

AMÉRICA LATINA: DE LA SUBSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL AUGE NEOLIBERAL*

EDUARDO AQUEVEDO SOTO**

LA DÉCADA DEL 80 ES considerada por la CEPAL como una «década perdida», tanto por los brutales procesos de desindustrialización que la crisis iniciada en 1981 desencadenó, como, en particular, por sus desastrosas repercusiones sociales. Pero dicha década, en virtud precisamente de la mencionada crisis, tuvo otra particularidad: en ella se consolida la emergencia de un nuevo modelo general de desarrollo, que tiende a imponerse y a generalizarse en los años recientes. En las líneas que siguen se tratará, por un lado, de explicar muy resumidamente el proceso que conduce a la grave crisis de los años 80 y, por el otro, se intentará de esbozar la orientación y las perspectivas de las dinámicas reestructuradoras ulteriores.

Si se observa la evolución económica de la región se constata que entre 1981 y 1990 se registran dos movimientos recesivos de gran intensidad (especialmente el de 1981-83), separados por una recuperación frágil y desigual (período 1984-86). Pero la profundidad

* Este texto es parte de los resultados de la investigación sobre «Crisis y reestructuración de los sistemas productivos en América Latina», que contó con el apoyo institucional y financiamiento de la Dirección de Investigación de la Universidad de Concepción.

** El autor es Sociólogo y Doctor en Ciencias Económicas. Actualmente es docente y Director del Departamento de Sociología de la Universidad de Concepción.

y la amplitud de una tal situación recesiva —que es incomparablemente más fuerte que la que registran en esa ocasión otros países o regiones del Tercer Mundo—, obliga a señalar igualmente que la coyuntura internacional negativa de comienzos del decenio contribuyó *al mismo tiempo* a desencadenar y a agravar un conjunto de contradicciones o desequilibrios *estructurales*. En este sentido, la crisis latinoamericana de los años 80 sobrepasa, y de lejos, una simple contracción cíclica.

Pero la comprensión de este último período requiere considerar la evolución económica de la región durante al menos las tres décadas precedentes. Pues bien, del conjunto de elementos que pueden ser considerados como los más significativos para entender la dinámica de la acumulación de capital durante el período 1950-1980 (es decir, el rol del capital extranjero, las características y los niveles de crecimiento del producto, la estructura del sector industrial, y, en fin, la evolución del sector exterior), quedan en evidencia a nuestro entender dos hechos centrales: a) las altas tasas de crecimiento del producto; y b) el desequilibrio creciente y potencialmente explosivo del sector externo, que estallará brutalmente entre 1981 y 1983.

Estos últimos dos hechos son sólo aparentemente contradictorios. En realidad, entre ellos hay una profunda coherencia. Se trata en efecto de un crecimiento (industrial, en particular) extremadamente anárquico, desproporcionado, «trunco», que genera *estructuralmente* un desequilibrio creciente del sector exterior. Desequilibrio, este último, que es en todo caso la *manifestación principal* de las contradicciones o desproporciones que caracterizan la dinámica del *régimen de acumulación*¹ dominante. Otras de sus manifestaciones importantes son sin duda el permanente desequilibrio/déficit fiscal; la inelasticidad de la oferta agrícola, y las constantes tensiones inflacionistas.

Como lo atestiguan numerosos trabajos, dicho régimen de

1 Sobre el concepto de «régimen de acumulación», cf. en particular; Valenzuela, 1990; Lipietz, 1985; Boyer, 1986. La definición siguiente de Valenzuela (1990) nos parece que aporta una buena síntesis del concepto, teniendo en consideración al mismo tiempo la particularidad latinoamericana: «una forma históricamente delimitada de la reproducción capitalista, lo que supone una unidad específica entre formas particulares de acumulación, producción y realización de la plusvalía y (en América Latina) una articulación específica del polo dominante interno con las formas pre-capitalistas (y capitalistas) subordinadas, y también una articulación determinada con los centros capitalistas dominantes».

acumulación funciona con un sector productor de bienes de capital extremadamente precario, lo que obliga a que el proceso de acumulación se sustente de modo primordial en la *importación* de dichos bienes (sobre todo en los períodos de auge cíclico). Por consecuencia, la dinámica de la acumulación pasa a depender de la *capacidad para importar*. Ahora bien, como esta última es limitada e insuficiente —dada la estructura de las exportaciones—, el recurso al endeudamiento y a la inversión extranjera ha resultado inevitable. Ello sin embargo tiende obviamente a agudizar el desequilibrio exterior y, tendencialmente, a bloquear o estrangular la acumulación. En dos palabras: la expansión de la acumulación conduce a la crisis de la balanza de pagos, y ésta a la crisis de la acumulación.²

Tal ha sido, de manera general, la dinámica de la acumulación en la gran mayoría de los países latinoamericanos hasta comienzos de los años 80. Sin embargo, el hecho de que en ellos predomine el mismo régimen de acumulación no significa ni uniformidad en los ritmos de crecimiento, ni sincronización excesiva de sus respectivos ciclos. Ello es por ejemplo notorio en los casos de Brasil por un lado, y de Argentina, Uruguay y Chile por el otro. Los ritmos de crecimiento de estos últimos son ostensiblemente más bajos que el de Brasil, al mismo tiempo que sus ciclos muestran una sincronización sólo relativa. En efecto, si bien la recesión es en gran medida general a comienzos del 60, la recuperación subsiguiente es bastante desigual: fuerte en Brasil (así como en México), mucho más débil en Argentina, Chile y Uruguay. Lo mismo puede afirmarse para la crisis del 74-75: ella afecta a la gran mayoría de los países de la región, aunque obviamente en medidas diferentes. La expansión siguiente fue aún más irregular que la anterior: relativamente importante y sostenida en el caso brasileño; errática y débil en los casos de Argentina, Chile y Uruguay.

Sería pues un error generalizar para el conjunto del continente lo que es sólo válido para un país en particular, por importante que éste sea.

El peso de dicha contradicción básica entre desequilibrio externo y acumulación era ya bastante manifiesta durante los años 60, al punto de que tanto la CEPAL como diversos otros sectores la percibían en ese período como una situación de *crisis estructural*.³ Es

2 Cf. Valenzuela, 1986a.

3 Es lo que explica igualmente, por otro lado, el que las propias tesis de la CEPAL comiencen a ser cuestionadas en ese mismo período por diferentes

esta percepción, sumada al impacto de la revolución cubana, lo que explica iniciativas como la denominada Alianza para el Progreso (1961); la constitución y desarrollo de fuertes movimientos neopopulistas o/y nacionalistas más o menos radicales (1968-1972) en diversos países del continente (particularmente en Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Panamá, Colombia, etc.); y, en fin, a partir de 1973-76, las experiencias neoliberales del Cono Sur y la reorientación de la estrategia económica en Brasil. Todas estas iniciativas, tanto las que abortaron como las que continuaron su rumbo, tenían al menos un elemento en común: pretender *dar una respuesta* a dicha situación de crisis (o desequilibrio) estructural.

En el caso brasileño, aquella contradicción⁴ se hará presente ya durante el período de expansión 1968-1973. Las impresionantes tasas de crecimiento de ese período (11,2% del PIB y 12,7% de la industria en promedio entre 1967-1973), no podrán ocultar la agravación igualmente impresionante del desequilibrio del sector exterior.⁵ La «reorientación estratégica» del proceso de crecimiento a partir de 1974 (II Programa Nacional de Desarrollo), no obstante sus buenas intenciones y ciertos avances significativos en materia de desarrollo industrial y exportador, será incapaz de controlar o resolver los desequilibrios/contradicciones estructurales (que se manifestarán, principalmente, bajo la forma de sobre-endeudamiento e hiperinflación), que asfixiarán brutalmente la acumulación en la década del 80.⁶

Otro caso ejemplar es el de Chile. Es difícil en efecto explicar las débiles tasa de crecimiento de su economía durante el período en cuestión sin referirse a las contradicciones o desproporciones que caracterizan la estructura de la acumulación, es decir, en particular, la precariedad del sector productor de bienes de capital, y la estructura y desequilibrios persistentes del sector exterior.⁷ México es en fin otro caso particularmente ilustrativo de este tipo de situación (cf. en particular Romo, 1986; Valenzuela, 1986a).

El régimen de acumulación dominante en América Latina

sectores, entre ellos por las fracciones de la izquierda latinoamericana identificada con la nueva «escuela de la dependencia» (cf. Dos Santos, 1978).

4 Sur ce point, cf. Bacha, 1986 y Serra, 1983.

5 Cf. Bacha, 1986.

6 Cf. Salama y Valier, 1990, 1991.

7 Cf. en particular Aranda y Martínez, 1972; Muñoz, 1986; Ominami, 1986c.

después de la guerra comienza pues a mostrar claramente sus límites (es decir, sus contradicciones o desequilibrios estructurales) durante los años sesenta. Su crisis abierta *comienza* en la década del 70 con ciertas tentativas de implantación de *nuevos regímenes de acumulación* (Chile, a partir de 1973-74; Brasil, a partir de 1974; Uruguay, a partir de 1973-74; Argentina, a partir de 1976), y se *generaliza* entre 1981-1990. Dicho período (1973-1990) puede igualmente caracterizarse como una fase de *transición* entre dos modalidades diferentes o alternativas de acumulación: entre, por un lado, el régimen posterior a la segunda guerra, que denominaremos para simplificar de «acumulación substitutiva» o «intravertida»,⁸ y, por otro, el nuevo tipo de regímenes que tiende a configurarse y a predominar, que denominaremos de «acumulación extravertida».⁹

Durante el período 81-90, en fin, la denominada «crisis de la deuda» será en realidad el aspecto visible de una profunda crisis estructural, que se acompañará simultáneamente de un vasto e intenso proceso de reestructuración/reorganización del capitalismo latinoamericano. Tal reestructuración se traducirá esencialmente en la implantación efectiva y más o menos generalizada de *nuevos regímenes de acumulación*.

Las experiencias, extremadamente complejas y seguramente aún inconclusas, de países como Brasil, México, Chile, Uruguay, Bolivia, Perú, Argentina —por citar los casos aparentemente más significativos— muestran en efecto que a partir de los años 80 se asiste a una profunda e intensa transformación de los regímenes de acumulación en América Latina. Tal es a nuestro entender el sentido fundamental de los procesos de reestructuración mencionados. Esta transformación, que comienza en realidad en los años 70 y que se acelera (bajo el fuego de la crisis) en el decenio siguiente, busca o tiende a resolver el desequilibrio central del régimen de acumulación precedente, es decir la contradicción entre el nivel de la acumulación y el grado de dinamismo del sector exterior.

En este plano pueden distinguirse dos *estrategias* relativamente diferentes (independientemente de sus grados de éxito o de concreción). Una de ellas es impulsada en dicho período —no obstante las importantes «inflexiones» neoliberales de los últimos

8 Para una tipología de los regímenes de acumulación, cf. Ominami, 1986.

9 Como se verá más adelante, no se trata de una forma realmente homogénea o única de acumulación. Habría que hablar más bien de «nuevos regímenes de acumulación».

años— principalmente por los núcleos hegemónicos del patronado brasileño, y que puede ser caracterizada como «*secundario-exportadora*». En síntesis, se trata de: a) mantener un importante sector *industrial*, en base a la existencia de un amplio sector de bienes de equipo e intermedios y con un apoyo considerable del Estado; b) desarrollar una política activa de promoción de exportaciones, con un alto componente de bienes industriales o manufacturados; c) asegurar un mercado interno importante, aunque segmentado; y, d) fortalecer la productividad de la fuerza de trabajo sobre la base de una creciente taylorización y flexibilización.¹⁰ El «modelo» más cercano sería evidentemente el de las economías del sudeste asiático (Corea del Sur, Taiwan, etc.), y en una menor medida el adoptado inicialmente por los países escandinavos (Blomström y Meller, 1990). Tal parecería ser la «orientación estratégica» del sector más importante de las clases dirigentes de ese país¹¹ durante el período considerado. Se sabe sin embargo que otro sector —que al parecer tiende a ganar influencia— pugna por una «neoliberalización» radical, al estilo chileno.

En cualquier caso, los problemas y desequilibrios aún evidentes en dicho país (deuda, inflación, baja productividad, concentración del ingreso, etc.) parecen indicar que, incluso si allí se han dado algunos pasos importantes en la dirección señalada, Brasil está todavía bastante lejos de aproximarse al «modelo asiático» en particular. Un crecimiento *dinámico y equilibrado* es pues, para ese país, un objetivo aún lejano.

La segunda estrategia en vías de materialización es sin duda la representada por la experiencia chilena. En ésta, que llamaremos «*neo-primaria exportadora*», no se trata prioritariamente de profundizar o de reforzar el aparato industrial, sino sobre todo de *explotar a fondo los recursos naturales del país* (considerados como las principales «ventajas comparativas» disponibles) con la finalidad de aumentar rápidamente el saldo exportable. En este caso, se trata por consiguiente de exportaciones de productos esencialmente *primarios*, con un grado relativamente débil de transformación industrial. En

10 Se trata obviamente de una flexibilización centrada esencialmente en el tipo de *contrato laboral*, que se traduce habitualmente en liquidación de las conquistas laborales en materia de empleo, salarios y protección social. Al no afectar entonces el proceso de trabajo, dicha flexibilización resulta perfectamente complementaria con los métodos tayloristas.

11 Para el caso brasileño, cf. en particular Valenzuela, 1991. Para el de México, cf. Valenzuela, 1986a; Romo, 1986.

función de ello se *modernizan* algunos segmentos del aparato productivo —en particular aquellos vinculados directa o indirectamente a las actividades exportadoras—, y se refuerza o se eleva la *productividad del trabajo* (mediante dosis considerables y crecientes de racionalización, taylorización y de flexibilización). En tal esquema, la demanda interna aparece sólo como complementaria, dado lo cual los salarios reales tienden a crecer por debajo del producto global y de la productividad media del trabajo (Agacino, 1994). El resultado es, en todo caso, que el drástico cambio del régimen de acumulación operado en este país ha permitido relanzar la acumulación de capital de manera sólida y durable. La vieja contradicción entre sector externo y acumulación aparece pues superada, al menos por el momento.

Ahora bien, esta estrategia —que ha mostrado un evidente éxito entre 1984 y 1996— debería¹² afrontar serios problemas en fases ulteriores, en virtud tanto de las tendencias estructurales del mercado mundial (*desfavorable*, en el largo plazo, al comercio de productos primarios), como, sobre todo, de las resistencias sociopolíticas internas generadas por sus características concentradoras y excluyentes.

Ello no impide que se trate de una vía plausible para el corto o mediano plazo, y que ella pueda parecer atractiva para países relativamente pequeños, con dotación importante de recursos naturales, con una base industrial frágil y con regímenes políticos lo suficientemente autoritarios (aunque no necesariamente dictatoriales), tales como Bolivia, Perú o Ecuador, entre otros. Pero, como en el caso del «modelo chileno», el éxito —en el largo o incluso en el mediano plazo— no está por ello necesariamente asegurado...

BIBLIOGRAFÍA

12 A menos que ella sufra cambios considerables, como los sugeridos en una hipotética y problemática «segunda fase exportadora».

- AGACINO, RAFAEL (1994), «Acumulación, distribución y consensos en Chile». *Revista de Economía & Trabajo* N°4. PET, Santiago.
- ARANDA, S. y A. MARTÍNEZ (1972), «Estructura económica: algunas características fundamentales». En *Chile hoy*, Siglo XXI.
- BACHA, EDMAR (1986), *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana*. FCE, México.
- BLLOMSTRÖM, M. y P. MELLER (coordinadores) (1990), *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*. CIEPLAN-Hachette.
- BOYER, ROBERT (1986), *La théorie de la régulation: une analyse critique*. La Découverte, Paris.
- DOS SANTOS, THEOTONIO (1978), *Imperialismo y dependencia*. ERA, México.
- FOXLEY, ALEJANDRO (1980), «Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979». *Colección Estudios CIEPLAN* N°4. CIEPLAN, Santiago.
- LIPIETZ, ALAIN (1985), *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers-Monde*. La Découverte, Paris.
- MUÑOZ, OSCAR (1986), *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*. CIEPLAN, Santiago.
- OMINAMI, CARLOS (1986a), *Le Tiers-Monde dans la crise*. La Découverte, Paris.
- (1986c), «Chili: échec du monétarisme périphérique». En *Capitalismes fin de siècle*, PUF.
- ROMO, HÉCTOR (1986), *Orígenes de la crisis en Mexico. 1940/1982*. ERA, México.
- SALAMA, P. y J. VALIER (1990), *L'économie gangrénée: un essai sur l'hyperinflation*. La Découverte, Paris.
- y ——— (1991), *L'Amérique Latine dans la crise. L'industrialisation pervertie*. Nathan.
- SERRA, JOSÉ (1983), «La economía inmovilizada». *Economía de América Latina* N°10, México.
- VALENZUELA FEJOO, J. (1986a), *El capitalismo mexicano en los ochenta*. ERA, México.
- (1990), *¿Qué es un patrón de acumulación?*. UNAM, México.
- (1991), *Crítica del modelo neoliberal. El FMI y el cambio estructural*. UNAM, México.