulsar nuevas ideas, con un crecimiento a través del comercio exterior y una especialización.

A lo largo del tiempo con las aportaciones de la CEPAL en la etapa neoestructuralista se ha visto un rápido crecimiento en América Latina y El Caribe en las últimas tres décadas, sin embargo, existen excepciones, algunos países de dicha región no han conseguido salir de la etapa estructuralista ni mejorar la tendencia, dado que siguen existiendo problemas de subdesarrollo. En esta nueva etapa de la CEPAL se argumenta que los factores que limitan al crecimiento son la incipiente diversidad productiva exportadora e importadora, y esto nos lleva a una baja densidad tecnológica.

La corriente neoestructuralista converge con la estructuralista en una misma idea: la necesidad del papel del estado y la industrialización; donde se reconoce los límites de esta idea por el modelo (ISI), el cual es considerado indispensable para el proceso de desarrollo económico. Los neoestructuralistas consideran importante la existencia de una red entre las actividades de sustitución de importaciones y exportaciones, para que con ello, se dé un desarrollo en los mercados internos y externos. También se enfoca en el mercado asistido por acciones gubernamentales, donde se recomienda el abandono del Estado en cuanto a funciones empresariales y productivas. Nos ofrece tanto una red de análisis de forma más realista en las dificultades específicas que surgen diariamente en los países subdesarrollados ó en vías de desarrollo, así como propuestas de diversas políticas para combatir la trampa de la pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agenda 2023. (2015). *Agenda 2030*. Obtenido de <http://agenda2030.mx/>
Andrade, O. G. (2007). Sobre el neoestructuralismo. *Perspectivas*, 116-117.
Arellano, A. (28 de diciembre de 2008). *Empresa&Economía*. Obtenido de <http://empresayeconomia.republica.com/economia/la-isi.html>

- Bielschowsky, R. (Abril de 2009). *CEPAL*.
- Bielschowsky, R. (Abril de 2009). *CEPAL*.
- CEPAL. (s.f.). *CEPAL*. Obtenido de <http://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=3051362>
- Claude Berthomieu, C. E. (21 de septiembre de 2005). *SCIELO*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362005000400002
- Guillén, H. (2017). *De la orden cepalina del desarrollo*.
- Lustig, N. (enero de 1988). *El Colegio de México, A. C.* Obtenido de <http://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/1987/dt198710.pdf>
- Meza, R. B. (1996). El lombardismo y la Confederación de los Trabajadores de América Latina. *Dialnet*, 201-203.
- Oswaldo Sunkel, G. Z. (1990). Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, 42.
- Rodríguez, O. (2006). En O. Rodríguez, *El Estructuralismo Latinoamericano*. México, D. F.: Siglo Veintiuno.
- Torres, A. L. (2016). Evolución y originalidad en el pensamiento económico y social de Raúl Prebisch. Madrid, España.
- Valdés, Z. M. (2012). *Economía y desarrollo*.
- Zona Económica. (15 de julio de 2013). *Zona Económica*. Obtenido de <http://www.zonaeconomica.com/desarrollo-0>