

Desarrollo, igualdad, política económica y cambio estructural. Una aproximación a la propuesta neoestructuralista*

*Development, equality, economic policy and structural change.
An approach to the neo-structuralist proposal*

Albio Márquez**

Códigos JEL: 010, 011, 020, 040

Recibido: 14/05/2019, Revisado: 25/05/2019, Aceptado: 20/06/2019

Resumen

La perspectiva que se tenga acerca del desarrollo afecta tanto su definición como su evaluación. En otras palabras, la forma en que se conciba al desarrollo determinará qué se entiende por ser desarrollado, de cómo ser desarrollado y dará cuenta de los criterios pertinentes para medir el desempeño de cualquier economía. En este contexto, el artículo pretende construir una aproximación al concepto de desarrollo mediante una revisión documental de la literatura que le vincula con la igualdad de derechos y oportunidades, la política económica y el cambio estructural.

Palabras claves: desarrollo, igualdad de derechos y oportunidades, política económica, cambio estructural.

Abstract

The perspective that one has about development affects both its definition and its evaluation. In other words, the way in which development is conceived will determine what is meant by being developed, how to be developed and it will give an account of the relevant criteria in order to measure the performance of any economy on that subject. In this context, this article aims at building an approach to the concept of development through a review of the literature that links development with equal rights and opportunities, economic policy and structural change.

Key words: development, equal rights and opportunities, economic policy, structural change.

* Este artículo es resultado parcial del proyecto de investigación financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de (CDCHTA). Número E-388-18-09-B.

** MSc. en Administración. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Teléfono: (58)274240 10 18. Correo electrónico: amarquez@ula.ve.

1. Introducción

En el marco de la tradición neoestructuralista, el desarrollo económico se concibe como mucho más que el aumento de bienes a disposición de la sociedad o el incremento de la renta disponible de sus miembros. Implica que los ciudadanos gocen cada vez más de la igualdad de derechos y oportunidades y de la expansión de sus libertades fundamentales, fines supremos del desarrollo. Lo cual se logra mediante configuraciones adecuadas de política económica y siguiendo el camino de la mejora continua de las cualidades de la estructura productiva, es decir, mediante un cambio estructural virtuoso.

Basado en esta perspectiva este artículo pretende reconstruir una aproximación al concepto de desarrollo. Para ello mediante los hallazgos arrojados por la revisión documental de la literatura sobre el tema se exponen argumentos que llevan a sustentar la estrecha relación entre el desarrollo económico y sus elementos constitutivos: la igualdad de oportunidades y derechos, la política económica y el cambio estructural.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se exponen argumentos que llevan a considerar a la igualdad de oportunidades y derechos y a la expansión de capacidades fundamentales como el objetivo del desarrollo. Seguidamente, se expone la razón por la cual el desarrollo se concibe como un proceso deliberado guiado por las configuraciones de política pública y, en particular, de política económica. Además, se describen los rasgos esenciales que se hacen presentes en las estrategias de desarrollo neoliberal y dirigista. Una tercera sección aborda los aspectos involucrados con el cambio estructural, es decir, con la transformación de la estructura productiva y los consiguientes cambios en los patrones de inserción comercial y la demanda final de la economía. El artículo concluye enunciando una aproximación al desarrollo que incluye todos y cada uno de los aspectos abordados.

2. La igualdad de oportunidades y derechos, la expansión de las libertades fundamentales y el desarrollo

Dentro de la tradición de la Economía Crítica, Miranda (2017b), insiste en que el desarrollo debe perseguir como objetivos la igualdad de oportunidades y derechos y la expansión de las libertades fundamentales del individuo. Tal convicción lleva a considerar a la igualdad de oportunidades y derechos como un elemento constitutivo del desarrollo.

La igualdad se concibe entonces como un valor primordial que involucra dos dimensiones: la igualdad de oportunidades y la igualdad de derechos. La primera se refiere a la distribución de recursos materiales y simbólicos en la sociedad y alude a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la fomente. La segunda se refiere a la abolición de privilegios y la consagración de prestaciones a todos los individuos solo por el hecho de ser miembros de la sociedad.

Tener a la igualdad de oportunidades y derechos como elemento constitutivo y como fin primordial del desarrollo supone, por un lado, difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, las oportunidades laborales y crear acceso a prestaciones y protección social y, por otro lado, aceptar que la igualdad es una condición de ciudadanía que garantiza el disfrute de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales a la sociedad.

Por otra parte, al aproximarse al concepto de desarrollo no es posible dejar de reconocer que entrado el siglo XXI, tanto en países ricos como pobres, es frecuente ver un mundo de abundante miseria y opresión, de persistente pobreza y necesidades básicas insatisfechas, así como muchos otros problemas que amenazan la vida económica, política y social del individuo. Realidad que obliga a considerar la superación de tales privaciones como parte fundamental del ejercicio del desarrollo, y que lleva a aceptar que así como la procura de la igualdad de oportunidades y derechos es parte constitutiva del desarrollo, también lo es la eliminación de la falta de libertades

fundamentales del hombre –privaciones– (Sen, 2000). Las libertades fundamentales, junto a las libertades socioeconómicas y a las libertades políticas y civiles, conforman la libertad de obrar del individuo. Tal libertad se refiere a los condicionantes (tangibles o físicos) que inciden en las decisiones de los miembros de la sociedad. Las libertades fundamentales o básicas, también llamadas capacidades básicas, “son los elementos primarios que necesitan todos los seres humanos para tener una vida larga, saludable, digna y creativa” (Miranda, 2017a, p. 208). Las libertades socioeconómicas se entienden como “aquellas que permiten el empoderamiento efectivo y la capacidad de influir de los seres humanos en la esfera de lo social y de lo económico que lo rodea” (Miranda, 2017a, p. 209). Y las libertades políticas y civiles se entienden como “el poder que tienen los seres humanos para influir efectivamente en el proceso de toma de decisiones, deliberación y aplicación de políticas a todos los niveles de la esfera pública” (Miranda, 2017a, p. 211).

Enmarcada en la economía crítica, la perspectiva de Sen sobre el desarrollo sostiene que éste tiene como objetivo la expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. Además, se postula que las libertades de las cuales gozan los individuos también dependen de instituciones sociales y económicas como la atención médica y la educación, así como de los derechos políticos y humanos. Instituciones, que según Miranda (2017b), no son simples arreglos instrumentales sino construcciones sociales que incorporan normas y valores que son expresiones de las nociones intersubjetivas de lo moral.

Sen (2000) atribuye a la libertad en el desarrollo un papel constitutivo e instrumental. Asignarle un papel constitutivo, implica que el desarrollo estaría llamado a procurar la expansión de libertades vinculadas a capacidades tales como: “evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión” (Sen, 2000, p. 55). Y asignarle un papel

instrumental implica que la libertad pasa a ser el medio o instrumento principal del desarrollo. En este sentido, la atención se centra en la contribución que los diferentes tipos de oportunidades y derechos hacen a la expansión de la libertad del hombre a vivir como le gustaría y, por tanto, a fomentar el desarrollo. Tal planteamiento deja ver que “la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal” (Sen, 2000, p.16). Concebir a la libertad como fin y medio del desarrollo lleva a comprender que el aumento de las capacidades individuales por medio de la eliminación de las privaciones depende de los sistemas económicos, sociales y políticos; es decir, de los mecanismos institucionales, y que en la creación de estos mecanismos juegan un rol fundamental tipos de libertades como: la libertad política, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora –seguridad social. Esta perspectiva seniana, en la cual la libertad está en el centro del desarrollo, sugiere que el Estado y la sociedad actúen en pro del reforzamiento y salvaguardia de las capacidades humanas. Capacidades que el individuo debe ser capaz de incrementar al contar con la oportunidad que viene representada por la presencia de las libertades instrumentales. Es acá donde las dimensiones salud y educación juegan un rol constitutivo, pues la salud es la premisa fundamental para vivir una vida larga y saludable y la educación la premisa para que esa vida sea humana, digna y creativa.

Esta aproximación al concepto de desarrollo le considera un proceso inclusivo. El carácter inclusivo lo determina el concebir a la igualdad de oportunidades y derechos y a la libertad como sus objetivos. Pues tales objetivos se tornan valores elevados de la humanidad, y su logro efectivo solo se alcanza si la sociedad se estructura atendiendo al principio republicano de “que la libertad no puede ser solo de unos pocos sino de todos en equitativa intensidad y debe ser garantizada por el razonamiento público y la democracia” (Miranda, 2017b, p. 81). Esto implica concebir al desarrollo como un proceso marcado por la justicia, entendiéndola, según Cejudo (2004)

y Miranda (2017a), como igualdad de libertades fundamentales o capacidades básicas. El carácter inclusivo también se hace presente cuando bajo los argumentos del pensamiento crítico se entiende a los seres humanos como agentes activos en el desarrollo, y a la participación pública como un proceso importante en sí mismo.

A lo dicho habría que añadir que la igualdad de oportunidades y derechos también implica pensar en el desarrollo en términos de sostenibilidad ambiental. Esto se traduce en una concepción del desarrollo en función de un vínculo más humanizado con los otros y más amable con la naturaleza. En este sentido, es fundamental la solidaridad de las generaciones actuales con las venideras, quienes enfrentarán una mayor escasez de recursos naturales, y además significa, abogar por el respeto al principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, respecto a mitigar los efectos del cambio climático. Convencido entonces de que el desarrollo tiene como objetivo la igualdad de oportunidades y derechos, y el aumento de las capacidades básicas del individuo, toca ahora cuestionarse acerca del papel de la política económica en el desarrollo.

3. La política económica como instrumento para alcanzar el desarrollo

Hernández (2015) sugiere que es posible aproximarse al concepto de desarrollo entendiéndolo como el resultado de un proceso donde actores, organismos y medios interactúan en el marco de una estrategia, política o acción pública deliberada para alcanzar metas previamente establecidas que implican mejoras en las condiciones de vida de las personas y en los procesos necesarios para lograrlo. Dicha estrategia, política o acción debe ser un conjunto de políticas públicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, comercial, laboral, territorial y social. Que requiere la existencia de un agente vinculante, dotado de la habilidad de tomar decisiones para el desarrollo, quien junto a la activa participación ciudadana, debe ser capaz de descubrir, reubicar y mezclar las habilidades y recursos ocultos, dispersos o mal utilizados necesarios

para lograr los fines del desarrollo. Una estrategia cuyo diseño se oriente con base en las especificidades del contexto local, es decir, con un elevado sentido idiosincrático del desarrollo. Un conjunto de políticas en cuyo diseño juega un rol importante el aprendizaje que dejan las experiencias de éxito y fracaso (Hirschman, 1958).

Entrado el siglo XXI las estrategias de desarrollo requieren de una nueva articulación entre Estado, mercado y sociedad. Que se oponga a aquella articulación que sugiere disminuir el tamaño del sector público y su grado de intervención en la economía, a la cual se cuestiona por no haber resuelto durante su hegemonía en las décadas finales del siglo pasado los problemas de desigualdad y pobreza en los países en desarrollo. Tal articulación debe sostenerse en el mayor consenso respecto al rol fundamental que el Estado tiene como proveedor de bienes públicos, recaudador fiscal, garante de la protección social y promotor de la productividad y el empleo; a que las instituciones económicas como el mercado estén sujetas a regulación política, y a la incapacidad del mercado para realizar estas tareas. Donde el Estado será garante de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales del ciudadano. La nueva articulación sugerida requiere del Estado y del sector privado la comprensión de que su acción se desenvuelve en un escenario de poder compartido (CEPAL, 2010). En tal sentido, la intervención del Estado en la esfera económica, según el pensamiento crítico, se legitima en función de que su interferencia no sería arbitraria sino correspondiente a los intereses del bien común; pues se busca con dicha interferencia transformar una realidad donde prevalecen intereses no compartidos e injusticias extendidas (Miranda, 2017b).

A grandes rasgos, la literatura sobre el tema sugiere que los fines del desarrollo se pueden lograr mediante una estrategia cuyas políticas se orienten por un enfoque neoliberal o un enfoque dirigista o intervencionista. Los elementos económicos y sociales que caracterizan a cada uno de estos enfoques se exponen a continuación.

3.1. El enfoque neoliberal

La convicción de muchos acerca de que el desarrollo se logra mediante políticas con base en el orden económico liberal está asociada en tiempos recientes al denominado Consenso de Washington. Un término entendido como un conjunto de políticas basadas en una gran fe en los mercados y que proclama la conveniencia de reducir al mínimo el rol del Estado en la economía (Stiglitz, 2004). Este paradigma tuvo sus cimientos en las prescripciones de la contrarrevolución neoclásica de finales de los años 1970, y el denominado enfoque favorable al mercado impulsado por el Banco Mundial a inicios de los años 1990. La contrarrevolución propugnaba la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos, no obstante, aceptaban que ante casos inevitables era necesaria la intervención del Estado (Bustelo, 1992). El enfoque orientado al mercado, contenido en el Informe sobre Desarrollo Mundial del año 1991 (World Bank, 1991), sostenía que la experiencia demostraba que un mayor crecimiento económico, y una disminución de la pobreza, era posible mediante una estrategia de desarrollo que reconocía el papel trascendente e irremplazable del mercado y del Estado en el proceso de desarrollo. Donde los mercados sean los mecanismos de organización y distribución de la producción y el Estado el proveedor de un marco jurídico pertinente para la actuación de los agentes económicos privados. Esta postura sugería que el Estado debía encargarse de la promoción de áreas que coadyuvaran con la actividad del sector privado tales como: información, salud, educación, investigación e infraestructura.

Alineadas con las ideas descritas, surge a finales de los años 1980 del siglo pasado, un punto de vista colectivo entre los miembros del Congreso, altos funcionarios de la administración y agencias financieras estadounidense; los tecnócratas de las instituciones financieras internacionales y de connotados académicos con sede en la ciudad de Washington; acerca de las políticas económicas indispensables para que América Latina retomara la senda del crecimiento. Este punto de vista consensuado fue sintetizado por

John Williamson (1990) en lo que se ha conocido desde entonces como el Consenso de Washington. La síntesis de Williamson fue un decálogo de políticas económicas que abarcó los temas de la disciplina presupuestaria, la priorización del gasto público, la reforma fiscal, la liberalización financiera, la procura de un tipo de cambio competitivo, la apertura comercial, la liberalización de la Inversión Extranjera Directa (IED), la privatización de empresas públicas, la desregulación en los mercados de trabajo y productos y el respeto a los derechos de propiedad.

Hacia mediados del decenio de los noventa eran claras las insuficiencias de los resultados prácticos del Consenso. Economías como las de Rusia, Europa Central y Oriental, África y América Latina, sometidas a programas de ajuste estructural de la mano del Fondo Monetario Internacional (FMI), vieron disminuir su actividad económica y, en el mejor de los casos, una recuperación que resultó insuficiente para reducir la pobreza y la desigualdad persistente. A ello habría que añadir que se presentaron episodios recurrentes de crisis financieras –México 1994-1995, Asia 1997-1998, Turquía 2000-2001, Argentina 2001-2002–, que son para algunos manifestaciones de la infrarregulación financiera que acompañó a las recomendaciones del FMI y que formaron parte de un programa de ajuste estructural bajo la modalidad de *big bang* (terapia de choque) sugerida como camino para la estabilización y el desarrollo. Estas circunstancias dieron pie a un conjunto de críticas dirigidas en contra de las reformas inspiradas en el Consenso.

Ante los resultados adversos o exiguos comienza a hablarse de un nuevo Consenso o Post-Consenso, el cual abogaba por un papel complementario del mercado y el Estado en procura del crecimiento y del desarrollo; por el reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado, y por reformas centradas en cuestiones sociales y la actuación pública como factor de desarrollo (Bustelo, 2003). Uno de los planteamientos del denominado Post-Consenso fue el de Burki y Perry (1998), quienes sugerían añadir al decálogo del Consenso cuatro aspectos: 1) mejorar la calidad de las inversiones en capital

humano, 2) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes, 3) fortalecer el entorno legal y regulatorio, y 4) mejorar la calidad del sector público. Esta versión del Post-Consenso fue criticada por presentar contradicción entre unas medidas y otras (Naín, 2000; Rodrik, 2006). Otra postura la presentan Kuczynski y Williamson (2003), quienes insistieron en la disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial; no obstante, señalaron que en América Latina era necesario complementar las reformas originales con medidas que pongan énfasis en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como en prevenir y combatir las crisis financieras. Además, sugieren la necesidad de someter a controles de capital las entradas de fondos a corto plazo; así como las privatizaciones. Stiglitz es mucho más radical en su crítica al Consenso en su versión inicial. Señalaba que éste “defendía políticas incompletas y en ocasiones contraproducentes y que su objetivo (el mero crecimiento económico) era estrecho” (Stiglitz, 1998, citado en Bustelo, 2003, p. 747). Por ello propone incorporar medidas no contempladas por la ortodoxia como la regulación y supervisión del sistema financiero, la defensa de la competencia y el fomento de la transferencia tecnológica. Afirmaba Stiglitz que la estabilidad macroeconómica no debía fijarse como un objetivo *per se*, consideraba que un déficit presupuestario elevado podía ser sostenible; además, se podía permitir un déficit en cuenta corriente relativamente alto, y se debía evitar la estabilización recesiva. Sugería además que la liberalización de las importaciones debía ser gradual y no indiscriminada.

Esta lista de políticas es según Bustelo (2003) uno de los extremos del espectro de los tipos de estrategias de desarrollo. No obstante, hay estrategias que en menor o mayor medida se alejan de este extremo, dándole continuidad al espectro que contiene las diversas configuraciones de política económica que podrían ser implementadas para ir en procura del desarrollo. Ellas han sido agrupadas bajo la categoría de enfoque dirigista.

3.2. El enfoque dirigista

Como enfoque dirigista o paradigma económico alternativo se entienden aquellas estrategias de desarrollo en las cuales el Estado debe encauzar un proceso continuado, socialmente equilibrado y armonioso de desarrollo económico y social, mediante políticas públicas intervencionistas. Un enfoque donde la activa intervención del Estado en la economía podría tomar, según Biersteker (1990), alguna de las siguientes modalidades, e incluso, ser una combinación de éstas: influir de manera positiva sobre la conducta de los empresarios mediante la política fiscal y monetaria; regular la conducta o canalizar las actividades del sector privado mediante políticas para proteger el medio ambiente, los programas de seguridad social o la legislación del trabajo; ser mediador entre el capital y el trabajo; redistribuir el producto social y privado mediante subvenciones o por la política industrial; la producción interna de bienes y servicios, y la planificación. Este paradigma económico alternativo ve justificada su existencia en el principio del nacionalismo económico, y en el hecho de que los ciudadanos promedio de muchos de los países donde se aplicaron reformas orientadas por el Consenso de Washington no han gozado de los frutos del desarrollo (Stiglitz, 1998).

Pero estas configuraciones se alejan de política económica como la industrialización dirigida por el Estado¹; la transformación productiva con equidad y el neoestructuralismo cepalista; el modelo asiático de promoción de exportaciones, y el nuevo estructuralismo económico son manifestaciones de este enfoque alternativo acerca de cómo alcanzar el desarrollo. Todas estas configuraciones, en mayor o menor medida, sugieren acciones propias del enfoque neoliberal como son: llegar a un sistema tributario simple con pocas pero amplias bases imponibles; una mayor apertura de la economía al comercio internacional; priorización del gasto público con énfasis en la infraestructura, la educación y la salud; formar, capacitar y re-adiestrar a los trabajadores, y una semblanza de los derechos de propiedad.

Pero se alejan de dicho enfoque cuando sugieren la ampliación de la esfera de acción del Estado en la economía mediante una política industrial activa que retome y contribuya a superar el desafío industrializador en torno a generar un proceso endógeno de acumulación, absorción y generación de progreso técnico, dirigiendo la atención sobre las demandas de los mercados internos y externos donde los países de la región gocen o puedan llegar a gozar de una verdadera competitividad. Recomiendan la transformación productiva que favorezca los efectos de derrame y los encadenamientos productivos. Sugiere además una expansión acelerada de las exportaciones y una expansión selectiva y moderada de las importaciones, reforzadas por un tipo de cambio real elevado y estable. Considera inconveniente la desregulación financiera amplia dejando excluido en ocasiones a los mercados de capital. Respecto a la inversión extranjera directa se sugería una apertura menos intensa y restricciones respecto a sectores y momentos en el tiempo. Invita a valorizar la integración regional como instrumento capaz de crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional, además de contribuir con la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías. Aboga por adoptar políticas nacionales autónomas de fuertes componentes anticíclicos, con miras a mitigar los efectos de las fluctuaciones de las corrientes internacionales de capital. Por otro lado, en procura de un nivel alto de inversión se proponía una gestión macroeconómica, que incluía, en procura de un balance fiscal, medidas como: reprimir la demanda de consumo; restringir los préstamos al consumo otorgados por los bancos; fuertes impuestos al consumo de bienes de lujo, mucho más fuertes cuando implicaban el gasto de divisas. A lo anterior habría que añadir, y con marcado énfasis, el papel crucial que juega en el enfoque dirigista la presencia de burocracias e instituciones de alta calidad. Ejemplo de ello es el Estado Desarrollista (*Developmental state*)² (Chang, 2003; Rodrik, 2003; Pérez, 2008; Bielschowsky, 2009; Lin, 2012; Márquez, 2017; Zerpa, 2017).

Las posturas más recientes dentro del enfoque dirigista, como es el caso del nuevo estructuralismo económico, según los planteamientos de Lin (2012), proponen prestar gran atención al cambio estructural y a su corolario, el mejoramiento industrial, así como dar al mercado la tarea de asignar los recursos y al Estado la de coordinar las inversiones para el mejoramiento industrial y la diversificación, así como compensar a los agentes económicos ante las externalidades generadas por el proceso de crecimiento económico. Así, el desarrollo económico es considerado un proceso dinámico que implica cambio estructural, que envuelve avances en la estructura industrial y mejoras en la infraestructura correspondiente a cada nivel de desarrollo.

Para el logro del cambio estructural el nuevo estructuralismo económico sugiere, respecto a política fiscal, que en los países en desarrollo el Estado invierta en infraestructura física que reduzca los obstáculos a la mejora y diversificación industrial, para de esta manera hacer crecer la productividad de las inversiones. En materia de política comercial se plantea la conveniencia de una liberalización gradual del comercio. Durante la transición el Estado puede, en una estrategia pragmática dual, dar protección temporal a las industrias nacionales que no sean consistentes con las ventajas comparativas, mientras liberaliza la entrada a otros sectores industriales más competitivos que estuvieron controlados y represados en el pasado. En cuanto a la política tecnológica se sugiere que los países con atraso en este aspecto tomen prestado o adopten tecnologías que ya hayan madurado en economías más ricas. En cuanto al desarrollo financiero se propone: adelantar una liberalización financiera gradual y tomar a los bancos locales pequeños como columna vertebral del sistema financiero. En lo concerniente al capital extranjero, el nuevo estructuralismo prefiere la promoción y liberalización de la IED. Con base en la convicción de que el capital humano aumenta la capacidad de los trabajadores para enfrentar el riesgo y la incertidumbre, se recomienda que en commensurabilidad con la acumulación de capital físico y la mejora de la industria, se

planifique y se invierta en educación y capacitación en el trabajo antes de que la economía requiera de las habilidades y competencias asociadas a nuevas industrias y tecnologías.

Las configuraciones de política económica contenidas en cada uno de los enfoques estratégicos descritos modelan el camino para alcanzar el desarrollo, es decir, el cambio estructural. Entonces, ¿cómo debe entenderse el cambio estructural? y ¿en qué caso puede considerársele favorable al desarrollo?

4. El cambio estructural: camino hacia el crecimiento y el desarrollo económico

En esta aproximación sobre el desarrollo se sostiene que el camino para alcanzarlo es el cambio estructural. Esto implica prestar especial atención a los cambios cualitativos de la producción, la demanda y el comercio exterior que acompañan al desarrollo y que a su vez lo determinan. El cambio estructural es un hecho que acompaña al incremento sostenido del producto per cápita y al incremento de la población. Un hecho que formó parte de las características agregativas, estructurales e internacionales del crecimiento económico de las naciones desarrolladas a lo largo de la época económica que va desde mediados del siglo XVIII a mediados del siglo XX (Kuznets, 1973).

En los términos expuestos por Kuznets (1973, 1974), el crecimiento económico moderno se asocia a tendencias de cambio en la estructura industrial, es decir, en las contribuciones cambiantes de los principales sectores –agricultura, industria y servicios– al producto agregado, y sus posiciones cambiantes de participación en la fuerza laboral y demás factores productivos. También identifica ciertos cambios en las tendencias de los componentes de la demanda: consumo, ahorro e inversión y saldo neto exterior.

Chenery y Syrquin (1975) definen el cambio estructural, sinónimo para ellos de patrón de desarrollo, como las variaciones sistemáticas en cualquiera de los aspectos significativos de la estructura

económica o social asociados al incremento de los niveles de ingreso, y asoman como manifestaciones de éste: variaciones en la demanda de consumo ante incrementos en el ingreso per cápita, dominado por una declinación de la participación de los bienes alimenticios y un incremento en la participación de los bienes manufacturados; la acumulación de capital físico y humano a una tasa mayor que la del crecimiento de la fuerza laboral; el acceso de todos los países a similar tecnología; y el acceso al comercio internacional y a flujos de capital.

Syrquin (1984; 1986), en términos más amplios, define al cambio estructural como cambios persistentes de largo plazo en la composición de un agregado y, de manera más específica, en particular para el campo del desarrollo y la historia económica, como cambios en la importancia relativa de los sectores en la economía y a cambios en la ubicación de la actividad económica y otros aspectos concomitantes de la industrialización. Afirma el autor que es un proceso conflictivo que requiere de la adaptación individual y social y de una extensa relocalización de la población de regiones tradicionalmente rurales hacia centros urbanos modernos. Exigiendo del Estado en muchas ocasiones actuar como árbitro entre los grupos de interés y como mitigador de los efectos adversos del cambio económico.

Al observar el proceso de desarrollo de los países hoy industrializados, o la experiencia de postguerra de aquellas economías que han transitado el camino que las lleva de los bajos ingresos, el atraso tecnológico y el predominio de lo rural a economías ricas, tecnológicamente avanzadas y urbanas, es posible identificar un conjunto de asociaciones muy robustas entre el cambio estructural y el crecimiento. En lo que se refiere a la demanda, el cambio estructural se asocia con un incremento de los ingresos destinados a la inversión y una declinación de la participación del consumo de alimentos en relación con el consumo total. Por el lado del comercio, la exportación de bienes primarios cede participación a la exportación de manufacturas. En

cuanto a crecimiento de la productividad, el sector manufacturero muestra una productividad total de factores mayor que la del agrícola; no obstante, ésta última casi siempre crece de forma significativa. Los cambios en la demanda, el comercio y la productividad se combinan y producen un cambio más pronunciado en la estructura de la producción y en el empleo de la fuerza laboral.

Para Vera (2009), McMillan y Rodrik (2011) y Rodrik (2013a) el cambio estructural guarda relación con el desplazamiento de mano de obra de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad, y representa un motor clave del desarrollo. Para los autores, a medida que la mano de obra y otros recursos productivos se desplazan de la agricultura a actividades económicas modernas, la productividad general aumenta y los ingresos aumentan; de esta manera, los países logran salir de la pobreza y hacerse ricos mediante la diversificación y la salida de la agricultura y otros productos tradicionales.

Por tanto, el cambio estructural está asociado a cómo garantizar el rápido flujo de recursos desde los sectores tradicionales de baja productividad hacia los sectores modernos de alta productividad, así como fomentar las condiciones para el nacimiento y la expansión de nuevas industrias de alta productividad. Tal dinámica va estrechamente unida a lo que Dani Rodrik (2013b) llama dinámica de las capacidades fundamentales, la cual se asocia con cómo acumular las habilidades y capacidades institucionales necesarias para generar crecimiento sostenido de la productividad, no solo en unos cuantos sectores industriales, sino a lo largo de toda la economía, incluyendo actividades de servicios y otras actividades de bienes no transables. El incremento de habilidades y capacidades se relaciona con el aumento de los niveles de educación, salud, mejor gobernanza y mejoras en los regímenes legales; en otras palabras, en la calidad institucional y el capital humano.

Para la CEPAL y otros pensadores de tendencia neoestructuralista (CEPAL, 2004; Cimoli, 2005; Ocampo, 2005; CEPAL, 2007; CEPAL, 2014; Bárcena y Prado, 2015), la categoría cambio estructural

se asocia, en principio, a la idea de que el desarrollo implica la reasignación de los factores de producción, en particular la mano de obra, hacia sectores de alta productividad en los que prevalecen los retornos crecientes. Retornos que están sustentados en “los efectos de derrame, los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, y las externalidades pecuniarias y tecnológicas” (Cimoli, Novick y Palomino, 2007, p. 17). Además, se sostiene que la transformación en la estructura productiva trae consigo una gradual transformación del patrón de inserción externa.

Las aproximaciones a la noción de cambio estructural invitan a entender al desarrollo económico no solo como el proceso caracterizado por altas tasas de crecimiento, sino también por cambios cualitativos en la estructura productiva y, particularmente en economías abiertas, como cambios en el patrón de especialización e inserción en los mercados mundiales. Esto permite argumentar que la estructura productiva importa y que sus desplazamientos, en gran medida, definen la posición y desempeño de un país o región en la economía internacional.

Es primordial para ir hacia el desarrollo que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos tanto en lo tecnológico como en la demanda. Lo que implica que para lograr un crecimiento sostenido en el largo plazo se requiere un cambio estructural hacia sectores con mayor intensidad de conocimiento y mayor dinamismo de la demanda. La reasignación de recursos hacia estos sectores genera una estructura productiva con mayor eficiencia schumpeteriana y keynesiana (o de crecimiento). La eficiencia *schumpeteriana* se refiere a la introducción de “nuevas combinaciones”, que en los términos utilizados por Schumpeter (1944) actúan en favor del desarrollo económico, contribuyendo a alcanzar tasas más altas de aprendizaje, innovación y de difusión de las innovaciones. Ello sugiere la existencia de sectores que son líderes en el proceso de innovación y capaces de difundir conocimientos y capacidades hacia los demás sectores y hacia la sociedad. Por su parte, la eficiencia keynesiana, se refiere a la conformación de un patrón de especialización enfocado

en sectores con alta tasa de crecimiento de la demanda interna y externa, con efectos positivos sobre la producción y el empleo, lo que hace posible que los aumentos de productividad tengan como contrapartida el correspondiente incremento de la demanda, tanto en el mercado interno como en el externo (CEPAL, 2014).

Así pues, el cambio estructural se entiende en esta oportunidad en términos similares a los planteados por Vera:

no solo [como] variaciones en la composición de la producción y el empleo por sectores productivos, sino además [como] cambios en los patrones de comercio, en los arreglos tecnológicos, en la productividad de los factores (especialmente el trabajo) y en la estructura del consumo y de la demanda final (2009, p.92).

Para que el cambio estructural resulte virtuoso, es decir, que contribuya a insertar a la economía en una senda de elevado crecimiento de largo plazo, debe estar caracterizado por tres dimensiones relacionadas entre sí. Debe en primer lugar reasignar factores productivos de las actividades de baja productividad a actividades de alta productividad. Debe procurar el aumento de la participación en la producción y el comercio de los sectores más intensivos en conocimiento, haciendo a la matriz productiva más clara y diversificada, trayendo consigo trayectorias de crecimiento de la productividad más dinámicas, y derrames y externalidades que benefician a la economía como un todo –eficiencia schumpeteriana-. Por último, debe conducir a la inserción en mercados de rápido crecimiento, para fortalecer la demanda agregada y expandir la producción y la generación de empleo, con los consecuentes efectos positivos sobre la distribución del ingreso –eficiencia Keynesiana– (Syrquin, 1984; Vera, 2009; McMillan y Rodrik, 2011).

Las virtudes del cambio estructural favorable al desarrollo se vinculan a varios hechos. En primer lugar, una estructura productiva diversificada y orientada hacia mercados mundiales de rápido crecimiento ayudaría a que las economías generen, mediante el comercio, las divisas necesarias para sus crecientes importaciones y pagos de factores. En segundo lugar, contribuiría con una reducción

de la desigualdad y un mejor acceso a los factores de producción, lo que no será un resultado automático, sino que exigirá el fortalecimiento de instituciones económicas, políticas y sociales que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico. En tercer lugar, la creación de nuevos sectores y la difusión de tecnología, implícitos en el cambio estructural virtuoso, generan oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, provocan la caída del desempleo y del empleo informal de subsistencia.

Pero el cambio estructural también puede acarrear retardos o estancamientos en el proceso de desarrollo. Pues es posible que dominen las “fuerzas destructivas”, dando paso a un “círculo vicioso” de reducción de la productividad y del crecimiento económico, un descenso de las inversiones y un aumento de la heterogeneidad estructural a medida que la mano de obra excedente se suma a actividades de baja productividad, asociada a una pérdida de experiencia productiva que amplía la brecha tecnológica respecto a los países industrializados (CEPAL, 2004; Cimoli, 2005; CEPAL, 2007; CEPAL, 2014; Bárcena y Prado, 2015).

La posibilidad de que el cambio estructural actué a favor o en contra del desarrollo queda en evidencia en estudios como el de McMillan y Rodrik (2011). Por un lado, se demuestra que el éxito en materia de crecimiento alcanzado por países del Asia durante los años 1990 se debe en buena medida a un cambio estructural que fomentó el crecimiento. Por otro lado, se demuestra que para este mismo periodo en África y América Latina ocurrió un cambio estructural que redujo la productividad total, lo cual vinculan al hecho de que el factor trabajo se desplazó de actividades de alta productividad a de baja productividad, e incluso, informalidad, y ello en un contexto de mayor liberalización comercial y mayores flujos de inversión extranjera directa hacia tales regiones.

Lo argumentado sugiere que el cambio estructural supone salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana)³ hacia otro de alta eficiencia dinámica. El cambio estructural virtuoso no solo debe impulsar a las grandes empresas del sector exportador, sino

también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia delante (CEPAL, 2014). Dando lugar a una matriz productiva más densa con una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad. Moreno-Brid (2015) se refiere a ello en términos de una fuerte complementariedad a la cual denomina eficiencia hirschmaniana. Ésta tiene que ver con hacer más densos los encadenamientos internos en la estructura productiva de una economía, que se traduce en el incremento de la capacidad de arrastre de unos sectores respecto a la economía en su conjunto. Se crean nuevos sectores y actividades que absorben a los trabajadores, tradicionalmente con muy baja productividad, en trabajos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados (CEPAL, 2014).

5. Conclusión

En definitiva, se entiende al desarrollo como un proceso que tiene como objetivos la igualdad de oportunidades y derechos de todos los miembros de la sociedad y el aumento de sus libertades fundamentales. Un proceso que en el marco de una estrategia deliberada, caracterizada por una nueva articulación Estado, mercado y sociedad es inclusivo, en el cual las condiciones iniciales de los países y sus historias económicas, políticas, institucionales y socioculturales inciden sobre el mismo, y que requiere para el logro de sus propósitos del aumento de las libertades políticas, económicas y sociales del hombre y del cambio estructural. Un proceso que se concibe en función de un vínculo más humanizado entre los miembros de la sociedad y más amable con la naturaleza. Un proceso en el cual, la estrategia de desarrollo escogida debe procurar una reforma estructural que reduzca las brechas de productividad intersectoriales, donde cada vez más participen los sectores intensivos en conocimiento, que haga más densa la estructura productiva mediante el fortalecimiento de los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, y promueva la inserción en mercados de demanda muy dinámica. En

otras palabras, que vaya en búsqueda de la eficiencia schumpeteriana, hirschmaniana y keynesiana.

6. Notas

1. Categoría sugerida por Bértola y Ocampo (2010).
2. El Estado Desarrollista se entiende como las configuraciones de institucionalidad pública vinculadas a la calidad y autonomía estatal y a una amplia batería de instrumentos de apoyo público, que caracterizó a los gobiernos del Asia en la segunda mitad del siglo XX. Configuraciones que le permitía al Estado condicionar el otorgamiento de incentivos públicos al desempeño alcanzado (Johnson, 1982).
3. La eficiencia ricardiana induce un aumento en el PIB en un momento dado debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores en aquel momento (CEPAL, 2014).

7. Referencias

- Bárcena, Alicia y Antonio, Prado (eds.) (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, 447 pp.
- Bértola, Luis y Ocampo, José (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 313 pp.
- Bielschowsky, Ricardo (2009). "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo." *Revista CEPAL*, 97, (abril, 2009), pp. 178-185.
- Biersteker, Thomas (1990). "Reducing the role of the State in the economy: a conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions." *International Studies Quarterly*, 34, 4 (diciembre, 1990), pp. 477-492.

- Burki, Sahid y Guillermo, Perry (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter*. Washington, D.C: The World Bank, 17 pp.
- Bustelo, Pablo (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Madrid: Editorial Complutense, 98 pp.
- Bustelo, Pablo (2003). "Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá", pp. 741 – 756, en Universidad Complutense (ed.) (2003).
- Bustelo, Pablo (ed.) (2003). *Estudios de historia y pensamiento económico: homenaje al profesor Francisco Bustelo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 776 pp.
- Cejudo, Rafael (2004). *Libertad como capacidad: un análisis filosófico del enfoque de las capacidades de Amartya Sen con implicaciones sociales y educativas*. Tesis doctoral. España: Universidad de Córdoba, 2004, 639 pp.
- Chang, Ha-Joon (2003). "The East Asian development experience," pp. 107-124, en: Chang (ed.) (2003).
- Chang, Ha-Joon (ed.) (2003). *Rethinking development economics*. Anthem Press, 544 pp.
- Chenery, Holis y Moshe, Syrquin (1975). *Patterns of development, 1950-1970*. London: World Bank-Oxford University Press, 234 pp.
- Cimoli, Mario (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 161 pp.
- Cimoli, Mario; Novick, Marta y Palomino, Héctor (2007). "Estudios estratégicos sobre el trabajo y el empleo para la formulación de políticas", pp. 13-44, en Novick y Palomino (Coord.) (2007).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile: CEPAL, 71 pp.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 140 pp.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL, 289 pp.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 389 pp.
- Hernández, René (2015). "Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en América Latina," pp. 315-355, en: Bárcena y Prado (eds.).
- Hirschman, Albert (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 211 pp.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle. The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, California: Stanford University Press, 412 pp.
- Kuczynski, Pedro y John, Williamson (eds.) (2003). *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 400 pp.
- Kuznets, Simon (1973). *Crecimiento económico moderno*. Madrid: Aguilar, S.A. de ediciones, 533 pp.
- Kuznets, Simon (1974). *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona: Ariel, 434 pp.
- Lin, Justin (2012). *New Structural Economics. A framework for rethinking development and policy*. Washington, D.C.: The World Bank, 371 pp.
- Márquez, Albio (2017). "Prebisch, la CEPAL y la integración económica en tiempos del regionalismo autonómico dirigista." *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y desarrollo*. 12, 23 (enero-junio, 2017), pp. 183-212.
- McMillan, Margaret y Rodrik, Dani (2011). "Globalization, structural change and productivity growth." *National Bureau of Economic Research, Working paper 17143*, (junio 2011), pp. 1-32.

- Miranda, Rafael (2017a). "La libertad como desarrollo y democracia." *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 51, 2 (2017), pp. 203-220.
- Miranda, Rafael (2017b). "Economía crítica latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica." *Iberoamérica*, 3, (2017), pp. 75-98.
- Moreno-Brid, Juan (2015). "Desarrollo y macroeconomía: reflexiones a partir del caso mexicano," pp. 375-399, en: Bárcena y Prado (eds.) (2015).
- Naín, Moisés (2000). "Washington Consensus or Washington confusion?" *Foreign Policy*, 118, (Spring, 2000), pp. 86-103.
- Ocampo, José (2005). "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo," pp. 3-50, en Ocampo, José (ed.) (2005).
- Ocampo, José (ed.) (2005). *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega, 64 pp.
- Pérez, Esteban (2008). "The Concept and Evolution of the Developmental State." *International Journal of Political Economy*, 37, 3 (September, 2008), pp. 27-53. DOI: 10.2753/IJP08911916370302.
- Rodrik, Dani (2003). "Growth Strategies." *National Bureau of Economic Research*, Working paper 10050, (October, 2003), pp. 1-39.
- Rodrik, Dani (2006). "Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform." *Journal of economic literature*, XLIV, (December, 2006), pp. 973-987.
- Rodrik, Dani (2013a). "The past, present and future of economic growth." *Global Citizen Education*, Working paper 1, (junio, 2013), pp. 2-63.
- Rodrik, Dani (2013b). "Structural change, fundamentals, and growth: An overview". (septiembre, 2013), pp. 1-23.
- Schumpeter, Joseph (1944). *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 255 pp.

- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Editorial Planeta S.A., 440 pp.
- Stiglitz, Joseph (1998). "More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus." *UBU-WIDER*, (January, 1998), 9 pp.
- Stiglitz, Joseph (2004). "El consenso post-consenso de Washington". In *From the Washington Consensus towards a new global governance*. Barcelona, España: Foundation CIDOB and the Initiative for Policy Dialogue.
- Syrquin, Moshe (1986). "Productivity growth and factor reallocation," pp. 229-262, en: Chenery, Robinson y Syrquin (eds.) (1986).
- Syrquin, Moshe (1984). "Resource reallocation and productivity growth," pp. 75-101, en: Syrquin, Taylor y Westphal (eds.) (1984).
- Syrquin, Moshe; Lance, Taylor y Larry, Westphal (eds.) (1984). *Economic structure and performance. Essays in honor of Holis B. Chenery*. Orlando, Florida: Academic Press, INC, 584 pp.
- Vera, Leonardo (2009). "Cambio estructural, desindustrialización y pérdidas de productividad: evidencia para Venezuela." *Cuadernos del CENDES*, 26, 71 (mayo-agosto, 2009), pp. 89-115.
- Williamson, John (1990). "What Washington means by policy reform," pp. 5-20, in Williamson (ed.) (1990).
- Williamson, John (ed.) (1990). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics, 445 pp.
- World Bank (1991). *World development report. The challenge of development*. Oxford: Oxford University Press, 289 pp.
- Zerpa, Sadcidi (2017). "Regionalismo abierto en CAN y MERCOSUR. Balance de experiencia al servicio de la transformación productiva con equidad." *Cuaderno sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 12, 23 (enero-junio, 2017), pp. 213-244.