

INT-0845

C. 1

Distr.
INTERNA

LC/IN.101
27 de agosto de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario "Los temas CEPAL-Prebisch"
Santiago de Chile, 3 al 5 de septiembre de 1990



**NEOLIBERALISMO VERSUS NEOESTRUCTURALISMO: LA POLITICA
DE DESARROLLO EN LA ENCRUCIJADA DE LOS NOVENTA */**

Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta

***/ Colaboración solicitada por la Revista de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.**

90-8-1386

INDICE

Página

I.	INTRODUCCION	1
II.	AJUSTE ESTRUCTURAL Y CRECIMIENTO: LA RESPUESTA NEOLIBERAL A LA CRISIS ECONOMICA LATINOAMERICANA	3
III.	EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UNA RESPUESTA NEOESTRUCTURALISTA A LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	15
IV.	NEOLIBERALISMO VERSUS NEOESTRUCTURALISMO: UN BALANCE CRITICO	30
	BIBLIOGRAFIA	40

NEOLIBERALISMO VERSUS NEOESTRUCTURALISMO: LA POLITICA DE DESARROLLO EN LA ENCRUCIJADA DE LOS NOVENTA*

Osvaldo Sunkel
Gustavo Zuleta

I. INTRODUCCION

La eclosión del problema de la deuda externa con la moratoria de México en 1982 y el consiguiente abrupto cese de la entrada de capitales externos desató en la mayoría de los países subdesarrollados, especialmente en América Latina, una crisis económica y financiera de grandes proporciones. Por su severa magnitud y dramáticas secuelas ha sido sindicada, por la mayoría de los analistas económicos, como la peor crisis desde la depresión de los años treinta.

Ante la imposibilidad de financiar el abultado déficit externo en un contexto de violento deterioro de los términos del intercambio, altas tasas de interés internacional y nulo acceso al flujo voluntario de créditos externos, la totalidad de los países latinoamericanos han recurrido a periódicas negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, principalmente con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Por medio de estas negociaciones se busca reprogramar el servicio de la deuda y facilitar el restringido acceso a nuevos recursos financieros, de modo de aminorar el impacto interno desestabilizador de semejantes déficits en las cuentas externas.

Como es bien sabido, dichos organismos han condicionado el otorgamiento de nuevos créditos a la implementación de una serie de reformas económicas, políticas e institucionales de marcado corte neoliberal en los países deudores y que por sus profundos alcances de corto y largo plazo se conocen como programas de "ajuste estructural". Todo ello con el explícito propósito de recuperar los equilibrios macroeconómicos y la tasa de

* Esta es una versión preliminar sujeta a revisiones de fondo y de forma. Se agraden los comentarios y las observaciones.

crecimiento potencial, así como de asegurar la viabilidad de mediano plazo en la balanza de pagos (Michalopoulos, 1990).

Sin embargo, pese a la ya demasiado dilatada aplicación del citado recetario ortodoxo sobre ajuste estructural, la abrumadora mayoría de los países de la región no sólo no ha recuperado la senda sostenida del crecimiento, sino que los desequilibrios básicos, se han agudizado ostensiblemente. El ingreso per cápita de América Latina se ha mantenido, durante toda la década de los ochenta, sustancialmente por debajo de los niveles alcanzados a fines de los setentas y esta tendencia regresiva continúa en la mayoría de los países con devastadores impactos sociales y agudos conflictos políticos de imprevisibles consecuencias para las democracias recién restauradas. Ante este desolador panorama, la década de los ochentas ha sido caracterizada como una década perdida en el desarrollo latinoamericano.

De ahí el renovado esfuerzo por estudiar y comprender la real naturaleza de la problemática económica en toda su complejidad, con miras a idear alternativas de salida al gran desafío que enfrenta la región de superar la crisis y retomar la senda del crecimiento sólido y sostenido, en democracia y con equidad. Este esfuerzo se ha materializado, por ejemplo, en las recientes propuestas sobre "transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1990) y "desarrollo desde dentro" (O. Sunkel, 1990a). Tales propuestas se inspiran en especial, pero no en forma exclusiva ni excluyente, en la tradicional vertiente de pensamiento estructuralista latinoamericano, renovada con la contribución neoestructuralista que ha emergido en la última década.

En este contexto, el presente trabajo intenta una reflexión crítica sobre las actuales propuestas estratégicas para el desarrollo de largo plazo asociadas a los enfoques neoliberales y neoestructuralistas. La opción de centrar el debate a nivel de las propuestas, obedece al intento por colocar la discusión en el plano más objetivo y descaricaturizado posible. Consecuentemente, luego de esta breve sección introductoria y en base a versiones

recientes y representativas de la línea ortodoxa de trabajo (Balassa et al, 1986; Michalopoulos, 1987; Selowsky, 1989), se presentan resumidamente los elementos básicos que configuran la propuesta neoliberal sobre ajuste estructural y crecimiento. Una tercera sección aborda la contraparte neoestructuralista, centrando el análisis en los lineamientos básicos de política que surgen de la renovada propuesta estratégica del desarrollo "desde dentro", anteriormente mencionada. Finalmente, con el propósito de extraer lecciones positivas para las grandes orientaciones de política económica y del desarrollo de América Latina, se procede a un contrapunto crítico en torno a los aspectos más fundamentales que distinguen a ambas propuestas.

II. AJUSTE ESTRUCTURAL Y CRECIMIENTO: LA RESPUESTA NEOLIBERAL A LA CRISIS ECONOMICA LATINOAMERICANA.

El diagnóstico neoliberal coincide en que una de las causas inmediatas de la crisis económica de América Latina se encuentra en la recesión internacional de los años 80, en especial, por la combinación de descensos acentuados en los precios de las exportaciones y de agudos ascensos en las tasas internacionales de interés real que provocaron un profundo deficit en las cuentas externas de la región. Tal situación fue agravada cuando los flujos de financiamiento externo privado, otrora muy abundantes, descendieron bruscamente. Sin embargo, para esta corriente de pensamiento, el problema de la deuda dejó al descubierto e intensificó problemas mucho más profundos subyacentes en las economías latinoamericanas que ya se encontraban presentes e incluso se reconocían con anterioridad a la crisis (Balassa et al, 1986).

Entre las razones que llevan a esta conclusión a los citados autores pueden señalarse: la rápida recuperación de otros países en desarrollo, afectados por lo menos tan gravemente como la región, y el deterioro de largo plazo de la situación económica

relativa de América Latina. Dicho deterioro se manifestaba en la importante fuga de capitales desde algunos países, básicamente por una pérdida de confianza en sus posibilidades de desarrollo; en el elevado desempleo y subempleo; en los periódicos brotes y escaladas inflacionarias y en la pésima distribución del ingreso que caracterizaba a la mayoría de los países.

Para Balassa et al, el origen principal de los problemas derivaba de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles. Entre otros factores, de la marcada orientación a crecer hacia adentro por parte de las economías latinoamericanas y en especial por su disposición a permitir la sobrevaluación de sus monedas y a continuar con acentuadas políticas proteccionistas. A lo anterior se sumaba la falta de incentivos para el ahorro, tanto interno como externo, y la asignación ineficiente del mismo. Completaba este magro panorama, el excesivo e incluso sofocante papel del Estado en la economía y la concomitante debilidad del sector privado.

Aunque estos autores no reconocen explícitamente la necesidad de un ajuste estructural, en la dimensión que es conocida hoy, sus esfuerzos pioneros por diseñar una nueva estrategia de desarrollo que definen como "urgentemente necesaria y comprobadamente viable" para la renovación del crecimiento, representan apropiadamente los actuales rumbos de las nuevas propuestas ortodoxas sobre ajuste y crecimiento. Bajo este punto de vista, el desafío económico que deben abordar los países de la región es encontrar alguna forma eficaz de reanudar el crecimiento autosostenido que permita garantizar el empleo productivo a la creciente población y reestablecer la confianza de los mercados financieros externos por la vía del servicio "continuado y oportuno" de la deuda. De igual modo, las nuevas políticas deben ejercer un impacto social positivo y sin demora, a fin de recuperar los disminuidos niveles de vida, fortalecer el naciente y generalizado retorno a la democracia y favorecer la iniciativa privada. Adicionalmente y apelando a la interdependencia económica global, se requiere que los países

desarrollados complementen las nuevas estrategias para el desarrollo con sus propios esfuerzos de política sostenidos y sustentadores.

En términos más específicos, la propuesta de Balassa et al reúne cuatro áreas estratégicas para la acción:

a) orientación hacia el exterior de la política económica, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de importaciones vía la mantención de tipos de cambios competitivos, evitando una protección excesiva a las importaciones y utilizando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptados;

b) aumentos del ahorro interno y su asignación eficiente a proyectos de inversión, en base al mantenimiento de tasas de interés real positivas (pero no excesivas), el manejo de una política fiscal que aliente el ahorro y no el consumo, la reducción de los deficit presupuestarios por su efecto inflacionario y de desplazamiento de inversión productiva y, adicionalmente, estímulos a la entrada de capital privado extranjero, en particular, a través de formas no creadoras de deuda como el privilegio a la inversión extranjera directa y buscando revertir la fuga de capitales;

c) reformas al papel del Estado en la economía, introduciendo un grado sustancial de desregulación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial, reduciendo su función como productor de bienes y servicios (privatización) y concentrando su accionar en la prestación de servicios sociales y en el establecimiento de un marco global estable para el crecimiento con políticas de apoyo macro y microeconómicas; y

d) apoyo internacional a esta estrategia, principalmente de Estados Unidos y los países industriales, por medio de un compromiso de mantener el crecimiento económico mundial a niveles no inferiores al 3% anual, adoptando medidas liberalizadoras del comercio internacional que eviten nuevas restricciones a las importaciones y los subsidios a las exportaciones, propiciando la reducción del déficit presupuestario norteamericano y la

disminución de los márgenes de la banca acreedora de modo de asegurar nuevos descensos en la tasas de interés real para los países deudores y, finalmente, un aporte sustancial de nuevos fondos para América Latina del orden de los 20 mil millones de dólares anuales provenientes del sector privado, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

En lo esencial de la visión de estos autores, los cambios sugeridos apoyarían una mayor competitividad internacional, dinamizarían el crecimiento y la creación de fuentes de trabajo productivas y aumentarían los ingresos de las exportaciones para atender el servicio de la deuda externa. El estímulo de la iniciativa privada más que compensaría los despidos ocasionados por la reducción de las empresas públicas y el levantamiento de las regulaciones estatales. Paralelamente, una exitosa orientación hacia el exterior generaría beneficios económicos que contrarrestarían las pérdidas ocasionadas por la eliminación gradual de las actividades improductivas. Los recursos existentes y la recuperación de la inversión se desplazarían hacia los sectores más productivos, mejor remunerados e intensivos en mano de obra.

Finalmente, Balassa et al afirman que un elemento clave para garantizar el éxito de esta estrategia es la continuidad en las políticas, de forma tal de generar un escenario económico razonablemente estable para respaldar los planes de largo plazo y la confianza de los inversionistas privados. Los necesarios ajustes, a medida que cambian las condiciones externas y derivados de la propia evolución del país, no deberían comprometer la consistencia y continuidad tanto de propósito como de dirección de la nueva estrategia de desarrollo postulada.

Al margen de los desafíos internos, el apoyo externo constituye un factor crítico para la viabilidad de la estrategia de ajuste con crecimiento. Sin embargo, la renuencia de la banca externa acreedora para reanudar el flujo voluntario de crédito a la región, ha obligado a extremar las negociaciones con los organismos financieros multilaterales, Fondo Monetario

Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Dichos organismos han condicionado el acceso a nuevo financiamiento a la implementación de un programa de reformas en las economías endeudadas que, por sus profundos alcances, ha sido denominado como "ajuste estructural". Ello viene a representar la versión renovada de la ortodoxia financiera internacional (Rosales, 1990).¹

En líneas generales las propuestas contenidas en un programa de ajuste estructural son similares a la estrategia reseñada por Balassa et al (1986). Aún así, cabe destacar la existencia de nuevos elementos relacionados con una mayor sofisticación del programa para adaptarlo a la cambiante realidad, en especial, en lo que tiene que ver con la profundidad, velocidad y secuencia de las reformas económicas a implementar, así como con las políticas macroeconómicas apropiadas para la transición hacia una economía menos distorsionada (Michalopoulos, 1987).²

La citada visión del BM reclama, como necesidad prioritaria, abordar los significativos y prolongados desequilibrios agregados internos (inflación y déficits en balanza de pagos) por su natural contraposición al crecimiento de largo plazo. De lo contrario, la demora en restaurar una mínima estabilidad macroeconómica agudiza el impacto del subsecuente ajuste sobre el producto de corto plazo. Como parte de los esfuerzos de estabilización, se recomienda la reducción de la absorción interna a niveles compatibles con el crecimiento

¹ Los programas de asistencia financiera del FMI y los programas de ajuste estructural del BM son los ejemplos concretos y prácticos más representativos de este nuevo rostro de la ortodoxia neoliberal. Adicionalmente, cabe destacar las estrechas relaciones que se han venido dando entre ambos organismos en materia de coordinación de sus políticas para la estabilización y el ajuste (Meller, 1988).

² Este trabajo es especialmente representativo de la actual línea de pensamiento de los organismos financieros internacionales, particularmente del BM. Por consiguiente y de acuerdo a lo anticipado en la sección introductoria, nuestra presentación de estos temas sigue muy de cerca el desarrollo del propio estudio de Michalopoulos.

potencial del producto y el déficit sostenible en cuenta corriente, advirtiendo de paso que las caídas de corto plazo en el nivel de actividad son casi un prerrequisito para el éxito de un programa de estabilización debido a que ello depende de la aplicación de medidas contractivas a la economía como un todo.

En este ámbito, se sostiene que la clave del ajuste con crecimiento radicaría en encontrar la combinación adecuada y el manejo equilibrado de los instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria que, para un nivel dado de financiamiento externo, logren cumplir con los objetivos de estabilización, apoye las transformaciones estructurales e imponga menos costos en términos de crecimiento en el corto plazo. Por otro lado, se señala que si el desequilibrio macroeconómico global obedece a una causa particular (el "déficit fiscal" en América Latina), todas las acciones del paquete de política deberían encaminarse en la dirección de resolver ese problema, pero evitando concentrarse principalmente en las inversiones públicas en infraestructura física y social que comprometan las posibilidades de crecimiento futuro. Adicionalmente, se destaca que todo programa de estabilización debe evitar introducir distorsiones que podrían hacer abortar el éxito del ajuste. En particular, si un país necesita eliminar el sesgo antiexportador y desplazar los recursos hacia la producción de transables, la apreciación del tipo de cambio real o la imposición de impuestos a las exportaciones no deberían ser usados como herramientas de estabilización.

Como la estabilización por si no garantiza el crecimiento, corresponde abordar los componentes específicos de un paquete de políticas que promuevan el cambio estructural y el crecimiento. Reconociendo los distintos puntos de partida de cada país, se define el conjunto de políticas que requieren una atención prioritaria.

a) Aumento del ahorro público vía reducción del gasto y el incrementos de los ingresos que permita la ampliación de la base impositiva junto al mejoramiento de la recaudación, a través de

la privatización de empresas públicas o mejorando su gestión, reduciendo drásticamente los subsidios en precios o servicios de utilidad pública para la clase media y, en consecuencia, focalizando la acción distributiva del Estado en los grupos de extrema pobreza o más vulnerables.

b) Aumento del ahorro privado, lo cual requiere el fortalecimiento de las instituciones financieras internas y el mantenimiento de una política económica estable y predecible.

c) Mayor eficiencia económica y mejoras de la inversión privada mediante la eliminación de las distorsiones microeconómicas como controles de precios, incentivos altamente diferenciados en el área del comercio exterior, tasas de interés subsidiadas, racionamientos del crédito y trabas a la movilidad laboral y al ajuste en los salarios reales. En una economía altamente regulada, la asignación de los recursos y la productividad puede ser mejorada removiendo los controles de precios y simultáneamente desregulando el mercado laboral doméstico; Además, la desregulación de los mercados financieros (sujeta a reglas apropiadas de supervisión a la banca) mejorará la asignación del crédito y distribuirá más eficientemente la inversión.

d) Mejorar la asignación de la inversión pública, asunto que puede abordarse a través de una redistribución de los recursos públicos hacia actividades que ameritan mayores externalidades positivas, tales como el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura física.

e) Aumento en la oferta de transables, cuestión que demanda dos importantes medidas de política: el mantenimiento de un apropiado tipo de cambio real y una correcta estructura de incentivos que sea neutral entre la producción para el mercado doméstico y el mercado externo. Esto último requiere, como mínimo, la eliminación del sesgo antiexportador prevaleciente en muchos países a través de la liberalización y racionalización del régimen de comercio exterior, incluyendo la remoción de las restricciones cuantitativas, la reducción de los aranceles y su

eventual uniformización y la disminución o eliminación, en la medida de lo posible, de los impuestos a la exportaciones. Obviamente, la liberalización originará una contracción de los sectores ineficientes que será reemplazada a través del tiempo por la correspondiente expansión de los sectores eficientes, conformando una nueva estructura productiva mejor adecuada a las exigencias de la competencia internacional y más preparada para enfrentar los shock externos adversos.

En otro ámbito del citado trabajo se destaca que, no obstante el amplio consenso que habría en torno a la naturaleza del paquete de reformas presentado, los desacuerdos son amplios en la etapa de implementación debido a que la dinámica de la reforma es menos conocida y depende en parte de las condiciones iniciales y en parte de las consideraciones políticas de cada país. Como ya se destacó anteriormente, es necesario introducir tres importantes elementos a este nivel de la discusión: la secuencia del programa de reformas, su velocidad y el set de políticas macroeconómicas apropiadas.

En lo que dice relación con la secuencia del programa de reformas económicas, se sitúa el debate a dos niveles. Por un lado, se trata de dilucidar la secuencia correcta entre aquellas medidas de política que se orientan a lograr la estabilización y aquellas que se dedican a promover el ajuste estructural y, por otro, el orden apropiado en el levantamiento de las distorsiones de mercados inicialmente regulados. En el primer nivel, habría sólo pequeños desacuerdos en torno a que el ajuste estructural es más fácil si toma lugar en medio de un entorno macroeconómico estable, especialmente cuando la inflación está bajo control. La razón básica estriba en que al aplicar simultáneamente ambos programas, la presión contractiva neta sobre el aparato productivo podría ser demasiado fuerte y derivar en quiebras, desempleo transitorio y otros costos como una creciente oposición política que comprometa seriamente la viabilidad de los

esfuerzos reformistas.³

A nivel de la otra inquietud, relacionada con el orden en la eliminación de las distorsiones del mercado doméstico relativas a la liberalización de las relaciones económicas internacionales, la experiencia de países acumulada por el BM sugiere que la desregulación del mercado laboral doméstico debería preceder a otras reformas de modo que se garantice la necesaria movilidad del trabajo y poder así materializar los beneficios de las reformas en el mercado de bienes. De igual manera, se estima importante abordar tempranamente la reforma de los mercados financieros internos que operan en un contexto de racionamiento del crédito, recomendándose liberar primero las tasas de colocación y luego las de captación. En cuanto a las cuentas externas propiamente tal, usualmente se considera mejor liberalizar primero la cuenta corriente de la balanza de pagos, dejando para más tarde la apertura de la cuenta de capitales. Los argumentos enunciados en favor de esta postura buscan evitar que el flujo de capitales pueda ser canalizado a sectores ineficientes que gozan de una rentabilidad artificialmente aumentada por medidas proteccionistas y, más importante aún, evitar que la mayor velocidad de ajuste del mercado de capitales signifique un gran movimiento de capitales con consecuencias no deseadas en el tipo de cambio real.

Respecto a la rapidez con que deberían ser implementadas las reformas, los cuestionamientos se refieren a si la apertura comercial debería ser rápida o tomar un período de tiempo de unos

³ Ello es así, según el autor, por las ligazones que existen entre la estabilización y la liberalización del régimen de comercio. Por una parte, la estabilización exitosa depende de la aplicación de medidas contractivas en el agregado y, por otro lado, la racionalización de las políticas comerciales apunta a reducir la actividad de las industrias sustituidoras de importación altamente protegidas. Esto no significa que otros aspectos del ajuste estructural, como la racionalización del gasto público, por ejemplo, no se puedan abordar simultáneamente con la estabilización. Más aún, cuando se reconoce que el éxito de la estabilización puede depender del hecho de que tal acción se acometa tempranamente.

5 ó 10 años y si deberían removerse los controles de precio de una vez o gradualmente. Aquí cabría considerar el rol crucial de las expectativas de precios y por lo tanto pasaría a ser muy importante la credibilidad en cualquier paquete de reformas. En consecuencia, debido a estas consideraciones las iniciativas de reformar necesitarían ser programadas en términos de un plazo realista para el logro de sus objetivo, lo que difiere de un tipo de política a otra y en términos de la distinta situación entre países. Así, mientras mayor sea el desequilibrio inicial, más acelerada la implementación de las reformas y más se ignoren las condiciones de viabilidad política, mayores serían los costos de la transición provocados por el programa de ajuste estructural, con lo cual se enfrenta un serio riesgo de fracaso y se resta credibilidad a futuros esfuerzos de ajustes. En todo caso, se afirma que una falta de celeridad en la implementación de las políticas atrasará el desarrollo de las actividades de exportación y de grupos de interés que las apoyen. Asimismo, se advierte que las reformas requeridas en la asignación de los recursos no ocurrirán a menos que las señales dadas sean lo suficientemente fuertes y claras para hacer creíble los cambios.

Finalmente, en el área de las políticas macroeconómicas que acompañan el proceso de ajuste, se sugieren numerosas y complejas tareas al momento de liberalizar las cuentas externas que apuntan al logro simultáneo de un nivel apropiado y estable del tipo de cambio real, una menor inflación y una posición sostenible en la balanza de pagos. Paralelamente, también deberían ser diseñados otros elementos del instrumental macroeconómico para apoyar la liberalización. Se trata de una política monetaria compatible con la regla cambiaria vigente y con la inflación objetivo, evitando así crisis de confianza que pondrían en jaque el éxito de todo el paquete de medidas. Igualmente, se recomienda una conducción de la política fiscal que mantenga el déficit presupuestario a niveles consistentes con los niveles de expansión del crédito interno y la disponibilidad de financiamiento externo.

Una visión muy innovadora y representativa de esta nueva

línea de trabajo del BM lo constituye el trabajo de Selowsky (1989)⁴. En dicho estudio, se pretende identificar una secuencia lógica de tres etapas del ajuste por las que deben transitar los países latinoamericanos para recuperar el crecimiento y reducir los niveles de endeudamiento externo. Un punto importante y que merece ser destacado en el análisis de Selowsky, es la fuerte complementariedad que postula entre mejoras en las políticas internas y el apoyo de financiamiento externo. Aún cuando señala que la forma precisa como opera tal complementariedad es distinta en cada etapa del ajuste, el autor reconoce que las reformas económicas internas sin financiamiento externo adicional arriesgan el proceso, tornando el ajuste social y políticamente muy costoso. Tampoco ayudaría contar con apoyo externo y no emprender las necesarias reformas, ya que los fondos finalmente salen como fuga de capitales, financian el consumo improductivo del gobierno o proyectos de inversión con muy baja rentabilidad social.

El mayor objetivo de cada etapa del ajuste es promover las precondiciones o el entorno que estimulen un alto nivel de inversiones socialmente productivas por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero, a quien se identifica como el motor del crecimiento. Para el autor, una solución al sobreendeudamiento de los países latinoamericanos también contribuirá a este clima, solución que en muchos de estos casos pasa más por una reducción significativa de la deuda que por las continuas reprogramaciones de amortizaciones e intereses.

La meta básica de la etapa I es lograr cimentar una mínima estabilidad macroeconómica, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real. Ello exige actuar en dos frentes: generar un sostenido incremento en el superávit fiscal primario (ingresos menos gastos, excepto pago de intereses) y conseguir un nivel crítico de financiamiento externo o de reducción de la transferencia neta de recursos que permita reducir los efectos

⁴ Véase Rosales (1990).

recesivos de tal ajuste fiscal. Un elemento particularmente novedoso en las recomendaciones de política que Selowsky (1989) sugiere en esta etapa del ajuste, es su reconocimiento del carácter menos recesivo de algunas medidas contenidas en los planes heterodoxos de estabilización y que dicen relación con los acuerdos transitorios que guíen los salarios y precios de modo de garantizar la rápida convergencia de la tasa de inflación al nivel compatible con el nuevo ritmo de expansión monetaria.

Una vez que se logra un mínimo nivel de estabilidad macroeconómica, sobreviene con la llegada de la etapa II la implementación de profundas reformas estructurales orientadas a incrementar la competitividad externa e interna de los mercados de bienes, insumos y financieros junto a la racionalización del sistema global de regulaciones y reformas institucionales que promuevan el aumento sostenido del ahorro público. Las políticas apuntan a una reasignación eficiente de los recursos y la recuperación de los niveles de importación y de la capacidad productiva plena. Entre ellas destacan reformas comerciales que otorguen iguales incentivos a las exportaciones y la sustitución de importaciones, la desregulación de la tasa de interés y la descompresión del sistema financiero y políticas de puertas abiertas para la inversión extranjera. En síntesis, se debe asegurar que los incentivos se basen en reglas del juego transparentes y en las señales del mercado en vez de la asignación discrecional de los recursos por la vía de las políticas públicas. Por último, se espera que en esta etapa el financiamiento externo adicional sea usado para importar insumos intermedios, permitiendo un mejor uso de la capacidad instalada.

La etapa III, es una fase de consolidación de las reformas y el objetivo principal es la recuperación sostenida de los niveles de inversión. Aquí las precondiciones para el crecimiento sostenido están dadas y se manifiestan en un deseo de los agentes inversionistas privados nacionales por invertir dentro del país debido a sus altos niveles de productividad social y privada. La única restricción para el crecimiento es el racionamiento en el

financiamiento externo a pesar de las altas tasa de retorno y una importante demanda por fondos de inversión. En consecuencia, en esta etapa no sólo llega a ser crucial el financiamiento externo para aumentar la inversión privada doméstica, si no que es esencial también una reducción en el nivel de sobreendeudamiento externo de las economías latinoamericanas, de forma tal de reducir el clima de incertidumbre y fomentar la confianza de los inversionistas nacionales y de evitar que shocks externos o la prolongación en las negociaciones de la deuda amenacen con revertir las reformas estructurales.

La apretada síntesis anterior refleja un esfuerzo por presentar, en la forma más objetiva posible, los principales lineamientos de lo que hemos convenido en llamar, en palabras de Rosales (1990), la propuesta de la nueva ortodoxia financiera internacional. Sobre los aspectos centrales que ameritan las críticas de que es objeto esta propuesta, volveremos en la sección final de nuestro trabajo.

III. EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UNA RESPUESTA NEOESTRUCTURALISTA A LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO⁵

Desde la perspectiva propiamente latinoamericana, la actual corriente de pensamiento denominada neoestructuralismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos centrales y la condición de subdesarrollo aún prevalecientes en los países latinoamericanos no se deben tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que más bien son de origen histórico y de índole endógena y estructural. A juicio de Rosales (1988), una muestra palpable de esta realidad subyace en tres características cruciales de la economía latinoamericana de fines de los ochentas: a) la vigencia de un patrón de inserción

⁵ Esta sección se basa en Ramos y Sunkel (1990).

externa, que dadas las tendencias del comercio y el sistema financiero internacional, conduce a una especialización empobrecedora; b) el predominio de un patrón productivo desarticulado, vulnerable y altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) la persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

En consecuencia, más que ajustes marginales en torno a la curva de transformación, reflejo de una preocupación exclusiva por la asignación eficiente de los factores productivos, se necesitaría generar un proceso dinámico que impulse progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplace continua y acumulativamente esa curva hacia nuevas fronteras productivas, en especial aquellas capaces de generar una inserción dinámica en la economía internacional y que respondan a la elevación de la producción de los sectores más pobres. De ahí que para crecer no bastaría con una liberalización que favorezca precios correctos para la asignación óptima de los factores productivos en una situación estática y en condiciones de una distribución del ingreso extremadamente desigual. Por el contrario, el mercado debería ser significativamente complementado por una acción estatal activa y dinámica que, aparte de sus funciones clásicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluya, dentro de los límites de su capacidad administrativa: a) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro); b) el fortalecimiento de mercados incompletos (el tecnológico); c) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (carácter asimétrico de la inserción externa, heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y del trabajo); d) la eliminación o compensación de las más importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades y aprendizaje (industrial o del sector

externo), entre otras.

Tales lineamientos básicos de política están detrás de los recientes esfuerzos dirigidos a presentar una propuesta estratégica renovada para la recuperación y consolidación del desarrollo de América Latina: "transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1990) y "desarrollo desde dentro" (Sunkel, 1990a). En consonancia con el diagnóstico neoestructuralista inicial, ambas alternativas reúnen proposiciones concretas orientadas a conformar una estructura productiva que permita crecer con dinamismo, asegurando una inserción eficiente de nuestros países en la economía mundial, incrementando la generación de empleo productivo, reduciendo la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejorando la distribución del ingreso y aliviando la situación de extrema pobreza en que vive gran parte de la población latinoamericana.

A nivel de los criterios orientadores globales esbozados por Sunkel (1990b), la línea estratégica del desarrollo "desde dentro" busca retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno a generar un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico --incluso por medio de la inversión privada extranjera-- que permita una capacidad decisoria propia de crecer con dinamismo y productividad. Tal concepción estratégica no está orientada, a priori, en favor de la sustitución de importaciones, lo que habría de llevar eventualmente a un callejón sin salida. Por el contrario, en esta propuesta se dejan abiertas las opciones para orientar esa industrialización "desde dentro" hacia los mercados internos y externos que se consideren prioritarios y prometedores en la estrategia de desarrollo de largo plazo, y en los cuales nuestros países posean y/o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

O sea, lo crítico no es tanto la demanda y los mercados; lo verdaderamente crítico es una agresividad dinámica de oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización

eficiente de los recursos productivos, la incorporación deliberada del progreso técnico, el esfuerzo innovador y la creatividad, la capacidad organizativa, la articulación y disciplina social, la frugalidad en el consumo privado y público y el acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de una capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial. En suma, el esfuerzo propio y deliberado, "desde dentro", para un desarrollo autosustentado.

Altamente complementarios con esta forma de concebir el desarrollo resultan algunos criterios contenidos en la referida propuesta sobre "transformación productiva con equidad" elaborada por CEPAL (1990). En tal sentido, es claro que el desarrollo "desde dentro" se identifica con el criterio de competitividad auténtica que busca avanzar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta dinámica" de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva. De igual modo, se comparte el carácter sistémico de esta competitividad y por tanto el esfuerzo integral que demanda una inserción dinámica en los mercados mundiales, al reconocer que en ellos compiten economías donde la empresa constituye un elemento que está integrado a una amplia red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, las relaciones entre empresarios y trabajadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Otro elemento transcendente en ambas propuestas, es el compromiso con la restauración y el respeto de los equilibrios macroeconómicos básicos como condición necesaria para lograr la sustentabilidad del proceso de desarrollo. Como líneas propositivas dirigidas a restaurar y preservar los equilibrios macroeconómicos se destaca la necesidad de una reducción en la transferencia externa por concepto de servicios de la deuda. Sin embargo, ello no será suficiente si no va acompañado por políticas internas que, en materia de estabilización, retomen el control de las cuentas fiscales (incluyendo la elevación de los ingresos públicos y no sólo la restricción del gasto) y quien las

expectativas mediante un adecuado manejo de precios e ingresos para minimizar los impactos recesivos derivados de una mayor disciplina fiscal y, en cuanto a ajuste, que estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de transables con estímulos especialmente fuertes en los primeros años sobre todo en materia de exportaciones. En esta visión, se apela a la necesaria gradualidad para un ajuste socialmente eficiente y al carácter más apropiado e inevitable de las políticas de shock para el caso de inflaciones altas, lo que en la práctica contrasta con las recomendaciones tradicionales del FMI que suelen ser demasiado drásticas en materia de ajuste y más gradualista de lo necesario respecto a la inflación (Ramos, 1990).

Adicionalmente, un objetivo irrenunciable y que enmarca todos los ámbitos de la agenda neoestructuralista para el desarrollo es la consecución de la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática. En el contexto de las restricciones impuestas por la crisis económica, el mayor énfasis ha de colocarse en los problemas de extrema pobreza y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente. Ello, sin perjuicio de que una vez retomada una senda estable de crecimiento puedan implementarse, gradualmente, transformaciones de mediano y largo plazo más fundamentales en materia de equidad y que se asocian con la superación del alto grado de heterogeneidad prevaleciente en la estructura productiva.

Como acciones urgentes en pos de esa meta de justicia social, se sugieren tres áreas en las cuáles puede actuar la selectividad efectiva de la gestión estatal: a) minimizar el impacto de los shocks externos sobre los grupos más pobres y vulnerables tanto por la vía de apoyar la producción y la productividad como los ingresos y los servicios sociales; b) disminuir los costos de relocalización de la mano de obra asociados a las reformas estructurales inherentes al ajuste; y c) facilitar la eliminación de la pobreza y de la concentración

excesiva del ingreso y la riqueza una vez que el crecimiento ha sido retomado (Lustig, 1990). Asimismo, desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados laborales y la absorción de mano de obra, la necesidad de una estrategia que tome seriamente en cuenta al sector informal es imperiosa dada la expansión del mismo a raíz de la crisis reciente, la elevada concentración de pobres en este segmento del mercado laboral y cuando se acumula evidencia respecto de los pocos recursos requeridos para promover su actividad. En este punto, se reconoce la existencia de dos grandes vertientes en el análisis sobre el tema, no necesariamente contradictorios, pero que resultan en énfasis y propuestas diferentes para este sector. La primera presenta soluciones al nivel de los factores estructurales que determinan su existencia, permanencia y funcionamiento. La segunda aborda los aspectos institucionales y traslada el análisis preferentemente al ordenamiento jurídico vigente, invirtiendo en cierto sentido la causalidad desde lo estructural a lo jurídico (Tokman, 1990).

Acentuando este mayor énfasis productivista antes que asistencialista en materia social, la propuesta de la CEPAL (1990) sugiere acompañar la transformación productiva con medidas redistributivas complementarias. Entre ellas se sugiere insistir en programas de servicios técnicos, financieros y de comercialización que apoyen la gestión de microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos, además de la urgencia de reformar diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas con capacidad de transformación.

No obstante la importancia de definir este marco estratégico global, todo intento de conformar una propuesta neoestructuralista moderna e influyente exige también un enfoque apropiado de la realidad que a) sugiera una agenda de cuáles son los problemas centrales, y b) permita derivar de ella propuestas operacionales. Justamente, con el propósito de apreciar lo que aporta la mirada neoestructural en el terreno de las políticas

económicas, a continuación se examina la forma como dicha vertiente teórica enfoca una serie de problemas económicos centrales en la actualidad junto al tipo de propuestas que surgen de abordar las dificultades bajo la óptica de las estructuras e instituciones y no sólo de los precios.

a) Transformación y modernización productiva

En esta materia, ya en la década de 1960 se advertía que la política de sustitución de importaciones creaba una estructura de incentivos fuertemente asimétricos en favor de la producción para el mercado interno y que era preciso reformularla (CEPAL, 1961). En virtud de este sesgo, resulta plausible suponer que, de igualarse los incentivos para generar divisas mediante la expansión de exportaciones como para ahorrarlas vía la sustitución de importaciones, responderán sobre todo las exportaciones. Y si algún incentivo especial adicional se necesita, será para penetrar el mercado externo --la verdadera "industria infante" del futuro. De este modo, en lugar de aranceles, lo importante será ahora el subsidio a la exportación para empresas pioneras que introduzcan nuevos productos y abran nuevos mercados externos. Asimismo, como en virtud del propio proceso de sustitución de importaciones del pasado, éstas consisten actualmente casi por entero de insumos y bienes de capital, los aranceles deben irse reduciendo y racionalizando para facilitar la exportación y la sustitución competitiva. La producción de las multinacionales instaladas en la región, por otra parte, ha de ser volcada hacia afuera, aprovechando su red comercial internacional, negociándose compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a los precios internacionales vigentes. En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial ya existente.

Dentro de esta lógica de restructuración y reformas

orientadas a la modernización productiva se advierte como importante la consideración del cambiante contexto internacional y de los condicionantes estratégicos que impone a las opciones de política económica externa en América Latina. La interacción de factores estructurales --asociados a la aceleración reciente del ritmo y la naturaleza de la innovación tecnológica y organizacional del centro-- con la expectativa de transformaciones institucionales en materia de bloques económicos y una evolución inestable de la coyuntura macroeconómica mundial, viene alterando en forma decisiva los determinantes de las decisiones estratégicas de los gobiernos y las empresas transnacionalizadas. Sin duda, tales reordenamientos del entorno internacional tienen consecuencias importantes --positivas y negativas-- en la definición de las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos en esta nueva división internacional del trabajo en gestación y, por lo tanto, en la redifinición eficaz de las políticas de desarrollo de largo plazo en la región. Aún más, la abundante evidencia teórica y empírica sobre la evolución de los términos del intercambio para la región establece que el mercado deterioro se ha ampliado desde las características de los productos exportados hacia las características del país exportador, abarcando de este modo también las exportaciones de manufacturas (Fritsch, 1990; Ocampo, 1990).

Estos hechos, de confirmarse, obligan a insistir en la reflexión sobre los modos específicos de inserción internacional, los patrones de especialización productiva y, en consecuencia, sobre el rol de la política industrial y comercial para promover niveles de competitividad aceptables en las ramas más dinámicas del comercio internacional. Un marco de referencia neoestructuralista de la política industrial sugiere un mejor aprovechamiento de las señales de mercado, de la percepción, información, vinculaciones e iniciativa empresarial y de la competencia internacional. Aquí, la responsabilidad del Estado pasa a ser la creación de un entorno institucional que estimule

la creatividad y el dinamismo de los agentes productivos (empresarios y trabajadores) y la capacidad de concertación y coordinación entre ellos. Por su parte, las opciones sectoriales específicas deben ser un resultado flexible de esas iniciativas y esas coordinaciones más que de la imposición tecnocrática desde las esferas estatales. Se trata, en definitiva, de opciones que aprovechen al máximo la información que ofrecen los mercados internos y externos y las tendencias tecnológicas, institucionales y organizacionales (Muñoz, 1990).

Este nuevo camino de industrialización elegido debe, además, superar el falso dilema de postergar el desarrollo agrícola. Al respecto, se reconoce que la naturaleza estructural de los problemas agrarios a resolver exige una acción estatal orientada en dos planos. A nivel de la política macroeconómica, se destaca su papel en el ámbito de los incentivos dirigidos a aprovechar la demanda interna potencial, pero reconociendo la importancia de resguardar la estabilidad de la economía. En el área sectorial, como forma de enfrentar los riesgos e incertidumbres característicos del agro, se proponen, por ejemplo, políticas de precio de garantía y bandas de precio, innovaciones tecnológicas que promuevan el desarrollo de variedades de alto rendimiento resistentes a plagas y variaciones climáticas, innovaciones institucionales dirigidas a crear y fortalecer los servicios para la post-cosecha, los mercados a futuro, los mercados de seguros agrícolas y la introducción en el medio rural de actividades destinadas a industrializar los productos agrícolas (Figuerola, 1990).

Finalmente, se destaca que en toda esta serie de propuestas de reestructuración productiva para lidiar con la estrechez de divisas no pueden estar ausentes los desafíos ambientales que este proceso de reformas involucra. Ello implica reconocer, por una parte, la raíz estructural de los problemas ambientales y sobre esta base elaborar alternativas y políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental. Por la otra, que los recursos naturales constituirán un activo excepcional para el futuro

desarrollo de América latina, en la medida que exista una constante preocupación y acción pública encargada de velar por la explotación racional del medio de manera de preservar, reemplazar y aún ampliar el potencial de este rico patrimonio.

Tales objetivos demandan la atención del más elevado nivel político. El medio ambiente es un tema altamente conflictivo y se requiere una readecuación muy profunda de las políticas económicas tanto en su contexto global como sectorial. Por ejemplo, en el plano global la acción prioritaria debiera concentrarse a nivel de la política de ciencia y tecnología, de organización institucional y de educación que motiven la incorporación de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo. De este modo, debería avanzarse en la creación de un modelo de generación, adopción y difusión tecnológica que al internalizar el medio ambiente reduzca el costo ecológico de las transformaciones generadas en el proceso de desarrollo; en la puesta en marcha de organismos que coordinen sectorial y espacialmente acciones ambientales y que incentiven formas de desarrollo ambiental sustentables y rentables a través de actividades económicas permanentes (reciclaje, tratamiento de residuos, bosques energéticos, etc.); y en la implementación, a todo nivel, de políticas de educación ambiental. En la esfera sectorial, por su parte, debe promoverse el desarrollo del sector agrícola o silvoagropecuario en función del comportamiento y los atributos del ecosistema vivo y su grado de artificialización. A este nivel, particular atención requiere la solución de los problemas de pobreza campesina que impulsan, en muchos casos, el sobreuso del medio (Glifo, 1990).

b) Tecnología e innovación

Mirando en retrospectiva y sin perjuicio de considerar las realidades históricas de la época, cabe la crítica a la estrategia de crecimiento "keynesiana" seguida por la región en el pasado, que consistió principalmente en asegurar la demanda y la integración del mercado interno, pero descuidó la eficiencia

productiva. De hecho la seguridad del mercado atentó contra la innovación, dando lugar a una actitud empresarial rentista. En su lugar, habría que seguir un enfoque "Schumpeteriano", donde los incentivos a la producción estimulen el aprendizaje tecnológico, la innovación y movilicen un creciente número de empresarios.

Tal transformación, requiere una nueva concepción "desde dentro" del cambio tecnológico que respalde la acción de aquellas instituciones promotoras de la actividad científica y tecnológica para el desarrollo, toda vez que una de las razones del rezago innovador en la periferia parecen residir en la distinta combinación institucional de los agentes del cambio tecnológico. En consecuencia y como línea ejemplificadora, se debe realizar una labor sistémica y organizada de las empresas en investigación y desarrollo y establecer políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso. Asimismo, un factor importante en el cierre de esa brecha tecnológica descansa en la creación de una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de decisiones de especialización de largo plazo. La culminación exitosa de esta gestión permitirá el acceso a la investigación original y, de este modo, posibilitará la construcción de ventajas comparativas en sectores estratégicos y de vanguardia en los mercados externos.

La reinserción internacional con productos de mayor contenido tecnológico plantea una serie de desafíos a las políticas públicas. Dicha intervención debe estar dirigida, por ejemplo, a permitir la participación de la pequeña y mediana empresa en este proceso de modernización mediante la creación de bolsas de subcontratación y organizaciones encargadas de velar por el control de calidad, promover la capacidad innovativa de los distintos sectores de la economía a través de programas de gestión tecnológica y de difusión de innovaciones y aportar financiamiento a los proyectos de innovación tecnológica en las áreas prioritarias.

Por último, las consecuencias de la tercera revolución

tecnológica demandan procesos de cambios profundos relacionados con las características de la organización social de la producción y de acuerdo con el objetivo explícito de obtener las máximas ventajas de la nueva tecnología. El camino hacia el desarrollo necesita de un consenso entre el sector público y privado, entre las organizaciones de los trabajadores y las empresariales y entre empresas de un mismo sector de modo de garantizar la flexibilidad y la capacidad de adaptación a una dinámica tecnológica extremadamente cambiante (Rodríguez, 1990).

c) Formación de capital y utilización de la capacidad productiva

Como consecuencia de la crisis de la deuda, uno de los rasgos distintivos de las economías latinoamericanas en los años 80 ha sido la baja tasa de formación de capital. A ello se ha agregado una tasa de utilización de la capacidad productiva también baja, con la correspondiente merma de la productividad ex-post debido a que ambos factores, y sus obvias interrelaciones, desempeñan un papel decisivo en la incorporación de innovaciones tecnológicas y en la gestión empresarial.

Asimismo, es bien sabido que tanto el volumen como la calidad de la inversión son afectados por el ambiente macroeconómico que prevalezca. En América Latina, el énfasis en el equilibrio comercial y la estabilización ha descuidado el impulso específico a la formación de capital y la regulación del nivel de actividad. Tal parece ser una insuficiencia grave que --junto a la crisis-- contribuye a explicar la notable reducción en la formación de nuevo capital y en el uso de la capacidad instalada observados durante este decenio.

En este plano, lo básico de las recomendaciones neoestructuralistas apuntan a regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés con el objetivo de generar un marco macroeconómico propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar y generar mayores oportunidades de inversión e innovación. Por otro lado, también se enfatizan las

acciones publicas directas que afectan el desarrollo de ventajas comparativas y que complementan las iniciativas privadas de inversión (Ffrench-Davis, 1990).

d) La renovación del Estado⁶

Resulta claro hoy, que el Estado enfrenta una sobrecarga de demandas junto a un debilitamiento de su financiamiento, especialmente después de la crisis de la deuda. La gestión pública ha tenido, además, serias dificultades en el cumplimiento de sus funciones económicas básicas relacionadas con cuidar los equilibrios macroeconómicos, promover la equidad y evitar los estrangulamientos de divisas, ahorro e inversión. El enfoque neoestructuralista reconoce muchas de estas fallas y, con base en razones pragmáticas y en las lecciones de la experiencia, se esfuerza por elaborar una propuesta consensual en torno al nuevo papel del Estado.

Bajo esta instancia de convergencia, donde lo vital del cuestionamiento no es tanto el tamaño sino más bien la capacidad de gestión y de concertación, el papel o función económica central del Estado puede definirse como la de plantear una visión estratégica sobre el proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esa visión y comprometer constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. En esta visión, un Estado organizado eficazmente alrededor de esta función central y que puede llamarse un Estado concertador correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de ajustes a la estrategia de desarrollo.

Considerando estas necesarias readecuaciones y redefiniciones, se señala que en la actualidad el accionar del Estado necesita fortalecerse en sus funciones clásicas

⁶ Véase Salazar (1990).

(provisión de bienes públicos, mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y equidad, etc), básicas (infraestructura mínima de transporte y comunicaciones, salud, vivienda, educación, etc.) y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía a través de la promoción o simulación de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura científica y tecnológica, eliminación o compensación de las fallas de mercado, etc.) más que en las funciones empresariales y productivas que fueron críticas en el pasado, pero donde su acción es hoy menos necesaria. Debe reordenar sus finanzas, especialmente consolidando sus fuentes de ingreso por medio de la reforma tributaria. En cuanto a sus gastos, es clara la necesidad de establecer prioridades y de ordenar el programa de inversiones públicas y de reducir los subsidios, salvo una gestión focalizada en aquellos verdaderamente redistributivos. También son importantes acciones destinadas a elevar la eficiencia de las empresas públicas, tales como reducir sus objetivos a lo productivo, haciéndolas más competitivas, otorgándoles mayor autonomía financiera y de gestión, permitiéndoles una política de precios similares a una empresa privada, fijando precios "sociales" sólo en forma limitada y excepcional, subcontratando y licitando servicios anexos y privatizando las empresas productivas "no estratégicas".

Dada la necesidad imprescindible para el desarrollo "desde dentro" de un eficaz Estado promotor, es fundamental determinar una estrategia óptima de intervención. Entre los múltiples elementos que dicha estrategia debe considerar, destacan en el recuento neoestructuralista los siguientes puntos.

En primer lugar, debido al monto finito de recursos administrativos de que dispone el sector público, su gestión no puede atacar las miles de distorsiones de la economía, sino que debe reservar su acción sólo para atender las de mayor peso y por tanto es necesario establecer prioridades en materia de intervención.

Un segundo y urgente requisito es descentralizar y

despolitizar la gestión pública, ya que mientras más conflictos son resueltos por el sistema político (vs el mercado), o a nivel central (vs gobiernos regionales o locales), una mayor carga de las demandas sociales se concentra en el nivel político central con lo cual se excede y dificulta su capacidad de actuar. De ahí que la descentralización y despolitización de los conflictos es una manera indirecta, pero real, de reducir la sobrecarga del gobierno central y así mejorar su eficacia. Esta regla evidentemente no es válida en el caso de aquellas fallas y conflictos que se resolverían muy mal a niveles descentralizados o por el mercado.

Por último, otro tema de la mayor importancia es el de los contrapesos institucionales a la presión asimétrica en favor de intervención. Como sus beneficios se concentran en pocos (que presionan) mientras que los beneficios de reducirla se diluyen entre muchos (que por ello presionan menos), la acción interventora tiene un carácter unidireccional: hacia mayor y no menor intervención. Por lo tanto, deben crearse mecanismos automáticos que, previendo esta situación, la contrapesen. Por ejemplo, una política de arancel diferenciado dará lugar a diferencias cada vez mayores entre sectores y hacia arriba, con lo cual no sólo se diferencia el arancel, si no que también se eleva su valor medio. De ahí que junto con afirmarse una política diferenciada, podría acordarse un arancel medio, de tal modo que cada vez que suba un arancel deba bajarse otro en forma compensatoria en una suerte de contrapeso institucional contra la tendencia alcista natural.

Hasta aquí, la síntesis de los aspectos más importantes contenidos en la agenda neoestructuralista para el desarrollo de América Latina. La próxima sección y final intentará, desde una perspectiva crítica, discutir los elementos que acercan y distancian a esta visión de su contraparte neoliberal que al menos, en sus principales líneas propositivas, fue resumidamente expuesta en la sección previa.

IV. NEOLIBERALISMO VERSUS NEOESTRUCTURALISMO: UN BALANCE CRITICO

Como se anticipó anteriormente, esta sección final del trabajo se abocará al examen crítico de las propuestas analizadas con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones de política económica y del desarrollo de América Latina. Al parecer, con base en razones pragmáticas y en las lecciones de la experiencia correctamente interpretadas, el consenso en estos temas se encamina por la vía de acercar las posiciones neoliberales menos extremas con las tesis tradicionales de la economía del desarrollo latinoamericana debidamente reformuladas.

Esta relativa aproximación al nivel de las propuestas, derivada tal vez de experiencias frustrantes de uno y otro signo, de las propias condiciones de crisis que se prolongan dolorosa e interminablemente, y de la mayor desideologización y mayor pragmatismo que comienzan a imperar en estos primeros años de post guerra fría, no resuelve sin embargo una diferencia filosófica-metodológica fundamental. No es del caso ahondar en esta cuestión en esta oportunidad, pues pertenece a otro nivel de abstracción. Sin embargo, es conveniente recordar aunque sea muy esquemáticamente que el liberalismo y el estructuralismo, y los "neos" correspondientes, se inscriben en concepciones muy diferentes del comportamiento del individuo en sociedad.

El liberalismo, heredero del individualismo y el utilitarismo, supone la existencia de las categorías abstractas de la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizantes. Por consiguiente, postula la eliminación de las interferencias que limitan su discrecionalidad y flexibilidad, especialmente aquellas que provienen del Estado a quien se considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia. Por su parte, el estructuralismo --al menos en su versión

latinoamericana-- es esencialmente inductivo e histórico en tiempo y lugar. Considera que los individuos se estructuran en grupos sociales, que se organizan en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan con el tiempo, un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas constituyen un conjunto de culturas que delimitan y orientan, a su vez, las conductas individuales. Por esta razón, en virtud de experiencias históricas nacionales y de relación internacional diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas que es preciso tener en cuenta y adecuar a los propósitos de las políticas de desarrollo. Por ello es que, si bien al nivel de las orientaciones generales de las políticas de desarrollo puede existir un grado sustancial de coincidencia, al nivel de la acción e instrumentos de política pueden persistir considerables diferencias, especialmente, como es obvio, en lo que respecta al papel del Estado.

Hecho este alcance, corresponde abordar la discusión acerca de las propuestas sobre desarrollo. Sin embargo, en esta materia caben, en primer término, algunas precisiones en torno al diagnóstico sobre las verdaderas raíces de la crisis económica que actualmente vive América Latina. Al respecto, conviene mencionar, como se destacó anteriormente, que ya en los 60 la CEPAL advertía sobre los profundos problemas estructurales del desarrollo latinoamericano: excesivo proteccionismo, reducción del margen comprimible de las importaciones, cuantiosos desequilibrios externos y fiscales junto a una pérdida de dinamismo económico y desempleo creciente de la mano de obra. Muchos países de la región recogieron las recomendaciones estructuralistas e implementaron políticas económicas dirigidas a corregir las distorsiones excesivas por la vía de ajustes graduales y permanentes del tipo de cambio, la reducción y racionalización de los aranceles y el fomento y la promoción de las exportaciones. Sin embargo, la abundancia excesiva de financiamiento externo barato en los 70, la permisibilidad

financiera concomitante y las equivocadas señales de un mercado financiero desregulado, obviaron la necesidad de políticas de ajuste y contribuyeron a agudizar los desequilibrios al encubrirlos con el velo del endeudamiento externo.

En este sentido, la verdadera década perdida, desde el punto de vista de las oportunidades y posibilidades, fue la de 1970. Hubo entonces disponibilidad de recursos para corregir gradualmente la estructura productiva y financiera en base a una política explícita de reestructuración y desarrollo. Actualmente estamos en la situación contraria, toda vez que el endeudamiento externo y las políticas de liberalización de la época contribuyeron justamente a agravar los desequilibrios: deuda externa inmanejable, niveles críticos de endeudamiento interno, brutal desequilibrio fiscal, inflación desbocada, caída vertical en la tasa de inversión, etc. Ninguno de estos problemas alcanzaba semejante orden de magnitud al comienzo de los años 70.

Una vez precisado el diagnóstico, conviene abordar propiamente el debate sobre ajuste estructural en América Latina. De la lectura de las propuestas esbozadas en las secciones previas, puede concluirse que neoliberales y neoestructuralistas coinciden en la necesidad impostergable de efectuar profundas transformaciones en la estructura económica de nuestros países. Sin embargo, surgen amplios distanciamientos a la hora de discutir el programa de políticas para implementar dichos cambios, así como en torno al peso relativo estratégico del Estado y el mercado en el proceso de recuperación y consolidación del desarrollo.

En sus inicios, el neoestructuralismo surgió como una vertiente teórica alternativa al enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y menos regresivas a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta (Lustig, 1988). Se trataba entonces, como en el caso neoliberal, de un enfoque esencialmente de corto plazo. Pero, en la medida que muchos de los planes de

ajuste de uno y otro signo fracasaban y la crisis persistía, el neoestructuralismo comenzó a recurrir y a nutrirse del legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre desarrollo: el estructuralismo de las décadas de postguerra. No obstante ese grado cercano de identificación con las tesis estructuralistas originales y como consecuencia del cambio en las circunstancias históricas en que fueron formuladas, también se produjo una revisión crítica de alguno de sus postulados con el fin de superar sus insuficiencias. Entre éstas se destacan una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo estatal, un pesimismo exagerado y demasiado prolongado en el tiempo respecto de los mercados externos y un manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo que impedía dar respuestas oportunas y operacionales a los problemas de la coyuntura, especialmente por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros (Rosales, 1988). De esta forma, hay un reconocimiento explícito respecto a que no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo, sin una clara estimación de las repercusiones posibles resultantes de cualquier proceso de cambio estructural y sin tener formas de enfrentar los problemas originados en la transición (Lustig, 1988)

Desde esta renovada perspectiva, que denota una preocupación irrenunciable por el desarrollo en su dimensión más amplia, sus críticas al neoliberalismo se han centrado en el carácter marcadamente extremo de su agenda de políticas, la que estaría más cercana a viejos resabios ideológicos sobre la superioridad moral del mercado que a la racionalidad económica y la corroboración empírica de sus éxitos prácticos en el mundo real. Donde más claramente queda esta impresión, es en la discusión sobre el rol del Estado en la economía, máxime cuando más allá de toda sugerencia por situar la discusión a nivel de la capacidad efectiva de la gestión estatal, de sus capacidad para alterar los incentivos económicos y de los mecanismos y procesos institucionales de toma de decisiones, lo que se persigue en la práctica es la reducción per se del tamaño del sector público sin

un respaldo teórico claro de su relación con el crecimiento económico.

Lo anterior queda claramente reflejado en propuestas como la de Selowsky (1989) que buscan lograr el superávit fiscal privilegiando las reducciones del gasto en un contexto de reformas tributarias que apuntan a rebajas impositivas, todo lo cual agrava permanentemente la capacidad financiera del sector público. En este sentido, además de la necesaria modernización de la recaudación tributaria y de control de la evasión, sería necesario reorientar la estructura tributaria hacia un mayor peso relativo de los tributos a la renta y a la propiedad, recuperando algo de la progresividad tributaria que la crisis y las políticas neoliberales han venido reduciendo (Rosales, 1990). De igual modo, la justificación de la privatización se fundamenta principalmente en una crítica que enfatiza el pobre desempeño de las empresas públicas, los efectos fiscales negativos de las empresas deficitarias y las fallas e ineficiencias que serían inherentes a la gestión pública. Sin embargo, las estructuras de los mercados son tanto o más importantes en explicar el desempeño comparativo entre empresas, amén de objetivos propios de gestión que escapan a las normas convencionales de evaluación de una empresa privada. Además, con frecuencia, el impacto fiscal puede ser negativo cuando se recurre a la privatización de empresas públicas rentables (Salazar, 1990).

En consecuencia, esta visión ideológica sesgada de suponer que todo origen del desequilibrio se concentra en la actividad pública, lleva a que los responsables de la política económica sean muy sensibles a cualquier desbalance en el sector público, mientras se descuida casi por completo la posibilidad de que el sector privado actúe en forma desestabilizadora⁷. Las

⁷ Se ignora también el carácter complementario o de crowding-in entre la inversión pública y la privada, sobre todo en materia de infraestructura, promoción tecnológica y nivel del gasto público social, todo lo cual lleva a cuestionar el afán por recortar los recursos del sector público y limitar su capacidad

experiencias neoliberales del Cono Sur a mediados de los 70 dejaron al descubierto la alta capacidad desestabilizadora del sector privado, ya sea por los errores en sus expectativas inflacionarias o por la creación de burbujas financieras especulativas alimentadas por la euforia colectiva y la permisividad financiera. Así, en el caso de estas experiencias, no se consideró la posibilidad de que este mismo dinamismo privado pudiera tomar cauces socialmente poco provechosos o inclusive contraproducentes en el contexto de una débil y generalizada falta de competencia y de amplios desequilibrios (Ramos, 1984).

No obstante, debe reconocerse la crítica neoliberal que advierte sobre los peligros de una expansión sin límite de la gestión estatal a que conduce una acción gubernamental orientada a satisfacer los intereses de los grupos más organizados de la sociedad antes que el bien común. De ahí la importancia que el neoestructuralismo atribuye a la modernización, despolitización y descentralización del sector público y, en definitiva, al diseño de una estrategia óptima de intervención para la promoción deliberada del desarrollo. Ello también explica la insistencia en los criterios de selectividad, competitividad y profesionalismo como guías principales para la eficiencia social del activismo público (Ffrench-Davis, 1988).

Por otra parte, la lógica del razonamiento neoliberal que propicia la liberalización de los mercados y la racionalización del mecanismo de precios, se ha obsesionado de manera unilateral con las distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno, ignorando cómo se comporta el sistema económico cuando se libera un mercado plagado de distorsiones endógenas o intrínsecas al mercado, tema clave en la preocupación neoestructuralista. Claramente, no hay bases en la teoría económica para una política que pretenda eliminar todas las distorsiones impuestas por el

de gestión en áreas tan relevantes para el desarrollo de nuestras economías como lo es el caso de la inversión pública .

gobierno, ya sea en el regimen del comercio o en cuanto a intervenciones internas mientras se ignoran las distorsiones endógenas y las estructuras específicas de los mercados.⁸

En la visión del neoestructuralismo, las distorsiones estructurales constituyen la raíz principal de los problemas económicos y, en gran medida, explican la permanencia en la condición de subdesarrollo en que vive la región sin perjuicio de reconocer también que de ahí derivan fallas y errores de política económica. Por ello, postula complementar el mercado por la vía de una acción estatal activa y selectiva destinada a solucionar las graves imperfecciones de naturaleza estructural todavía prevalecientes en nuestras economías. Sin embargo, debido al caracter asimétrico de las presiones para la intervención estatal --en favor de mayor y no menor intervención, resulta particularmente relevante la sugerencia contenida en la propuesta neoestructuralista en torno a definir contrapesos institucionales de caracter automático para prevenir esta situación.

Adicionalmente, en el ámbito de la estrategia comercial, el neoliberalismo tiende a establecer una equivalencia estricta entre políticas de promoción de exportaciones con políticas de libre comercio basadas en los principios de ventajas comparativas estáticas, la ausencia de intervención estatal en el sistema de precios y, en algunos casos, con el laissez-faire y la ya destacada ausencia de un papel activo y promotor del Estado. Así, si bien la crítica neoliberal de la estrategia de desarrollo tiene el mérito de haber insistido sobre la importancia de utilizar los mercados externos como fuentes dinámicas de demanda, ha habido una tendencia cuestionable en este enfoque a tomar como

⁸ Como lo reconoce Anne Krueger: " El análisis de los efectos sobre el bienestar de políticas alternativas de comercio (y otras) se vuelve excesivamente complejo cuando se supone que no todas las distorsiones pueden ser eliminadas. Cuando la atención se centra en los efectos de variar un instrumento de política, manteniendo las distorsiones en las otras partes del sistema en su lugar, la teoría general del second-best indica que cualquier cosa puede pasar". (Citada por Salazar, 1990).

equivalentes la orientación hacia afuera, el libre comercio y la ausencia de intervención estatal (Salazar, 1990).

Justamente, es a nivel de los mecanismos más eficaces para promover la competitividad externa dónde el neoestructuralismo sitúa un aspecto sustancial del debate. La reducción de las barreras al comercio puede ser considerado como un paso inicial imprescindible, pero aún así es claramente insuficiente. En efecto, mejorar a mediano plazo la inserción comercial de la región requiere una competitividad fuertemente sustentada en la incorporación de innovaciones tecnológicas y de incrementos de productividad más allá de las ganancias de corto plazo que puedan motivar la racionalización de los incentivos de precios. Tal desafío apela a elementos más estructurales ligados a la política tecnológica, la política industrial y el sistema educativo que conforman la referida característica sistémica de las normas de competitividad internacional actualmente vigentes. En este sentido, la preocupación por la liberalización comercial sólo es un subconjunto de un tema más amplio, cuál es el de la competitividad, la articulación y la modernización del aparato productivo (Rosales, 1990).

En otro ámbito, un aspecto interesante es el grado de consenso entre las propuestas respecto a que no puede haber una solución definitiva a la crisis, de no mediar la reversión en la transferencia neta de recursos que América Latina realiza al exterior. Lo distintivo, es el grado de confianza que muestran las propuestas sobre ajuste estructural sobre una solución que provenga de la banca internacional, de los organismos multilaterales de crédito, de los gobiernos de las naciones industrializadas y que los países deudores deberían apoyar con una política de puertas abiertas para la inversión extranjera⁹.

⁹ En opinión de Rosales (1990), está por demostrarse que los países deudores puedan contar con apoyo externo ex-ante que facilite la estabilización y las reformas estructurales. Para el autor, la funcionalidad del financiamiento externo no ha operado así para buena parte de las economías latinoamericanas y el

La agenda de políticas neoestructuralista promueve una actitud más decidida por parte de los países latinoamericanos y recomienda una suspensión negociada total o parcial de la transferencia externa, sujeta al compromiso de canalizar los recursos liberados por esta vía hacia un fondo nacional de reestructuración productiva y desarrollo social que privilegie la ejecución de proyectos destinados a elevar la producción eficiente de bienes transables y a enfrentar los problemas sociales más agudos (Sunkel, 1990b).

Finalmente, cabe una reflexión en torno a los dramáticos efectos recesivos y regresivos que han originado los experimentos neoliberales de ajuste estructural. El énfasis otorgado a la reducción del gasto agregado en la consecución de una mínima estabilidad macroeconómica y de niveles de desequilibrios externos manejables, ha significado un agudo retroceso en los niveles de producto, alto desempleo y fuertes caídas en los salarios reales. Además, como contrapartida fiscal de este ajuste recesivo, se ha concentrado la reducción del gasto público en los servicios sociales y la inversión. Ello se traduce en un deterioro mayúsculo de los sectores más pobres y amenaza seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

No es casual entonces, que la mayor preocupación del neoestructuralismo sea el diseño de políticas que restauren los equilibrios macroeconómicos básicos, pero al menor costo recesivo posible. Existen razones teóricas y evidencias empíricamente bien fundamentadas que avalan la posibilidad de que programas heterodoxos de ajuste eviten una recesión o al menos, minimicen sus efectos. Tales programas, cuya característica menos recesiva ha sido ya reconocida en trabajos representativos de una línea

fracaso del plan Baker y las duras negociaciones de México para inaugurar la reducción de deuda del plan Brady son un buen testimonio de ello. De hecho, la condicionalidad derivada de la crisis de la deuda es considerada el principal instrumento para presionar en favor del ajuste estructural, lo que eventualmente abriría las puertas del capital y el financiamiento privado externo.

más ortodoxa (Selowsky, 1989), apelan a políticas que no sólo controlen la demanda agregada sino que, en cuanto a ajuste, estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de transables en forma especialmente fuerte en un inicio y que, en cuanto a estabilización, guíen las expectativas por medio de políticas de precios e ingresos. La consideración de la equidad como una condición para la sustentabilidad de todo proceso de desarrollo más que una consecuencia del mismo, define el énfasis productivista más que asistencialista de los esfuerzos sociales del gobierno. Sin duda, la consideración de estos criterios refuerzan la posibilidad de lograr un ajuste con crecimiento y más equitativo.

A lo anterior, se suma una preocupación desde siempre por los aspectos políticos y sociales ligados a toda transformación económica. Esta peculiaridad estructuralista descarta el tratamiento de estos temas desde la perspectiva de reunir fuerzas para contrarrestar la oposición a las reformas y más bien, se apoya en el rol concertador del Estado para promover relaciones de cooperación y no de conflicto entre los actores sociales a fin de que asuman con decisión su compromiso en un proyecto de desarrollo nacional más equitativo y democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Balassa, B.; G. Bueno; P.P. Kuczynski y M.H. Simonsen (1986), "Toward Renewed Economic Growth in Latin America", Institute for International Economics, Washington D.C.
- Bitar, S. (1988), "Neoliberalismo v/s Neoestructuralismo en América Latina", en Revista de la CEPAL, No 34, Abril.
- CEPAL. (1961), "Desarrollo Económico, Planeamiento y Cooperación Económica", publicación de las Naciones Unidas, junio.
- CEPAL. (1990), "Transformación Productiva con Equidad", solicitar por LC/G.1601 (SES.23/4).
- Ffrench-Davis, R. (1988), "Esbozo de un Planteamiento Neoestructuralista", en Revista de la CEPAL, No 34, Abril.
- (1990), "Formación de Capital y Marco Macroeconómico: Bases para un Enfoque Neoestructuralista", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Figueroa, A. (1990), "Desarrollo Agrícola en América Latina", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Fritsch, W. (1990), "El Nuevo Marco Internacional: Desafíos y Oportunidades", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Gligo, N. (1990), "Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Desarrollo Latinoamericano", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Lustig, N. (1988), "Del Estructuralismo al Neoestructuralismo: La Búsqueda de un Paradigma Heterodoxo", en Colección Estudios CIEPLAN, No 23, Marzo.
- (1990), "Equidad y Desarrollo", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Meller, P. (1988), "América Latina y la Condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial", en Colección Estudios CIEPLAN, No 23, Marzo.
- Michalopoulos, C. (1987), "World Bank Programs for Adjustment and Growth", en Growth Oriented Adjustment Programs, V. Corbo, M. Goldstein and M. Khan, ed., IFM and The World Bank.
- Muñoz, O. (1990), "El Proceso de Industrialización: Teorías, Experiencias y Políticas", en O. Sunkel, ed. (op.cit).

- Ocampo, J.A. (1990), "Los Términos del Intercambio y las Relaciones Centro-Periferia", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Ramos, J. (1984), "Estabilización y Liberalización Económica en el Cono Sur", en Estudios e Informes de la CEPAL, No. 38.
- (1990), "Equilibrios Macroeconómicos y Desarrollo", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Ramos, J y O. Sunkel. (1990), "Hacia una Síntesis Neoestructuralista", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Rodriguez, Ennio. (1990), "La Endogenización del Cambio Tecnológico: Un Desafío para el Desarrollo", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Rosales, O. (1988), "Balance y Renovación en el Paradigma Estructuralista del Desarrollo Latinoamericano", en Revista de la CEPAL, No 34, Abril.
- (1990), "El Debate sobre Ajuste Estructural en América Latina", versión preliminar por publicar.
- Salazar, J.M. (1990), "El papel del Estado y del Mercado en el Desarrollo Económico", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Selowsky, M. (1989), "Preconditions Necessary for the Recovery of Latin America's Growth", Presented at the Latin American Meeting of the World Economic Forum, Geneva, June 22-23.
- Sunkel, O. (1990a) Editor, "El Desarrollo Desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para América Latina", en prensa.
- Sunkel, O. (1990b), "Del Desarrollo hacia Adentro al Desarrollo Desde Dentro", en O. Sunkel, ed. (op.cit).
- Tokman, V. (1990), "Mercados del Trabajo y Empleo en el Pensamiento Económico Latinoamericano", en O. Sunkel, ed. (op.cit).

