ARTICULO ORIGINAL

Los procesos de transformación económica en América Latina durante los años noventa. Los ejemplos de Argentina y Brasil

Economic transformation processes in Latin America during the nineties. The examples of Argentina and Brazil

***Franco Mancuello, S.D.¹**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO Paraguay

RESUMEN

Este artículo denominado: Los procesos de transformación económica en América Latina durante los años noventa. *Los ejemplos de Argentina y Brasil*, desarrolla un estudio respecto del resurgimiento de los estados latinoamericanos frente a la llamada "década perdida" de los noventa, la cual estuvo marcada por la crisis del modelo económico implementado por varios países de América Latina. Para enfrentar esta crisis, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) promovió un debate ideológico y diseño algunas propuestas a partir de nuevo concepto de política de desarrollo, dando apertura a una etapa denominada el neo estructuralismo con el objetivo de implementar políticas de transformación social y económica para superar el subdesarrollo de la región. El desarrollo de esta investigación se partió desde el documento elaborado por Fernando Fajnzylber, economista chileno, quien fue quien condujo a la institución de la CEPAL, hacia la etapa neo estructuralista; de esta manera se tomaron los casos de Argentina y Brasil para concretizar la problemática esgrimida. Esta etapa definitivamente influencio de manera importante para llevar al tapete del debate de los gobiernos respecto de la necesidad de que las políticas económicas a ser implementadas en adelante no olviden principios universales que permita una mayor cohesión social.

Palabras clave: Transformación económica, América latina, equidad, CEPAL.

ABSTRACT

This article entitled: economic transformation processes in Latin America during the nineties. The examples of Argentina and Brazil, is conducting a study about the resurgence of Latin American states against the "lost decade" of the nineties, which was marked by the crisis of the economic model implemented by several countries in Latin America. To address this crisis, the Economic Commission for Latin America (CEPAL) promoted an ideological debate and design proposals from new concept of development policy, giving opening to a

¹Profesora de Derecho Civil Personas de la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay. Master en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Diplomada en Relaciones Internacionales por la Flacso Paraguay. Doctoranda en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Maestranda en Investigación Científica con Especialización en métodos cualitativos y cuantitativos de la Universidad Autónoma de Asunción. Relatora de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay.

***Autor Correspondiente: Shirley Diana Franco Mancuello.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO Paraguay

Email: shirleydianafm@gmail.com

Fecha de recepción: setiembre 2015; Fecha de aceptación: noviembre 2015

stage called neo structuralism in order to implement policies of social transformation and to overcome economic underdevelopment of the region. The development of this research was started from the document prepared by Fernando Fajnzylber, Chilean economist who was who led the institution of ECLAC, to the structuralist neo stage; thus the cases of Argentina and Brazil were taken to concretize the problems put forward. This step definitely influenced significantly to bring the debate to the mat Governments on the need for economic policies to be implemented henceforth not forget universal principles that allow greater social cohesion.

Keywords: Economic transformation, Latin America, equity, ECLAC.

INTRODUCCIÓN

A finales de los años ochenta, casi todos los países de América Latina y el Caribe avanzaban aceleradamente hacia la apertura comercial y financiera, la privatización y la reducción de la intervención estatal en general. El contexto político e ideológico internacional de ese momento era muy desfavorable para la heterodoxia y hostil a las formulaciones clásicas de la CEPAL, debido a su escepticismo y prudencia en relación con la liberación del comercio y otras desregulaciones. Ante tal sensación de irreversibilidad histórica de tales reformas y la necesidad de entablar un dialogo, la CEPAL impulsó un debate ideológico reconociendo las reformas institucionales efectuadas durante la década perdida pero oponiéndose a una serie de elementos centrales de la liberación orientada en la época (Bielschowsky, 2009).

Dentro de esa línea de pensamiento, la CEPAL reconoció la necesidad de rever el papel del Estado en la vida económica y los instrumentos y mecanismos de intervención, a partir de un nuevo concepto de política de desarrollo, habilitándose de esa manera una etapa denominada neo estructuralismo, con innovaciones respecto de la anterior, el estructuralismo, pero sin abandonar sus ideas originales e insistiendo en la necesidad de implementar políticas de transformación social y económica para superar el subdesarrollo de la región.

Este artículo pretende determinar en qué medida ha ejercido influencia las formulaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en la región, durante los años noventa, década marcada por la crisis del modelo neoliberal implementado por varios países de América Latina (AL), como eje de transformación en la vida económica y social; como también si qué tipo de relación ha tenido con las políticas económicas implementadas por éstos para hacer frente a los problemas de deuda externa y dependencia de los países de la periferia.

MATERIALES Y MÉTODOS

Con el propósito referido en las consideraciones que anteceden, inicialmente presentaré un breve esbozo de las frustraciones latinoamericanas como consecuencia de la aplicación de las políticas económicas diseñadas por el "Consenso de Washington"² y posteriormente las nuevas formulaciones de la etapa neoestructuralista (1990-2008), en que el pensamiento cepalino contribuyó para el diseño de nuevas estrategias de desarrollo productivo, social y de inserción internacional, en contraposición a los elementos centrales del modelo de liberalización comercial. En ese sentido, haré una exposición del

²Término acuñado por Williamson (1990) para codificar las políticas de liberación económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI).

documento "*Transformación productiva con equidad*", elaborado por Fernando Fajnzylber, economista chileno, quien fue quien condujo a la institución de la CEPAL, hacia la etapa neoestructuralista; describiré el proceso de inserción internacional de la región y su relación con los procesos de transformación económica y social en los ámbitos regional y local; para finalmente concretar las teorías en los ejemplos de Brasil y Argentina, haciendo una comparación entre ambos y en qué medida adoptaron los lineamientos de esta nueva etapa para sortear la deuda externa y los efectos negativos causados por un crecimiento limitado e inestable de los años ochenta.

El método utilizado es el descriptivo histórico, a partir del cual hago una revisión específica del documento elaborado por Fajnzylber, que es concretado finalmente con la casuística de Brasil y Argentina. Fueron extraídos los resultados a partir de los datos proporcionados por la CEPAL, respecto de los indicadores económicos, y que son demostrados al final del presente artículo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El modelo económico neoliberal en la década de los 90. Consecuencia catastrófica para América Latina

La aplicación de las reformas económicas propulsadas por las instituciones financieras internacionales, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, denominadas reformas neoliberales, tuvo por antecedente la crisis de la deuda de América Latina que fue iniciada en 1982 por la incapacidad de México para realizar el servicio de la deuda, es decir, pagar los intereses de la deuda y las devoluciones del principal ni con dólares obtenidos con exportaciones ni con nuevos préstamos, inversiones directas o sus reservas (Carrera, las 2004:104).

El empeoramiento fue generado por la adopción de algunos modelos de desarrollo que, debido tanto a las políticas monetarias y cambiales incoherentes con los modelos adoptados como a las crisis y choques externos ocurridos en el período, resultaron fracasados y pusieron los países de la región en un profundo endeudamiento y posterior crisis económica aguda por la incapacidad en hacer frente a sus compromisos internacionales. Tanto la política de promoción de exportaciones como la de sustitución de exportaciones no pudieron plantear estrategias consistentes de incentivo a las exportaciones y apertura económica junto con la estabilidad de precios y reducción de los gastos del gobierno, que en este momento llegaban a cifras arriba del 5% del PIB.

En ese sentido, la política de desarrollo se contrastaba con la creciente necesidad de sanear los gastos públicos y generar las condiciones para el pago de las deudas adquiridas con los constantes déficits comerciales. Otra razón apuntada para el fracaso de tales políticas, sin embargo, fue la combinación desastrosa entre gran apertura al capital con pequeña apertura comercial. Eso fue fatal, pues mantuvo tales economías dependientes de la financiación externa y de manos atadas en lo que dice respecto al aumento de la capacidad de obtención de divisas por medio de exportaciones (Bulmer-Thomas, 1998:375 y sigs.).

Con el estallido de la crisis de la deuda, algunos factores ayudaron a potenciarla y a profundizar sus efectos perversos sobre las economías de la región. En primer lugar, hubo una disminución drástica en el nivel de inversión y concesión de préstamos. El alto endeudamiento relativo al PIB comprometió la capacidad de los estados tanto en mantener sus compromisos externos como la de mantener un nivel de inversión mínima para promover el crecimiento. Y, finalmente, la gran vulnerabilidad frente a los choques externos volvió a dar

duros golpes y fue responsable por el fracaso de algunas tentativas de reforma y recuperación de la crisis (Bulmer-Thomas, las 1998:457-460).

Desde el fracaso de algunas medidas y de la presión del FMI para reformas más profundas, los países de América Latina se vieron obligados a adoptar un nuevo modelo económico dejando aquel basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) por otro recetario llamado *Consenso de Washington*.

Según esta nueva prédica, cabía a los Estados llevar a cabo un conjunto de nuevas medidas con el objetivo de garantizar un "desarrollo sostenible". La primera de ellas es la política cambial. La mayoría de los países, durante la década de '90, adoptó un cambio fijo o por bandas, teniendo el dólar como moneda de referencia, con el objetivo de controlar la inflación por medio de la competición de productos externos. Por otro lado, la política monetaria también se centraba en el control y la estabilización de los precios y salarios, o sea, de la inflación. Una tercera medida fue una política fiscal austera con la reducción y el control rígido de los gastos del gobierno para evitar el crecimiento del déficit público y posibilitar el pago de las cuentas nacionales. En cuarto lugar, el recetario también preveía la disminución de la presencia del Estado en la economía, operacionalizada por medio de privatizaciones realizadas por todo el subcontinente. Finalmente, nada de eso haría sentido o sería efectivo para el crecimiento si no fuese acompañado de una liberalización de la economía y el aumento de la participación de los países en cuestión en el mercado mundial.

Este es el contexto en el que América Latina entra en el siglo XXI de manera bastante controvertida y aún incierta de los resultados posibles de tales reformas. Algunos casos, como el de México en 1995, el de Brasil en 1999 y, particularmente, el de la Argentina de 2002, generaron gran incertidumbre con relación a su éxito y capacidad de promover el desarrollo. En particular, es preocupante el hecho de la situación de vulnerabilidad de los países de la región se asemejan mucho a aquella del momento de la crisis del 1982. Por otro lado, las crisis en esos tres países hicieron con que los inversionistas se pusiesen más cautelosos y que los flujos de inversiones fuesen reducidos. Así, por su parte, creó una situación en la cual nuevas dificultades son impuestas al crecimiento, y la capacidad de resistencia de éstas es verificada al mismo tiempo en el que se verifica todavía una situación de significativa dependencia frente a las inversiones externas.

La región adoptó con entusiasmo las políticas de liberación económica desde mediados del decenio de 1980, y en forma más temprana en algunos países, sin embargo, los frustrantes resultados de dichas reformas en la región deben considerarse una demostración de las debilidades en las que se cimentó el programa de liberación económica (CEPAL 2000 y 2001; Ocampo, 2004, capítulo 1). Estamos pues, ante una nueva crisis, esta vez del modelo impuesto, de la política económica neoliberal que finalmente derivó en la catástrofe financiera de los países latinoamericanos y un total desapego a las políticas sociales soslayadas por dicho modelo.

A pesar de que la región logró expandir considerablemente sus exportaciones y ser atractivo para las inversiones extranjeras directas (IDEs) no se produjo un desarrollo importante que permita salir del estancamiento. Aun así es destacable que durante los primeros años de siglo XX, el volumen de las exportaciones aumentó considerablemente, alcanzado el 7,8 %, es decir, la tasa de crecimiento más veloz en la historia de la región.

Sin embargo, como podemos observar en Carrera (2004:109), todavía hay una gran desigualdad entre los países de América Latina en lo que dice respeto

a su vulnerabilidad. Hay algunas razones para que la causa de esas desigualdades esté radicada no tanto en la adopción de políticas distintas por cada uno de los países – pues todos rezaron el mismo “padre nuestro” neoliberal –, sino en la intensidad y rapidez con que realizaron las reformas.

También, se arrastró una serie de insuficiencias importantes, entre los que se destacan los desequilibrios macroeconómicos no resueltos, la creciente obsolescencia de la plata de capital e infraestructura física distanciada cada vez más de los cambios tecnológicos que se estaban dando en el mundo y su aplicación en la región, el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, la frustración de un número ascendente de personas que busca incorporarse al mercado de trabajo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de éstos y del medio ambiente (CEPAL, 1990).

El neo estructuralismo. Nuevas formulaciones de la CEPAL para contrarrestar los efectos del “padre nuestro neoliberal.”

La tesis de Fernando Fajnzylber fue el principal texto de referencia para la formulación de nuevas ideas capaces de hacer frente al neoliberalismo emergente, pues entendía que el desarrollo supone un papel importante del Estado, oponiéndose naturalmente al modelo económico de tinte neoliberal impuesto en América latina. De esta manera sus formulaciones han sido relevantes para la CEPAL pues acogió la idea de un estado activo pero menos intervencionista, haciendo énfasis en el progreso técnico basado en la acumulación de conocimientos.

Esta nueva concepción que otorgó el autor al pensamiento cepalino contribuyó al surgimiento de una etapa denominada neo estructuralismo. Se agregó el prefijo *neo* para determinar que simplemente se asocian al estructuralismo novedades analíticas hasta ese momento dejadas de lado dada la coyuntura de los 80, lo cual no significa que la CEPAL no haya contribuido a la necesidad de aplicación de los principios de universalidad de los derechos de los ciudadanos, sino que atendiendo a la situación crítica por la que atravesaba la región, se centró más bien en la necesidad de abocarse al análisis de los temas macroeconómicos.

Las investigaciones sobre el funcionamiento de las economías latinoamericanas y caribeñas en las nuevas circunstancias históricas pasaron a ocupar un lugar fundamental en la institución, junto con la formulación de estrategias y políticas alternativas a la agenda reformista ortodoxa para el desarrollo de la región, haciendo hincapié en el objetivo de crecimiento con equidad distributiva (Bielchowsky, 2009).

La fórmula neo estructuralista permitió tender un puente con los gobiernos latinoamericanos y caribeños que habían adherido a las reformas, sin abandonar la construcción analítica estructuralista original e insistiendo en la necesidad urgente de implementar políticas de transformación social y económica para superar el desarrollo, más allá del funcionamiento del libre mercado (Bielchowsky, 2009).

El neoestructuralismo ha intentado ofrecer una visión alternativa a la visión neoclásica dominante en la época y proponer ciertas condiciones para generar el desarrollo de los países. Cabe advertir, sin embargo, que la propuesta no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada, sino que constituye un conjunto de orientaciones, adaptables a las situaciones particulares de los países.

Así, el documento “*Transformación productiva con equidad*”, desarrollado por Fajnzylber, contiene algunos lineamientos de ciertas políticas básicas en los

ámbitos de inserción internacional, la articulación productiva y el fortalecimiento de la base institucional de la integración. Este es un punto importante pues, la década de los 90, fue propicia para la conjunción de factores que hicieron posible la creación de modelos de integración regional que, propugnado por la propia CEPAL, se concretaron, por ejemplo los casos de la CAN y el MERCOSUR. Es indudable, la influencia de las orientaciones dadas por la CEPAL para promover el regionalismo mediante esquemas de integración que permitan salir del pozo en que sucumbieron varios países tras la llamada “década perdida”.

Además de ello, tales orientaciones pudieron ser tomadas en consideración por los Estados debido al avance hacia sociedades plurales y participativas, y los procesos de democratización experimentado por los diversos países latinoamericanos a mediados y finales de los ochenta. Esto permitió que hayan aflorado los mecanismos de concertación política dejándose atrás las rivalidades entre vecinos y propugnándose esquemas creativos de cooperación política y económica.

Debe reconocerse también que, tras este doloroso aprendizaje de las transformaciones económicas producidas, se puso en evidencia la heterogeneidad del comportamiento en la actividad industrial y se confirmó la relativa vitalidad del sector agrícola. Así pues, en términos históricos, la experiencia que le tocó vivir a América Latina y el Caribe constituye un punto pie inicial de la necesidad de un re pensar en los modelos de desarrollo preexistentes para superar un crecimiento limitado e inestable de la región, y permitir una inserción internacional que desemboque en una transformación productiva con equidad social, propiciado por la CEPAL.

La propuesta: Transformación productiva con equidad

El documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990), presentado en el vigésimo tercer periodo de sesiones y coordinado por Rosenthal y Fajnzylber, contiene los planteamientos básicos del neoestructuralismo. Se propone una mayor apertura comercial impulsada en forma gradual y selectiva; se prioriza la creación de infraestructura física, formación de recursos humanos y las políticas de innovación y progreso técnico para alcanzar un crecimiento más elevado y sostenido y una inserción internacional exitosa (Bielschowsky, 2009).

Como hemos dicho, fueron las ideas de Fajnzylber que renovaron la visión cepalina que hasta esa época había centrado su atención a otros temas. El autor introdujo en el debate la preocupación por el crecimiento a largo plazo y la justicia social, y para ello sostuvo la existencia de algunas condicionantes tanto de origen interno como externo que faciliten una transformación productiva asentada en la competitividad internacional.

Hay mucho que corregir y hay muchas interrogantes que responder. El problema se plantea sobre cómo deberá abordarse el financiamiento al desarrollo para corregir el desequilibrio macroeconómico dado la masiva transferencia de recursos financieros al exterior registrada en los últimos años a causa de la deuda externa. Y otro desafío al que apunta es la necesidad del mantenimiento de la cohesión social para establecer límites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas.

Otorga transcendental importancia al papel de los Estados y de las sociedades civiles en la realización de tareas previas como condición *sine qua nom* para darse la transformación productiva con equidad social. Uno de los esfuerzos advertidos es la voluntad política con visión de desarrollo asociado a un tema no menos trascendente cual es la necesidad de una cooperación

económica internacional. Es justamente es este punto, que los detractores del neoestructuralismo señalan en esto la debilidad de la nueva etapa. No es mi intención y tampoco de este trabajo dedicarle muchos párrafos a la visión crítica del neoestructuralismo, sin embargo, es importante mencionarlo pues no puede negarse el peso teórico y metodológico del documento de Fajnzylber. El problema se centra más bien justamente en esa voluntad que deben tener los países para adoptar estrategias propias que les permita avanzar en la senda transformadora.

Las propuestas del documento se centran en que tanto la equidad como el progreso técnico son fundamentales para elevar la productividad y la competitividad, distinguiendo entre la competitividad auténtica y la espuria. La primera surge de la aplicación constante y creciente de nuevas tecnologías, la calificación de capital humano y la equidad, mientras que la segunda se basa en ventajas cambiarias, salariales y de recursos naturales, con lo cual decía que la industria como desarrollo debía articularse con los demás sectores, es decir, de un modo integral. Así también, subrayaba que al ser la industria el sector de mayor potencial, provocaría un efecto derrame y los encadenamientos productivos. También propuso una amplia concertación social en torno a la innovación y el cambio técnico (Torres, 2006 en Bielchowsky, 2009).

En el ámbito macroeconómico y las políticas que lo conforman son de vital importancia pues una de las lecciones aprendidas en la década de los ochenta fue precisamente los desequilibrios de las principales variables macroeconómicas. Así en materia de política económica la transformación productiva requiere reacomodar la política fiscal, a fin de elevar el ahorro público que pueda destinarse a la inversión, cabe realizar un esfuerzo por mejorar la asignación del gasto, lo que pasara por la vía de las reformas tributarias, con un sistema con relativamente pocas, aunque amplias, bases imponibles, y que dé preferencia a tasas uniformes, lo que dará paso una simplificación de la administración tributaria y permita una mayor recaudación.

También, en materia de política comercial y cambiaria, alcanzar la transformación productiva exige una mayor apertura de la economía, como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación de progreso técnico, que provoquen mayores exportaciones en función de la apertura. A este respecto, además supone armonizar las políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que el nivel de protección efectiva brindada a las actividades exportadoras sea similar al que beneficie a los sectores que sustituyen importaciones (CEPAL, 1990).

A ello habría que acompañar con una política de formación de recursos humanos y una política tecnológica que permita un aprendizaje, incorporación y difusión en la planta productiva internacional. El rol que jugará el agente con sus habilidades laborales será de transcendental importancia para acelerar el progreso técnico. Pero ello habrá de mirarse todo a largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la forma formativa en sus distintas fases y ámbitos.

Otra manera de incentivar el movimiento de la economía será el diseño de políticas de estímulo a la formación de empresas y empresarios. Apoyo de las microempresas mediante el acceso a créditos. Aunque se reconoce la complejidad de la tarea, deberá observarse la necesidad de revalorizar socialmente la función empresarial. Asimismo, en lo que se refiere al sector de la agricultura, modificar el actual sesgo en favor de la gran empresa agrícola moderna mediante un enfoque más selectivo, que contemple, el fortalecimiento

y modernización de la pequeña agricultura, y evitar la persistencia de los conflictos por la tierra regularizando los títulos de las tenencias legítimas.

Todos estos planteamientos dentro del documento y señalados en este trabajo, requieren necesariamente, para que exista una verdadera transformación productiva, una reforma del propio Estado, pues las enseñanzas de la década anterior revelan la debilidad institucional del Estado y de los propios actores políticos. He aquí que bien lo expone el Fajnzylber, que esto será posible únicamente sobre los principios democráticos; la democracia como forma de gobierno contribuirá enormemente para hacer posible esa transformación.

América Latina estuvo marcada por regímenes no democráticos durante las décadas de los sesenta, setenta y mediados de los ochenta, que por las circunstancias históricas y la presión internacional, fueron sustituidas por la ola democratizadora señalada por Samuel Huntington (1991). En la propuesta de transformación productiva con equidad es central un régimen político democrático, abierto y participativo, que constituye parte intrínseca de la propuesta cepalina. La propuesta de la CEPAL es un adelanto de un renovado optimismo que requiere una dosis elevada de trabajo y esfuerzo para recuperar el espacio de este continente en la comunidad internacional. (Fajnzylber, 1991)

Ya hemos dicho, que la integración económica sería un proceso clave para el desarrollo de los países. El documento lo ha plasmado en ese sentido, afirmando que en cuanto proceso adquirirá relevancia y apoyo en el decenio de los noventa. En el contexto de la transformación productiva, se propone fomentar la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional. Habrá un fluido comercio intrarregional creando una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional, lo que aumentaría la competitividad y las posibilidades de incrementar las exportaciones a la región y al mundo (CEPAL, 1990).

Inserción internacional de América Latina pos década perdida.

La propuesta de desarrollo de Fajnzylber, que se apoya en la crisis económica de los ochenta y que surge para elevar a consideración de los gobiernos de los Estados miembros de la CEPAL, va de la mano con el concepto de mundialización o globalización, entendido éste como la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local (CEPAL, 2002). En este apéndice, veremos someramente la inserción internacional de América Latina durante los años noventa, y de qué manera el desarrollo del comercio regional y mundial incidió en el crecimiento económico de los países de la región y sobre todo para hacer frente a la inestabilidad macroeconómica marcada durante los ochenta.

En los años noventa América Latina y el Caribe exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1990 y 2001, el promedio anual de las exportaciones de bienes creció un 8.4% en volumen y 8.9% en valor. Sin embargo, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas (11.7% en volumen y 11.6% en valor), cifras considerablemente superiores a las de otras regiones, con la excepción de China, que alcanzó una tasa cercana a las de la región. Tanto el dinamismo de las exportaciones como el de las importaciones superaron por un margen considerable el crecimiento del producto interno bruto, que registró, por el contrario, un avance modesto. En

efecto, entre 1990 y 2001, el producto aumentó a una tasa media anual de 2.7%, es decir un tercio de la expansión de las exportaciones y un cuarto del crecimiento de las importaciones (CEPAL, 2002).

La participación de América Latina en el comercio mundial es concomitante con el surgimiento de un gran dinamismo en el comercio europeo, asiático y el de las exportaciones de Estados Unidos. Así es que la inserción internacional de América Latina comenzó a crecer en los años 90; la mayor parte de este dinamismo corresponde al levantamiento de México con el crecimiento de sus exportaciones realizadas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se fueron creando de esa manera la combinación del crecimiento de las exportaciones y la creación de varios esquemas de integración subregional.

Los análisis comparativos demuestran en forma categórica que la política comercial ha jugado un papel importante en las estrategias de desarrollo en América Latina, pero que no hay una relación simple que se pueda aplicar a todos los países en todas las épocas o a un mismo país en distintos períodos. Como se refleja en las relaciones mundiales, en décadas más recientes, el rápido crecimiento económico ha estado crecientemente vinculado al éxito de las exportaciones, aunque éste se ha dado en el marco de estrategias de política comercial muy variadas (CEPAL, 2002).

No podemos dejar de observar que a más del incremento de las exportaciones existe una estrecha relación entre comercio internacional e inversión extranjera directa y que ha sido otra de las características sobresalientes de las últimas décadas. Aun así, el crecimiento de América Latina fue mediocre dada las asimetrías entre el aumento de las exportaciones y el producto interno bruto. El notable incremento en la movilidad internacional de los capitales y la profundización de los procesos de reestructuración productiva y empresarial, junto con la acelerada puesta en práctica de reformas económicas en América Latina y el Caribe en los años noventa, dieron por resultado un crecimiento sin precedentes de los flujos de inversión extranjera directa (IED) recibidos en la región. Dicha afluencia se quintuplicó con creces si se considera el promedio correspondiente al período 1990-1994 y el valor máximo alcanzado en 1999. De hecho, en los años noventa la IED se convirtió en la principal fuente de financiamiento externo.

En gran medida, esto se ha debido a la combinación de una abrupta apertura comercial con políticas de gestión macroeconómica basadas en un concepto de estabilidad restringido al control de la inflación y del déficit público, en las que se ignoran las importantes repercusiones para el sector real de la economía. Una de las consecuencias de esta combinación ha sido un deterioro estructural en la relación entre crecimiento económico y balanza comercial (CEPAL, 2002).

Transcurrido más de un decenio desde la aplicación de estas nuevas modalidades de integración a la economía global, es evidente que América Latina y el Caribe ha logrado imprimir dinamismo a sus sectores de exportación y convertirse en un importante polo de atracción de la inversión extranjera directa. Sin embargo, pese a los avances globales obtenidos y a los indiscutibles progresos logrados en algunos países y actividades productivas, no bastan estos cambios para modificar la estructura de las ventajas comparativas de la región y así avanzar en la transformación productiva con base en la generación y adopción del progreso técnico a lo largo de todo el sistema productivo y alcanzar, al mismo tiempo, mayores grados de equidad social (CEPAL, 1990 y 2000a). En consecuencia, no ha sido posible reducir la brecha de productividad

con el mundo desarrollado y, simultáneamente, se ha acentuado la heterogeneidad estructural entre empresas, regiones y grupos sociales.

Aunque muchos de los problemas vinculados al deficiente desempeño en materia de crecimiento económico se deben a una macroeconomía inadecuada, el segundo desafío consiste en superar las restricciones que impone la estructura productiva, para alcanzar ritmos elevados y sostenidos de expansión económica. A pesar de que la región ha logrado aumentar su participación en los mercados mundiales y en la atracción de inversiones extranjeras, los encadenamientos productivos de estas actividades dinámicas han sido débiles. Más aún: el empleo cada vez más frecuente de bienes intermedios y de capital importados, característico de los sistemas de producción integrados de los sectores globalizados, ha dado origen a una desintegración de las cadenas productivas y de los sistemas nacionales de innovación establecidos en la etapa anterior de desarrollo, y éstos no han sido sustituidos por otros, al menos a un ritmo similar. Además, la participación regional en las actividades dinámicas del comercio internacional, sobre todo las que tienen un alto contenido tecnológico, ha sido baja (CEPAL, 2002)

Sin duda, uno de los hechos más destacados del panorama regional en el último decenio es el contraste entre el fuerte dinamismo exportador y la gran capacidad de la región de atraer inversión extranjera directa por un lado, y, por otra parte, el débil dinamismo de la actividad productiva global. Pero pese al repunte económico de la región en los años noventa, los ritmos de crecimiento económico continuaron siendo significativamente inferiores a los experimentados antes de la crisis de la deuda. Esto aconteció incluso en algunos países que lograron acelerar su desarrollo exportador de manera significativa, como México, República Dominicana y Costa Rica.

Hasta aquí hemos visto brevemente algunos puntos importantes de la influencia de las exportaciones y la inversión extranjera directa en el proceso de desarrollo de los países de la región. A estos debemos sumar los procesos de integración regional, donde el papel de la CEPAL fue bastante importante como espacio de debates sobre la necesidad de la integración económica como mecanismo de desarrollo y crecimiento de los países.

Durante la primera mitad de los años noventa, los diferentes procesos de integración subregional avanzaron a un rápido ritmo. Los acuerdos suscritos en 1986 entre Argentina y Brasil con vistas al establecimiento de una zona de comercio preferencial, que precedieron los esfuerzos de liberalización unilateral de ambas economías, marcaron el resurgimiento de la integración. En 1991, con la adhesión de Paraguay y Uruguay, el acuerdo bilateral se convirtió en el Tratado de Asunción, en virtud del cual se creó el Mercosur. Asimismo, a fines de 1989 la reunión de los presidentes de los países andinos en las Islas Galápagos le dio nueva vida al Pacto Andino, transformado años después en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) pasaron por procesos similares.

De esta manera, a fines de 1994 el Mercosur se convirtió en una zona de libre comercio con pocas excepciones y sus países miembros se comprometieron a establecer un arancel externo común. Para Argentina y Brasil, éste entró en pleno vigor en 2001, mientras que Paraguay y Uruguay tienen plazo hasta 2006 para completar el proceso. A su vez, en el primer quinquenio de los noventa los países andinos lograron liberalizar los rubros esenciales de su comercio recíproco, a lo cual se agregó la adopción plena del arancel externo común por parte de Colombia y Venezuela en 1992 y, de manera imperfecta, por parte de Ecuador el año siguiente (CEPAL, 2002).

Como resultado de ese dinamismo ocurrido en los dos mecanismos de integración regional sudamericanos es que se invirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era más alta para las economías más pequeñas. Así, en 1997, los flujos de comercio intrarregional de mayor magnitud relativa se concentraban en el Mercosur. En el caso de la CAN, si se excluyen las exportaciones petroleras, el peso del comercio intrabloque era también muy elevado. (Ocampo, 2001b en CEPAL, 2002).

Este marcado dinamismo, sin embargo, sufrió un importante retroceso originado por la crisis asiática, siendo los más afectados el Mercosur y el CAN, que sufrieron retracciones acumuladas del 26 % y 36% respectivamente, durante los años 1997 y 1999.

Los ejemplos de Brasil y Argentina.

Cada uno de los países de América Latina tuvo sus particularidades para salir de la crisis de los ochenta. Embargo, en este punto, pretendo señalar someramente los casos de Brasil y Argentina, y el grado de vulnerabilidad de ambos para salir de la crisis.

Entre ambos, Brasil merece una consideración especial. Se trata, en efecto, de una economía de dimensiones continentales, en la que el mercado interno pesa mucho en las decisiones estratégicas de las empresas.

No obstante, sería interesante empezar por las similitudes entre los dos países. Una primera puede ser observada en el rígido control de los gastos del gobierno central. Brasil mantuvo en los últimos años de la década de los ochenta un gasto público en torno del 19% del PIB y la Argentina cerca del 14%. Esto representa un esfuerzo continuado, mismo bajo crisis, en mantener bajo control los gastos del gobierno. También son expresivos los esfuerzos por garantizar niveles mínimos de reservas internacionales que se mantienen, en los dos países, casi en el mismo nivel del 1995 y el mantenimiento de bajos índices de precios al consumidor. En este último punto, la Argentina fue mucho más efectiva y controló con mayor intensidad la inflación que Brasil, siendo la diferencia entre los dos 56,3% en diez años. Las informaciones sobre el desempeño económico de los dos países pueden ser encontradas en los cuadros 1 y 2 en el anexo.

Por otro lado, al analizar la vulnerabilidad de ambos países algunas diferencias son interesantes. A pesar de que los dos adoptaron políticas económicas basadas en el Consenso de Washington, podemos observar algunas diferencias muy importantes que pueden provocar resultados distintos en cada país. Son básicamente cuatro: el grado de apertura de la economía, la razón entre la deuda y las exportaciones, la proporción de la deuda con relación al PIB y la razón de la deuda frente a las reservas disponibles.

Como podemos ver, hasta 2001, los dos países presentaban grados de apertura semejantes. Con la crisis del 2002, la Argentina optó por una apertura más profunda de su economía pasando del 21,7% al 40,5% de un año al otro. Brasil, por otro lado, promocionó una liberalización progresiva, pero en un ritmo menor, del 27,4% en 2001 al 28,9% en 2002, y llegó al 31,4% en 2004. Esos datos comparados con los del crecimiento de las exportaciones con relación al PIB, muestran que el aumento de la liberalización argentino no fue acompañado de un esfuerzo equivalente en promover las exportaciones.

Parece que las conclusiones de Fanelli (2002) son procedentes pues la alta dependencia de flujos de capital para financiar su deuda y el bajo grado de apertura de la economía, entendida cómo exportaciones crecientes, fue una de las principales causas de la crisis argentina (apud. Carrera, las 2004:121).

Es en ese punto que entra la importancia de la razón entre la deuda y las exportaciones para diferencias los dos casos. Mientras que en Brasil, esta razón se cayó de 3,48 veces para 2,03 veces en 10 años, en el caso de Argentina ella se mantuvo casi en el mismo nivel, o sea, de aproximadamente 4,5% para el mismo período. En ese sentido, Brasil ganó más capacidad de enfrentarse a los desafíos de financiación de la deuda y redujo, aunque poco, su dependencia exterior.

Los valores para el porcentual de la deuda con relación al PIB también muestran una acentuada diferencia entre los dos países, sobre todo los efectos que las crisis tuvieron en cada uno de ellos. Es evidente que los impactos fueron sentidos de manera mucho más intensa en Argentina que hizo estallar su deuda con la crisis de 2002. Brasil, aunque haya sido igualmente afectado por la crisis de su vecino, presenta señales de recuperación, disminuyendo en un 12,4% la participación de la deuda en el PIB.

Finalmente, la razón entre la deuda y las reservas muestra que, a pesar de ambos países se estén recuperando con relación a 2002, Argentina aún tiene un margen de maniobra frente a los choques externos mucho menor y está más sujeta a una crisis que Brasil. Mientras este presenta aproximadamente una deuda 4 veces mayor que sus reservas, Argentina posee una que es 9 veces mayor.

En ese sentido, podemos observar distintas intensidades en la adopción del recetario neoliberal – factor importante para entender la crisis argentina de 2002 y los límites de la liberalización comercial *versus* una amplia liberalización de capitales. Brasil optó por un proceso gradual de apertura de la economía teniendo en cuenta el aumento de las exportaciones, control de los gastos del gobierno y el control de la inflación. Su política cambiaria, un poco menos rígida que la argentina, se mostró más apropiada para contener los efectos de los choques externos y sus efectos sobre la multiplicación de la deuda en el caso de una desvalorización brusca.

Sin embargo, los bajos niveles relativos de apertura de la economía de los dos países, bien como la también relativamente pequeña participación de las exportaciones en el PIB son preocupantes y constituyen objetos de desconfianza. La política cambiaria, para ser efectiva y cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe tener en cuenta esa multiplicidad de objetivos que ni siempre caminan en un mismo sentido. Es fundamental cierta flexibilidad y capacidad de ajuste de tal política para que el país no sea tan vulnerable a las flotaciones, tanto de los precios de los productos primarios (de los cuales todavía son países bastante dependientes) como de los flujos de inversión internacionales.

En ese sentido, como afirma Bulmer-Thomas (1998), es necesario coordinar las políticas cambiarias y monetarias con la de incentivo de exportaciones e industrialización. Sin eso, difícilmente una política económica podrá ser sostenible en el largo plazo.

La política cambiaria del Brasil fue parcialmente responsable del lento avance relativo de sus exportaciones durante parte importante de los años noventa; esta situación cambió drásticamente a raíz del ajuste macroeconómico puesto en marcha en 1999, que dio paso a una nueva fase de dinamismo exportador. Por otra parte, en la región Brasil es, sin duda, el país que tiene la política tecnológica más activa. Como resultado de ello, es el único que ha logrado un aumento de su participación en productos de alta tecnología, mediante la generación de tecnología propia en un sector tan complejo como el aeroespacial, a partir de las actividades de la Empresa Brasileña de Aeronáutica

(EMBRAER), de capital nacional, y la consolidación de un polo tecnológico muy dinámico (Campinas-São José do Campos). Sin embargo, la ponderación de estos rubros en el total exportado todavía es baja y en sus ventas externas siguen predominando los bienes basados en recursos naturales y las manufacturas con baja diferenciación de producto e intensidad tecnológica media (Miranda, 2001 en CEPAL, 2002).

En la Argentina, así como en todos los demás países, el modelo neoliberal ideado por el Consenso de Washington ignoró que el desarrollo surge desde el centro de la sociedad al que no se accede de la noche a la mañana, se trata de un proceso complejo. En dicho país no se había dado ese desarrollo, por el contrario, los conglomerados económicos locales y las empresas transnacionales más poderosos, que pasaron a controlar la mayor parte de los activos privatizados, generándose más bien una venta del país a economías extranjera que a la vez produce un cuello de botella del que hasta la década presente no puede salir. Existe una burbuja iniciada en 1991 que sufre un proceso de implosión en un marco de fragilidad externa. Las inversiones fueron inadecuadas para reactivar el aparato productivo y mejorar la competitividad; más que un proceso de desarrollo se manifiesta como una burbuja en medio de un estancamiento.

Durante este efecto la inversión y en conjunto el comportamiento y la estructura de la economía no fueron aptas para la creación de empleos. Todo lo expuesto confirma que las políticas económicas inspiradas en el WC y el comportamiento de la élite económica condujeron a una "burbuja" y no a un proceso de desarrollo. En virtud de la baja competitividad y la economía cerrada las exportaciones tienden a seguir un comportamiento anticíclico. En conjunto un breve análisis del sector externo muestra una fuerte regresión tecnológica e industrial, y dada la orientación de la élite económica hacia la obtención de cuasi rentas de privilegio, crea nuevas restricciones al desarrollo.

Hemos visto que las economías latinoamericanas han digerido las transformaciones económicas producidas como consecuencia de los modelos de desarrollo implementados a lo largo de dos décadas. Los ochenta marcaron una etapa de endeudamiento externo que sucumbió durante casi toda la década posterior a la región. Tanto el modelo neoliberal como el neoestructuralismo intentaron sentar las bases para un crecimiento sostenido de América Latina. El primero fue autor y testigo de las mayores frustraciones latinoamericanas, mientras que el segundo influenció de manera importante para llevar al tapete del debate de los gobiernos respecto de la necesidad de que las políticas económicas a ser implementadas en adelante no olviden principios universales que permita una mayor cohesión social.

Dentro de esa línea de acción han trabajado los gobiernos, unos en menor y otros en mayor medida, favorecido por los regímenes democráticos entablados a mediados y finales de los ochenta. Aun así, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo sumado a los altos índices de pobreza.

La experiencia mundial nos indica que no existe un modelo desarrollo económico único que de paso a las transformaciones sociales de los países, tampoco existe ni puede existir receta única para los gobiernos dada la formación histórica y social de los Estados latinoamericanos. La experiencia regional es reveladora más aun de tal afirmación. Por ende, tampoco puede haber una única forma de inserción en las redes internacionales de inversión, producción y comercialización de bienes y servicios. Las modalidades de inserción dependen de una combinación de factores: unos son propios de las empresas (activos y capacidades), otros específicos de las ramas industriales

(organización de los mercados) y, finalmente, están aquellos asociados a las características de cada país. (CEPAL, 2002)

No podemos desconocer que en el entramado proceso de limitado crecimiento económico de los años noventa, la influencia del pensamiento cepalino fue importante, lo cual se vio favorecido por los cambios en el orden internacional y que permitió a su vez una tendencia generalizada en la región para adoptar políticas de desarrollo hacia afuera, con una marcada inserción internacional mediante el comercio regional e interregional.

De esa manera los bloques regionales como Mercosur y Can, a pesar de sus falencias y del cuestionamiento que pueda hacerseles sobre todo al primero, fueron artífices, por lo menos en su ideario, del desarrollo de los pueblos, y de innegable influencia por parte de la CEPAL en el surgimiento de estos procesos de integración regional.

Pero todavía hay mucho por hacerse tanto en el ámbito local como regional para lograr el propósito de la visión cepalina respecto a la propuesta de Fajnzylber de una transformación productiva con equidad. Aquí la importancia de la voluntad de los gobiernos para la construcción de una sociedad más equitativa y el diseño de políticas económicas que faciliten las transformaciones y consecuentemente mayor crecimiento y desarrollo de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bulmer, T.V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica, Capítulos X y XI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001b). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santa Fe de Bogotá, Alfaomega/CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2002). *Globalización y Desarrollo*. Brasilia. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/1991/S9181285.pdf>. Fecha de consulta: 10 de abril de 2015.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2002). *La cepal y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber*. Fernando Fernandez. Pág. 207-209. Revista CEPAL N° 52. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/1/19071/P19071.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl> Fecha de consulta: 10 de abril de 2015
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2006). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2005*, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/>
- Carrera, M. (2004). "La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media 'década perdida'". *Investigación Económica*, núm. 274.
- Fanelli, J.M. (2002). "Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 77, Santiago de Chile. Apud.
- Carrera, M. (2004). "La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media 'década perdida'", en *Investigación Económica*, núm. 274.
- FMI. (2006). *Regional Economic Outlook - Western Hemisphere*, Washington, DC: International Monetary Fund, Disponible en: <http://www.imf.org/>