

Alicia Bárcenas y Antonio Prado (Eds.).
*NEOESTRUCTURALISMO Y CORRIENTES
HETERODOXAS EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE A INICIOS DEL SIGLO XXI.*
Libros de la CEPAL, N° 132
(LC/G.2633-P/Rev.1) Santiago de Chile,
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL), 2015,
(472 pp.), ISBN 978-9211-218794 ¹.

José Manuel García de la Cruz²

Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo,
Universidad Autónoma de Madrid

David Matesanz Gómez³

Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Oviedo

Con este título, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha publicado una selección de contribuciones al Seminario "Neoestructuralismo y heterodoxia", celebrado en Santiago de Chile en abril de 2013, junto a otros textos complementarios.

Si siempre hay que agradecer iniciativas que promuevan el debate de ideas económicas, en este caso el agradecimiento es mayor por dos motivos; por el momento en el que se produce de desorientación del pensamiento dominante sobre los problemas económicos, su interpretación y sus soluciones, y por el hecho de que la CEPAL sea un organismo de las Naciones Unidas y no un centro académico en el sentido más convencional. Además, hay que saludar la aparición de esta obra por lo que significa de clarificación de las ideas a partir de las que la CEPAL hace sus diagnósticos y ofrece sus propuestas sobre los problemas de las economías latinoamericanas, comportamiento que debieran de seguir otros organismos multilaterales que "predican" sin identificar a sus profetas.

Para quien no se interese por la economía del desarrollo quizá haya que recordarles la decisiva contribución de la CEPAL como institución y la de algunos de sus más relevantes economistas – entre ellos Prebisch, Fajnzylber, Sunkel, Furtado, Medina Echevarría, etcétera - en la configuración de los estudios del desarrollo económico, con una peculiaridad: la de generar un pensamiento propio elaborado desde las

¹ Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37648-neoestructuralismo-y-corrientes-heterodoxas-en-america-latina-y-el-caribe>

² manuel.garcruz@uam.es

³ matesanzdavid@uniovi.es

economías en desarrollo, en este caso latinoamericanas. Si estos autores debieron de hacer frente a la falta de consideración por parte de autores del centro –especialmente anglosajones–, no parece que los actuales responsables de la CEPAL estén dispuestos a repetir esa experiencia. Como queda explícito ya desde la primera línea de la introducción "el pensamiento económico que ha dominado unilateralmente la enseñanza académica y la política económica desde hace cinco décadas ha sido objeto en los últimos años de fuertes críticas y se ha constituido en el centro de un intenso debate entre los economistas que se adscriben a dicho pensamiento, como también entre estos y sus opositores". Robert Boyer nos recuerda en su capítulo, el número 10, que los cambios experimentados recientemente han producido una pérdida de vigencia de las teorías, ahora pasadas, creando espacio para nuevas teorizaciones, como ya sucediera en la década de los treinta. La CEPAL quiere participar en esta discusión y de este espacio.

La obra que se reseña denomina a la actual perspectiva analítica de la CEPAL como "neoestructuralismo", es razonable pues, comenzar por presentar a grandes rasgos el primer estructuralismo para comprender mejor lo que, en este caso, significa el prefijo "neo". También trata de relacionar las ideas aportadas con las corrientes heterodoxas, si bien dentro de un espectro que, entendemos, es limitado.

Con la excepción de las contribuciones de autores ajenos a la región, la obra está preñada de referencias al primer estructuralismo, dibujando un extraordinario fresco de la ideas de los "pioneros", lo que permite evaluar hasta qué punto fueron innovadores en sus enfoques y en sus reflexiones.

Frente a las preocupaciones de la economía ortodoxa, desde la CEPAL se asumió la necesidad de estudiar los mecanismos que generan la brecha en ingreso entre las economías desarrolladas y las latinoamericanas; las dificultades de generación de empleo debidamente remunerado; las restricciones que la vulnerabilidad de las balanza de pagos impone a las políticas económicas nacionales y las consecuencias del deterioro de los términos de intercambio de las economías en desarrollo. Todo ello deriva en la configuración en América Latina de estructuras económicas con escaso grado o de industrialización, heterogéneas, con una especialización internacional que no contribuye al desarrollo nacional y que sostiene el desarrollo desigual en la economía mundial.

Ante este escenario, y a partir de las primeras aportaciones de Raúl Prebisch, la CEPAL articuló un discurso propio a partir de la realidad de región latinoamericana, con instrumentos específicos aplicados a su experiencia histórica; la necesidad de aprovechar el mercado nacional para promover la industrialización, idea que derivó hacia la sustitución de importaciones; la necesidad de mantener una posición simétrica con las economías desarrolladas y romper la subordinación de dependencia históricamente generada; la interpretación del desarrollo como proceso de transformación de las estructuras productivas, mediante la incorporación de progreso técnico al sistema productivo. El resultado del conjunto de esta dinámica es la configuración del sistema centro- periferia.

Pues bien, en esta tradición de reflexionar sobre lo inmediato para construir interpretaciones de mayor alcance se enmarca la presente obra.

La obra contiene 15 capítulos agrupados en cinco partes temáticas. Todas las partes constan de tres capítulos, mostrando un equilibrio interno en la construcción del libro. Las tres partes centrales, nueve capítulos por tanto, desarrollan en profundidad los tres grandes aspectos económicos que la visión cepalina de las últimas décadas ha identificado como problemas estructurales del desarrollo latinoamericano. En primer lugar, la *macroeconomía para el desarrollo*, especialmente el papel de las, así llamadas, macropolíticas prudenciales para enfrentar la tradicional vulnerabilidad externa de la región. En esta parte del libro se realiza el esfuerzo de incluir la coyuntura económica, el corto plazo, en la dinámica de largo plazo y, por tanto, en la necesidad de repensar las políticas de demanda de atención al ciclo por sus efectos en la tendencia de largo plazo de la economía, visión novedosa en la economía convencional pues el problema del crecimiento económico se aborda con un, limitado, enfoque puro de oferta. Mención especial

merece el último capítulo de esta parte, el número 6. En este capítulo se hace el esfuerzo de interpretar la dinámica económica latinoamericana en el marco de la teoría del crecimiento de Joan Robinson. Si bien las limitaciones del propio modelo al no incluir aspectos centrales como las finanzas o el papel del tipo de cambio, limitaciones señaladas por el autor del capítulo, lo cierto es que nos ayuda a centrarnos en la tradicional idea de Osvaldo Sunkel del "desarrollo desde dentro" al identificar la insuficiente acumulación de capital como elemento clave en el rezago tecnológico y de la productividad y, con ello, en sus efectos negativos en los mercados de trabajo y el crecimiento de largo plazo.

La segunda parte de este grupo de capítulos versa sobre el *cambio estructural y el desarrollo productivo* como elemento intrínseco al proceso de superación de las restricciones históricas al desarrollo latinoamericano. Esta es, claramente, la parte del libro donde el diálogo entre corrientes económicas y la superación de viejas confrontaciones se producen de forma más clara. La confluencia de ideas evolucionistas y neoschumpeterianas con el enfoque keynesiano delinea el abordaje del cambio estructural; la tradicional disputa entre los sectores tradicionales se diluye al incluir las oportunidades que el sector de los recursos naturales ofrece a la región en este proceso de cambio estructural. Por último, se incluye en esta parte la importancia de la conformación, y mantenimiento, de Estados del bienestar no solo como objetivo, deseable, para el mejor bienestar de la población si no, también, como factor central del propio cambio estructural. Aun cuando a priori supone una cierta sorpresa, parece un acierto incluir este capítulo en esta parte centrada en aspectos productivos pues considera los estados del bienestar como un input del desarrollo, elemento importante en los países en desarrollo y, de nuevo, normalmente no tratado de esta forma en la economía convencional.

El tercer elemento de este bloque se centra en el (nuevo) *papel del Estado* como variable explicativa de la dinámica económica al ser un factor básico en la construcción de la institucionalidad necesaria para el impulso económico y social, así como, por supuesto, en su rol central para el logro de la igualdad, no solo como un elemento de equidad social si no, también, como factor impulsor del proceso de crecimiento y cambio. La inclusión de un capítulo sobre el diálogo entre feminismo y economía es interesante y novedosa y redundante en un refuerzo del interés, y la necesidad, por el logro de la igualdad que destila todo el libro. Asimismo, abre la puerta a otro tipo de aportes que pueden provenir, por ejemplo, del indigenismo cuyas aportaciones, especialmente pero no solo, a la sostenibilidad ambiental pueden ayudar a mejorar la interrelación entre la economía y el medio ambiente.

El trabajo de la CEPAL y la visión (neo)estructuralista en estos temas ha sido intenso y encuentra su germen en un momento tan lejano como el documento *Transformación productiva con equidad* de la CEPAL de 1990. De alguna forma, por tanto, las bodas de plata se celebran con este volumen integrador.

La primera parte del libro, capítulos uno a tres, nos ofrece una descripción de la dinámica económica reciente, especialmente centrada en la crisis financiera global y la etapa precedente de la llamada Gran Moderación y sus efectos en América Latina, y su interrelación con aspectos metodológicos y conceptuales tanto de la economía convencional como de los intereses y perspectivas del neoestructuralismo. El capítulo uno, especialmente, prepara al lector tanto sobre las contradicciones, falencias y olvidos de los postulados de la economía convencional para el estudio y comprensión de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, como de las bases conceptuales, los intereses y los puntos de partida histórico-estructurales que se desarrollarán en el resto del libro desde la óptica cepalina neoestructural.

Por último, la parte quinta aplica los postulados e intereses previos a las realidades concretas del Brasil, Argentina y México como casos de estudio que permiten al lector comprender de una forma más clara los capítulos precedentes. Es de agradecer esta parte de estudios de caso, normalmente no presente en otros compendios que pretenden sentar las bases de una línea económica de este estilo, pues facilita y acerca al lector el debate y las aportaciones que se pretenden con este libro. Estos capítulos nos hacen entender de mejor manera esos aspectos que el neoliberalismo no aborda, siendo centrales en la visión

cepalina, y que René Hernández, citando a Ricardo French-Davis, nos recuerda en el capítulo 11: "Uno de los rasgos distintivos del neoliberalismo es su globalismo; esto es, su desconocimiento de los problemas de carácter sectorial, de la heterogeneidad de las estructuras productivas y del acceso al poder de diferentes sectores, (...) de la dificultad para transmitir información hacia los agentes económicos de manera que estos contribuyan a la concreción de las reformas. (...) del carácter incompleto de mercados e instituciones en las economías en desarrollo."

Los aspectos de ruptura con el pensamiento dominante son obvios: uno, la justificación de la acción del estado como promotor del cambio estructural y, dos, la crítica a la idea de que el comercio internacional distribuye equitativamente las ganancias y promueve el desarrollo colectivo.

La economía mundial ha conocido una intensa transformación desde los años cincuenta y sesenta que vieron alumbrar las ideas anteriores, la propia experiencia latinoamericana ha sido motor de los cambios de la economía mundial (crisis de la deuda de los años ochenta), pero la CEPAL ha mantenido su compromiso de ofrecer alternativas originales dentro de sus señas identitarias.

Así, la obra incorpora el análisis de los acontecimientos que han contribuido a la transformación del mundo post Bretton Woods, los años cincuenta y sesenta, de la "edad de oro" del crecimiento, con las aportaciones de José Antonio Ocampo (capítulo 2 de la obra), Daniel Titelman y Esteban Pérez Caldentey (capítulo 5), Robert Boyer (capítulo 10) y la parte V sobre estudios de caso escrita por Juan Carlos Moreno Brid (capítulo 13 sobre el caso Mexicano), Francisco Eduardo Pires de Souza y João Carlos Ferraz (capítulo 14, Brasil) y Fernando Porta (capítulo 15, Argentina). No se trata de una cortesía académica, es una exigencia de la metodología cepalina, acercarse a la realidad y, desde esta, reflexionar sobre sus problemas.

Así es posible entender qué ofrece de nuevo el estructuralismo. En primer lugar, reconoce la urgencia en incorporar al análisis económico los nuevos factores que configuran el escenario internacional y delimitan las oportunidades para el desarrollo nacional. Los cambios señalados son: la apertura comercial, la movilidad de capitales, la privatización y desregulación económica, mayor integración regional, la aceleración del cambio tecnológico y el cuestionamiento de la intervención del Estado en la economía.

En segundo lugar, una alternativa teórica, con consecuencias en la política económica, oportuna ante el fracaso de las teorías generalmente aceptadas. No se trata de una cuestión ideológica, sino una discusión académica, como se pone de manifiesto en el capítulo 1 de la obra, escrito por Esteban Pérez Caldentey, en que se discuten las críticas al paradigma económico dominante y se plantean los intereses diferenciales de la visión neoestructuralista. Es, además, resultado de los esfuerzos por encontrar interpretaciones solventes a los problemas inflacionarios, a los desequilibrios comerciales y a los problemas de la restricción externa al crecimiento consecuencia de la especialización productiva. Es, también el resultado de la reflexión sobre cómo distribuir los beneficios del crecimiento, promoviendo un desarrollo inclusivo que rompa con la lacra de la pobreza y la desigualdad que históricamente ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas.

El resultado es una renovación del pensamiento cepalino a partir de la reciente experiencia histórica de la región latinoamericana. En consecuencia, incorpora la importancia de la macroeconomía en los capítulos 4 y 5 (los escritos por Ricardo French-Davis –capítulo 4– y Daniel Titelman y Esteban Pérez Caldentey –capítulo 5), del equilibrio presupuestario, de las políticas monetaria y cambiaria, y del control de la inflación, temas descuidados en los primeros planteamientos y que han sido revalorizados al analizar las relaciones entre políticas coyunturales y crecimiento a largo plazo. Pero también insiste en la importancia del cambio técnico como impulsor del cambio estructural a lo largo del capítulo 7 (cuyos autores son Mario Cimoli y Gabriel Porcile). La industria sigue mereciendo un papel central en la estrategia de desarrollo nacional, pero se descubre el potencial de los recursos naturales (capítulo 8 escrito por Jorge Katz), que merecen una atención especial por su capacidad de incorporar innovación y de generación de ingresos, de empleos de calidad, pero alertando de los riesgos de la reprimarización de las exportaciones, y otros

efectos macroeconómicos (capítulo 9 cuyo autor es Luís Bértola). Todo conduce a la inevitable reflexión sobre el nuevo papel que ha desempeñar el Estado en el nuevo contexto (capítulo 11, escrito por René Hernández).

El resultado se puede resumir en la propuesta de una nueva síntesis a lograr entre el evolucionismo schumpeteriano y el nekeynesianismo. El desarrollo se concibe como un proceso que retroalimenta la transformación estructural de la economías especializadas en la producción de bienes de escaso valor añadido hacia otros intensivos en el empleo de mano de obra cualificada, proceso apoyado en la incorporación de conocimiento y tecnología en los proceso productivos, que impulsaría el cambio estructural y generaría empleos de mayor valor añadido y, por consiguiente mejores retribuciones.

La estrategia se debe de completar con políticas que permitan el filtrado de la innovación y de las mejoras salariales al conjunto de la economía. Este nuevo escenario debe de facilitar una política monetaria más estable, políticas fiscales con mayor impacto redistributivo, y como resultado, una inserción internacional más favorable en los sectores de mayor dinamismo en el comercio internacional.

La propuesta no está exenta de debilidades, entre otras, dos muy inmediatas: la primera sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo y la segunda sobre las características de los agentes públicos y privados.

Respecto del primero, se apela a la necesidad revertir la informalidad sin explicar claramente su origen y reproducción. Sería oportuno incluir este tema en la agenda de trabajo ya que es uno de los factores que repercuten directamente en el mantenimiento de la desigualdad.

En relación a las características de los agentes privados y públicos se heredan las debilidad de las teorías de referencia: la disponibilidad de empresarios innovadores no hay porqué darla por supuesto como tampoco la superación de los riesgos de apropiación de los instrumentos del Estado por parte de los grupos económicamente dominantes.

Cabe preguntar qué tiene de heterodoxa la propuesta cepalina, la repuesta inmediata está en la conceptualización (estructura, cambio estructural, progreso técnico) y la incorporación de la igualdad en el análisis y su apertura hacia otros temas como sostenibilidad y feminismo. En otros planos, hay que señalar su perspectiva científica - claramente inscrita en la tradición de las revoluciones científicas teorizada por Kuhn-, la importancia concedida al tiempo y a la innovación en el análisis de la transformación económica, el reclamo de la intervención de Estado y la necesidad de contemplar el mercado global como espacio en el que intervenir activamente.

El tiempo y el margen político y social para redefinir teorías, conceptos, políticas e, incluso, regulaciones y controles a los mercados, especialmente los financieros, parecía que sería amplio cuando el G20 se reunió en Londres a principios de 2009 con el objeto de coordinar, a nivel global, la implementación de políticas para enfrentarse a la crisis financiera global. Sin embargo, aun cuando la luz al final del túnel todavía no es nítida ni intensa, da la sensación de que ese espacio para mirar hacia el futuro y re-teorizar y re-conceptualizar se está estrechando. El libro que aquí reseñamos apuesta por mantener ese espacio y, por ello, es una iniciativa de debate para alentar a continuar e, incluso, no solo en el campo académico-investigador si no con un objetivo más pedagógico para que su difusión tenga mayor alcance. Un esfuerzo orientado a la construcción de un cuerpo teórico y conceptual completo alternativo e integrador de diversas corrientes económicas, llamadas heterodoxas pero que incluye una elevada diversidad de enfoques y postulados, si bien una obra colosal, sería un aporte fundamental en las facultades de economía que se interesen por ampliar el campo del pensamiento único en economía. A su vez, ayudaría a concretar la visión existente sobre la heterodoxia, en contraposición a la ortodoxia dominante.