

UN BALANCE ABIERTO SOBRE EL ROL DEL ESTADO EN LA ISI LATINOAMERICANA

PABLO MESSINA*

UN BALANCE ABIERTO SOBRE EL ROL DEL ESTADO EN LA ISI LATINOAMERICANA

Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) es la denominación más utilizada para sintetizar al proceso económico latinoamericano que va desde 1930 a 1980. Habiendo sido el Estado un protagonista fundamental de dicho proceso industrializador, aumentando su tamaño y diversificando sus funciones, se constatan múltiples controversias en torno a su caracterización y al rol que ocupó -y debe ocupar- en la estrategia de desarrollo: ¿es el Estado un promotor del desarrollo vía planificación, o un inhibidor de las fuerzas de mercado? ¿es la representación -y conjugación- de distintos grupos sociales y sus proyectos o un aparato de dominación de clase? ¿es un garante de prebendas y privilegios o un emprendedor?

Este texto presenta una síntesis de las distintas respuestas posibles a estas preguntas según el estado actual de la disciplina. En primer lugar, se exponen las periodizaciones más recurrentes y las características distintivas de cada una de las fases que constituyen la ISI, destacando el papel que se asigna al Estado en cada una. Luego, se abordan los debates teóricos latinoamericanos más relevantes de la época en torno al rol del Estado en el proceso industrializador, tanto en lo que hace al enfoque estructuralista como al dependientista en sus distintas variantes.

Finalmente, el texto incorpora diversas interpretaciones recientes sobre el desarrollo económico y el rol del Estado como agente que podrían considerarse reediciones de “viejas discusiones” surgidas en el marco de la ISI. Esto incluye una corriente marxista que, desde principios del siglo XXI, está releendo la dinámica capitalista en América Latina poniendo el foco en el análisis de la renta agraria y minera. Polemizando teóricamente con el estructuralismo y la dependencia, aportan además estimaciones sobre los términos de intercambio y la renta de la tierra para varios países de nuestro continente, mostrando una novedosa y sofisticada lectura de los ciclos económicos que lo caracterizan.

1. INDUSTRIALIZACIÓN: ¿SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES (ISI) O DIRIGIDA POR EL ESTADO (IDE)?

Analizar América Latina como un todo no implica desconocer que estamos ante una región sumamente heterogénea. No obstante, un pasado colonial común, problemas compartidos de desempeño económico de largo plazo y una fuerte desigualdad permiten cierto abordaje de conjunto. Más allá de las diferencias regionales, el proceso conocido como ISI suele ubicarse en el período que abarca desde 1930 hasta 1980 (Bulmer-Thomas, 1994, Bértola y Ocampo, 2012). Para la conceptualización se identifican cuatro momentos: a. La industria temprana; b. La fase “pragmática”; c. La “clásica” y, d. La “madura”¹.

Correo: elauti@gmail.com

Docente Asistente del Unidad Académica de Historia y Desarrollo del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR. Socio integrante de la cooperativa COMUNA

a. Industria Temprana: Muchos de los debates de las décadas de 1950 y 1960 tenían como presupuesto la escasa importancia del desarrollo industrial anterior a 1930. No obstante, el análisis histórico a posteriori ha evidenciado la existencia de una “industria temprana” previo al crack del 29: Argentina (20% PBI), Uruguay (16% PBI), Brasil y Chile (13% PBI), México (12% PBI).

Existe un acuerdo generalizado en que este desempeño industrial surgió de la combinación de un desarrollo relativamente espontáneo, explicado por las exportaciones (y sus encadenamientos); actividades mercado internistas viabilizadas por el crecimiento demográfico y el aumento de ingresos; y por la política arancelaria, que si bien tenía un objetivo fiscal también cumplía cierto rol proteccionista (Bértola y Ocampo, 2012). Asimismo, el Estado jugó un rol muy importante en este período en el desarrollo de ciertas innovaciones institucionales: fomento a la banca nacional y cambios en la estructura tributaria (Thorp, 1998).

b. La fase “pragmática” o “empírica” (1930-1945). Los especialistas concuerdan en señalar que el crack del 29 golpeó a todo el continente pero de forma diferenciada². El choque externo implicó cambios en los precios relativos, falta de acceso a mercados, crisis fiscales por disminución de impuestos al comercio y aumento en el pago de servicio de deuda. Por si fuera poco, cambios geopolíticos obligaban a aprender a lidiar con un nuevo centro hegemónico mundial más proteccionista: EEUU (Thorp, 1998). En los casos más exitosos de recuperación, se combinó la sustitución de importaciones manufactureras y agrícolas, con el fomento a la demanda interna mediante la aplicación de políticas macroeconómicas expansivas (Bértola y Ocampo, 2012).

La contracción del comercio y la falta de financiación externa obligaron a equilibrar la balanza de pagos. Instrumentos como tipos de cambio múltiples, aumento de aranceles, controles de importaciones y moratoria en el servicio de la deuda externa empezaron a ser de uso extendido (Bértola y Ocampo, 2012).

El Estado jugó un rol central y consolidó cambios hacia un proceso de industrialización deliberado. Más allá de las funciones clásicas de protección a los derechos de propiedad, desarrolló la banca, protegió la industria incipiente, desarrolló infraestructura y surgieron empresas públicas en diversos rubros estratégicos (Thorp, 1998). Además, los gobiernos intervinieron en la distribución y utilización de las rentas provenientes de recursos naturales, se empezó a regular el conflicto capital-trabajo y aumentaron las prestaciones de salario indirecto como educación y salud (Cardenas, Ocampo y Thorp, 2003). El crecimiento del Estado -para algunos excesivo e injustificado- fue menor que en otras experiencias de la época: la planificación centralizada soviética, la corporativa de tipo nazi-fascista o, incluso, como en algunos ejemplos de planificación mixta en Europa (Bértola y Ocampo, 2012).

Por último, cabe agregar que movimientos sociales y políticos de la época contribuyeron a hacer de la industrialización el “centro de gravedad” de la estrategia de desarrollo. De hecho, fue bandera de diversos movimientos con “vocación modernizadora popular” - Cárdenas, De la Torre, Perón, Vargas-Fajnyblyer, 1983).

c. La fase “clásica” (1945-1964). Esta fase está signada por el fin del liberalismo económico en el mundo, la hegemonía de EEUU, el surgimiento de los organismos multilaterales y la Guerra Fría como telón de fondo. La interrupción del abastecimiento de productos durante la 2da Guerra Mundial dio impulso a la política intervencionista e industrializadora (Bértola y Ocampo, 2012). El continente tuvo en el sector manufacturero su principal motor de crecimiento aunque los instrumentos de política, el momento, la profundidad del proceso y los resultados fueron diferentes (Bulmer-Thomas, 1994).

La diversificación de funciones del Estado en este período fue de enorme relevancia. A los instrumentos desplegados en la fase “pragmática”, se sumó el fomento al crédito al sector privado; incentivos fiscales; inversión pública en sectores como energía y telecomunicaciones, siderurgia, química y petroquímica, políticas de “componente nacional” en la compra, etc (Baer, 1984). Los incentivos se caracterizaron por tener un patrón “geológico” de capas de protección (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003).

La falta de una “clase industrialista” fue identificada como uno de los principales problemas de “economía política” en América Latina (Hirschman, 1968). Por tanto, la creación de empresas públicas en sectores de insumos estratégicos fue fundamental. En este sentido, Thorp (1998) destaca el papel del Estado en el fomento de nuevos empresarios, a menudo “creándolos” bajo el cobijo de importantes contratos públicos y generando una relación más estrecha entre empresariado y gobierno. Asimismo, la política de desarrollo contaba ahora con una fundamentación teórica autóctona, gracias a los desarrollos de la CEPAL que recomendaba conducir deliberadamente la industrialización (Saad-Filho, 2005)³.

d. La fase “madura” (1965-1980). Esta fase se caracteriza por estrategias diversificadas en el continente. Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) distinguen principalmente dos: a. “Modelo mixto” (Argentina, Chile y Colombia), con énfasis en la promoción de exportaciones -aunque puede considerarse también el programa de maquila en México a partir de 1965-; b. “Profundización de la ISI”, con el intento de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital (México y Venezuela). Bértola y Ocampo (2012) incluyen a Brasil en este grupo y agregan una tercera estrategia en los 70s: “Ataque frontal al papel del Estado” compuesta por Argentina, Chile y Uruguay en el marco de las dictaduras cívico-militares.

El deterioro de los términos de intercambio tras la Guerra de Corea desnudó una serie de desequilibrios macroeconómicos insoslayables. Las recomendaciones cepalinas fueron más “agresivas” que en la década de 1950. Los enfoques “estancacionistas”, que pretendían dar cuenta del estancamiento y la inflación que azotaban al continente, veían en la reforma agraria, la redistribución del ingreso y las reformas fiscales un paquete de políticas para dinamizar la acumulación de capital y viabilizar el desarrollo (Bielschowsky, 2009). No obstante, en la década de 1960, los factores de corto plazo se volvieron dominantes, dejando las “estrategias de desarrollo” en un segundo plano (Rodríguez, 1980; Ocampo, 2005).

En ese marco y por su fuerte impronta estatal, Brasil merece un comentario aparte. Cardoso y Faletto (2003) analizan cómo el Estado sintetizó el pacto de una “confederación de oligarquías”, pudiendo así llevar adelante el proyecto industrializador y resolver –no sin tensiones- los conflictos entre distintos grupos de interés. Las posturas cepalinas encontraron apoyo en la burguesía industrial brasileña. La burocracia estatal de importante relevancia desde Vargas, fue un actor destacado en este período. Según Bértola y Ocampo (2012) fue el caso más asemejable a un “Estado Desarrollista” aunque no llegó a tener los niveles de “autonomía incorporada”⁴ del Sudeste Asiático (Evans, 1995).

Balance global: ¿ISI o IDE? Las polémicas en torno a los resultados del período industrializador en América Latina son múltiples. Algunos autores entienden que se propició la ineficiencia y la intervención excesiva de forma injustificada (Bulmer-Thomas, 1994) y otros destacan el desarrollo institucional (Thorp) e incluso, los aprendizajes tecnológicos y la formación de empresarios y obreros industriales como logros del período (Bértola y Ocampo, 2012).

En ese marco, desde la publicación de Thorp (1998) se ha cuestionado utilizar “sustitución de importaciones” como denominación del proceso industrializador latinoamericano. Argumenta que ese rótulo se corresponde con un análisis casi exclusivo desde el lado de la demanda, relegando aspectos vinculados a la oferta y al desarrollo institucional. En una orientación similar, Bértola y Ocampo (2012) desarrollan esta idea argumentando que “ISI” no permite tomar en consideración que los nuevos instrumentos desarrollados en más de 30 años de industrialización iban mucho más allá de la sustitución de importaciones e involucraron un papel creciente del Estado en la esfera económica y social. Además, la política proteccionista (queriendo sustituir importaciones) era anterior a la “ISI” y, por tanto, entienden que no es exclusiva del período. En tercer lugar, porque las exportaciones fueron muy importantes como fuente de divisas. Por ello, promueven denominar el período como “industrialización dirigida por el Estado”, ya que fue desde el Estado que se desarrolló un activismo macroeconómico fuerte para amortiguar los impactos externos de la balanza de pagos, se invirtió en infraestructura, se crearon bancos de desarrollo y comerciales, se llevó a cabo una política crediticia de fomento productivo, se realizaron alianzas público-privadas, se intervino la producción agrícola y hasta se llegó a fomentar cambios en la estructura de tenencia de la tierra. Además, el gasto público social tuvo un despegue notorio.

2. LOS DESARROLLOS TEÓRICOS LATINOAMERICANOS DE ÉPOCA: ESTRUCTURALISMO Y DEPENDENCIA

En este apartado se analizan los principales aportes teóricos que tuvieron lugar durante la ISI, que ofrecieron no solo bases interpretativas del proceso sino también propuestas de política.

Estructuralismo. Entre los años cincuenta y ochenta, el estructuralismo tuvo en la CEPAL su principal centro de irradiación teórica (Bielschowsky, 2009). Los desarrollos de Prebisch, Noyola, Furtado, conformaron un núcleo de influencia ideológica popularizado como “desarrollismo” (Kay, 1989). Sus aportes básicos pueden sintetizarse en que asumen la existencia de dos grupos de países diferenciados por sus estructuras productivas, conformando polos de un sistema único global: el centro y la periferia. El centro tiene una estructura diversificada -con varias ramas de actividad- y homogénea, porque la productividad del trabajo es similar en cada una de las ramas. La periferia en cambio, es especializada (basada en la exportación de *commodities*) y heterogénea, dado que la productividad del trabajo es alta en los sectores dinámicos y prácticamente nula en el resto de la economía. A estos factores estáticos, se agregan otros dinámicos -en particular, las características del progreso técnico, la elasticidad de la demanda y factores institucionales que tienen como correlato el deterioro de los términos de intercambio- que profundizan la reproducción de la relación centro-periferia (Rodríguez, 2006).

El estructuralismo entendía que la industrialización “espontánea” daba lugar a diversos desajustes intrasectoriales en lo productivo, al deterioro externo y al subempleo. Por lo tanto, el proceso industrializador debía ser “deliberado”. En la primera década de la CEPAL y con la decidida influencia de Prebisch, se concibió al Estado como el agente principal del proceso industrializador mediante la planificación⁵: “La necesidad de la acción estatal, la de contar con una política de desarrollo deliberada y coherente, y de implementarla a través de la planificación, son tres ideas-fuerza del pensamiento estructuralista estrechamente conectadas entre sí.” (Rodríguez, 2006, p.86). De esta forma, se resolverían la vulnerabilidad externa, la escasez de divisas, y la falta de ahorro e inversión. Incluso, bajo la influencia de la teoría de la inflación de Noyola Vázquez se esperaba que el cambio en la matriz productiva contribuyera a estabilizar los precios (Bielschowsky, 2009).

Ante la “estanflación” de la década de 1960, se abogó por reformas de mayor calado: reforma agraria para superar el improductivo binomio latifundio-minifundio, reformas educativas, cambios en la tributación y ampliación de la base fiscal del Estado, además de las “clásicas” medidas para equilibrar el frente externo (protección al mercado interno, política anticíclica para contrarrestar fluctuación de precios internacionales, financiamiento externo, etc). Por lo tanto, el Estado ocupaba el rol de gran estrategia en la política de desarrollo (Bresser Pereira, 2011).

Algunos autores han señalado que esta forma de entender al Estado no solo era un tanto “naif”, en cuanto a desconsiderar el poder de las élites para bloquear reformas y la necesidad de construir nuevos pactos sociales, sino que además suponía que el Estado se bastaba por sí mismo para desarrollar el conocimiento necesario para lograr una inversión eficaz. Esta mirada “tecnocrática” -el Estado como “aparato” (O’Donnell, 1996)-, veía como condición necesaria -y casi suficiente- la creación de ministerios de planificación, planes quinquenales y el impulso de empresas públicas para lograr el desarrollo (Zurbriggen y Travieso, 2014).

Dependencia. A mediados de la década de 1960 el “optimismo desarrollista” entró en declive. Las principales economías mostraban signos de estancamiento, y la esperanza de mejoras distributivas y ampliación de la ciudadanía vieron su primer gran coto en la dictadura cívico-militar brasileña de 1964. En este marco, las bases interpretativas del estructuralismo se vieron cuestionadas, surgiendo así la “teoría de la dependencia”.

La caracterización de dicha teoría es compleja, dado que se bifurcó en diversas variantes, pero el núcleo duro compartido se caracterizó por criticar el “economicismo” del planteo cepalino, poniendo relieve en la necesidad de incorporar la dimensión social, política e incluso cultural de los problemas

de desarrollo. En este sentido, los análisis de clases o grupos sociales adquieren una relevancia central, a diferencia del planteo estructuralista. Al igual que la CEPAL, tiene su epicentro de irradiación teórica en Chile, y siguiendo a Kay (1989), puede desagregarse en dos grandes corrientes: a. “reformistas” y b. “radicales”. Los primeros tienen su génesis en el propio ILPES mientras que los segundos, tienen como centro principal de elaboración el CESO, centro de estudios que, coordinado por Theotonio Dos Santos, contó con la presencia de Gunder Frank, Vania Bambirra y Ruy Mauro Marini, exiliados tras el golpe de Estado en Brasil.

Reformistas. Los reformistas entienden que es posible superar la dependencia en el marco del capitalismo (Kay, 1989). Para su análisis, tomaré el aporte fundacional de Cardoso y Faletto, cuyas críticas al pensamiento cepalino radican en dos postulados fundamentales: a) la necesidad de ahondar en el análisis histórico-estructural; b) romper con análisis economicistas y transitar hacia miradas “integradas”, donde se conjuguen lo económico, lo social y lo político. Trascendiendo los enfoques sobre la “heterogeneidad estructural” en lo económico y sobre la “razón dualista” en lo sociológico (Rodríguez, 2006).

Entienden a la “dependencia” como el resultado particular de una “interacción dialéctica” entre lo interno y lo externo. La dominación de los países dependientes no responde únicamente a una fuerza extranjera (colonial primero, imperialista después) sino a su combinación con fuerzas locales (ej. oligarquías) capaces de generar un “pacto dominante” en las regiones dependientes que, siendo funcionales a dicha dominación, la viabilizan (Cardoso y Faletto, 2003).

Según este enfoque, el subdesarrollo supone un “modo de ser” que depende de vínculos de subordinación al exterior y de la reorientación de comportamiento social, político y económico en función de “intereses nacionales” (Cardoso y Faletto, 2003). Bajo cierta influencia weberiana (Rodríguez, 2006; Morales, 2012) y tras el análisis histórico, sociológico y político de cada una de las regiones, construyen dos “tipos ideales” diferenciados según su autonomía: a) las economías de control nacional; b) los enclaves.

Las transiciones son fundamentales en sus análisis. Por ejemplo, la interpretación corriente veía la crisis del crecimiento hacia afuera en la década de 1930 y allí el surgimiento de la ISI. Sin embargo, Cardoso y Faletto sostuvieron que la “dominación oligárquica” entró en declive anteriormente y que, según se trate de economías tipo a)⁶ o tipo b), será la trayectoria posterior en la fase sustitutiva de importaciones.

Si bien entienden que el rol del Estado será fundamental en la ISI, a diferencia de la CEPAL centran las causas explicativas en el “pacto dominante” -la base social de apoyo- más que en los instrumentos concretos de política que se utilizan: “...en la acción del Estado no sólo son importantes las funciones económicas que éste puede desempeñar, sino también, y muy principalmente, la forma en que éste expresa, como instrumento de dominación, la acción de los distintos grupos que lo conforman” (Cardoso y Faletto, 2003, p.108).

Esto se aprecia con claridad en su análisis tipológico, donde distinguen tres tipos de industrialización sustitutiva acorde a cómo se configura el papel del Estado y el sistema de dominio: 1. La industrialización “liberal”, basada principalmente en la conducción empresarial y representada por el caso argentino; 2. La “nacional-populista”, en el que la burguesía industrial comparte la conducción del proceso con el Estado y excluye a los sectores populares, caracterizada con el caso brasileño y, 3. La “Estado Desarrollista”, cuyo centro gravitacional radica en el programa estatal de desarrollo -México y, en menor medida en Chile, que en la fase anterior eran “enclaves”- (Cardoso y Faletto, 2003; Rodríguez, 2006).

Radicales. Algunos autores engloban bajo el rótulo de radicales a teóricos como Theotonio Dos Santos, Vania Bambirra, Ruy Mauro Marini, quienes inspirados en el proceso cubano entendían la transición al socialismo como la forma de superar la “situación de dependencia” (Kay, 1989; Goldestein, 1994). Si bien se discute el estatuto teórico de sus autores, su relevancia política es incuestionable (Kay, 1989; Marchesi, 2018). Sus principales expositores (Dos Santos, Frank, Vambirra y Marini) tuvieron -con sus matices- una

mirada “instrumentalista” del Estado, o sea, como aparato de dominación de clase⁷. Por ello, para enriquecer el análisis, opté por desarrollar el “Estado Burocrático Autoritario” (EBA) de O’Donnell (1996), de clara influencia dependentista y marxista -Althusser, Poulantzas y Gramsci- (Cardozo, 2012).

Si bien estamos ante un análisis de caso -el golpe argentino en 1966- el autor afirma que su caracterización es extensible a gobiernos dictatoriales del Cono Sur. Su visión del Estado es de una “autonomía relativa” ya que este no respalda directamente al capitalista, sino a la relación social que lo hace posible (pudiendo ir contra los capitalistas si fuera necesario para dicho propósito). Por eso, el Estado es mucho más que un “aparato” (conjunto de instituciones) sino que constituye un entramado de relaciones de dominación política (O’Donnell, 1996).

Analizando los procesos industrializadores latinoamericanos de la época, desarrolla una muy potente crítica a las miradas “modernizadoras” que, con cierto sesgo “europeizante”, presente incluso en los desarrollistas, veían a la democratización política como resultado inherente del desarrollo económico. En dicho contexto, construye una “hipótesis pesimista” que afirma que la forma política que adquiere el Estado-nación en la región es la “burocrática-autoritaria” (Cardozo, 2012). De esta forma, la ISI lejos de traer virtuosismo económico, mayores niveles de igualdad y creciente democratización política y aumentos de participación ciudadana, tendrá como resultados un Estado representante de la “gran burguesía” y fuertemente excluyente en términos políticos y económicos.

Si bien su definición de EBA es más compleja, se podría decir que es una variante de Estado Capitalista, caracterizada por: a. Tener como principal base social la gran burguesía; b. Las instituciones especializadas en la coacción y en la “normalización” de la economía son las más relevantes; c. Es “excluyente” en términos políticos - o sea, la ciudadanía y democracia política están suprimidas-; d. Es excluyente económicamente (O’Donnell, 1996). De esta forma, cuando se acabó la bonanza económica de la década de 1950 tras el fin del boom de los *commodities*, las aspiraciones de justicia sustantiva sobre el Estado tutelar típico de los “populismos”, entró en crisis y devino en el Estado Burocrático Autoritario.

3. LAS RELECTURAS POSTERIORES AL COLAPSO DE LA ISI

La importancia del Estado en la ISI hizo “antiestatistas” a muchos de sus detractores. No obstante, hay autores que ponen el acento en “el cómo” y no en “el cuánto”, sugiriendo que el éxito está en generar un “Estado desarrollista” y no “predatorio”, capaz de “imbricarse” en la dinámica económico-social (Evans, 1995). En este marco, es útil tener en cuenta los aportes del neoestructuralismo y neoinstitucionalismo sobre el vínculo entre Estado y desarrollo. Para finalizar, abordaré lecturas marxistas recientes con foco en la renta de la tierra.

Neoestructuralismo. La visión neo-estructuralista toma como base el análisis centro-periferia de estructuralismo clásico a la vez que se nutre de otros aportes teóricos⁸. Desde el punto de vista macro-económico, toma elementos del keynesianismo -en particular de Kaldor- y, por otra parte, incorpora desarrollos microeconómicos evolucionistas y schumpeterianos (Cimoli y Porcile, 2013).

Los trabajos pioneros de Fajnzylber plantean varias limitaciones del proceso industrializador latinoamericano. Primero, la idea de la “industrialización trunca”, que opone a la lógica neoliberal lo realizado por los “tigres asiáticos” y los países centrales, donde la coordinación entre Estado y empresas fue sumamente relevante en el proceso de desarrollo⁹. De allí, concluye que en América Latina operó un “proteccionismo frívolo” mientras que en los otros países (destaca en sus análisis Japón) un “proteccionismo para el aprendizaje”. En segundo lugar, la idea de “casillero vacío” proviene del estudio del binomio crecimiento-distribución, encontrando que en América Latina ningún país logró el crecimiento con equidad. Por último, critica la noción de “competitividad” aplicada en América Latina en los 70s y 80s, que tenía como foco el tipo de cambio alto, la baja salarial y los beneficios fiscales, a lo que llama “competitividad espuria” en detrimento de las concepciones sistémicas que implican desarrollo tecnológico, reducción de las heterogeneidades, etc. (Fajnzylber, 1983; 1990).

Es así que surge una revisión crítica del rol del Estado en la ISI desde una perspectiva neo-estructuralista, con aportes novedosos: a. mayor énfasis en el entorno microeconómico -con fundamentos schumpeterianos y evolucionistas-; b. la necesidad de “pactos sociales” para garantizar derechos (y bases amplias de apoyo) al proceso industrializador (Fajnzylber, 1990). Asimismo, ante los enormes desequilibrios macroeconómicos resultantes de la ISI, a los “viejos” objetivos desarrollistas de estabilidad del producto, apuesta por el pleno empleo y política industrial, se suman análisis sobre la relevancia de la disciplina fiscal, la estabilidad de precios y de las finanzas para el desarrollo (French-Davis, 1988; Ocampo, 2005).

Neoinstitucionalismo. Existen diversas lecturas que pueden englobarse como “neoinstitucionalistas”. Sin embargo, haré referencia a aquellas que ven la ISI como el comienzo del “declive” latinoamericano (Bloomström y Meller, 1990); al enfoque “variedades de capitalismo” (Schneider, 2009) y sus críticos Bizberg y Theret (2012).

Quienes ven en la ISI el comienzo del declive en nuestro continente, sostienen que la capacidad de definir reglas de juego basadas en normas (explícitas e implícitas), para favorecer entornos económicos amigables a la acumulación de capital, es fundamental para el desempeño de largo plazo. Esto incluye instituciones económicas como también políticas, jurídicas, etc. (Oddone, 2008). A nivel microeconómico, entienden que la ISI falló en lograr un buen diseño institucional para generar condiciones favorables a la toma de decisiones (inversiones) y evitar la “captura de rentas” del Estado por parte de los actores sociales (empresarios, sindicatos, etc.). A nivel macroeconómico, se acusa a la “excesiva demanda interna” de la “macro populista” como la causa explicativa de la inflación crónica y las crisis recurrentes de balanzas de pagos, afirmando la necesidad de reglas fiscales (Fitzgerald, 2003).

El trabajo coordinado por Bloomström y Meller (1990) constituye una excelente síntesis de este enfoque, donde se comparan los desempeños de cuatro países latinoamericanos con los países escandinavos para el S.XX. Los trabajos concluyen que las malas políticas de la ISI explican en buena medida el rezago latinoamericano y extraen lecciones de política de los escandinavos: a. fomentar la industrialización basada en recursos naturales, apoyada con una temprana reforma agraria y un sistema educativo precozmente universalizado, con énfasis en lo “ingenieril”; b. apertura comercial, con industria orientada “hacia afuera”; c. Una estructura de incentivos radicalmente diferente - ej. beneficios tributarios para la reinversión pero altos gravámenes en caso de distribución-; y, por último, un Estado bien distinto que, como en los países escandinavos, proporcione infraestructura y gasto social, pero no opere como “Estado productor”, dejando al sector privado la producción de bienes, pero realizando una fuerte redistribución por la vía tributaria (Bloomström y Meller, 1990).

Otra variante neoinstitucionalista a destacar es el enfoque de las “variedades de capitalismo”, distinguiendo dos tipos de economías desarrolladas: las de libre competencia y las economías de mercado coordinadas (Hall y Sosckie, 2001). Recientemente, Schneider (2009) afirma que las economías latinoamericanas se caracterizan por una variedad que denomina “economías de mercado jerárquicas” (EMJ). Su análisis sostiene que las características principales de las economías latinoamericanas, son: a. la diversidad de grupos empresariales -con Empresas Multinacionales como predominantes-, las relaciones laborales precarias (y atomizadas) y la baja capacitación de la fuerza de trabajo. El “entramado institucional” de este tipo de economías hacen que las complementariedades sean negativas: relaciones informales entre el poder político y las empresas junto a la falta de transparencia en la gestión pública, atentan contra mecanismos competitivos y establecen “ventajas institucionales” a firmas que no necesariamente se destacan por su capacidad innovadora. También identifican que la protección de mercados, los monopolios públicos, los tratos preferenciales en un sistema tributario regresivo, favorecen la captura de rentas por parte de grupos económicos nacionales (y transnacionales) (Aguirre y Lo Vuolo, 2013).

Bizberg y Theret (2012) critican la existencia de un “modelo latinoamericano único” de Schneider. Su idea principal consiste en mostrar que las variedades de capitalismo se conforman con base en una trayectoria histórica que depende de coaliciones socio-políticas, dando lugar a entornos institucionales distintos en lo laboral, social y económico. Destacan como la coalición desarrollista brasileña durante la

ISI incorporó a los intereses agrícolas y los industriales de producción de bienes de consumo y de bienes de equipamiento, permitiendo un desarrollo más completo. Asimismo, en la fase neoliberal permitió que la retirada del Estado fuera más tardía y menos pronunciada que en Argentina y México, ya que en éstos últimos, los grupos financieros fueron protagonistas principales, mientras que en Brasil los industriales también formaron parte del pacto dominante posterior a la crisis de la deuda.

Tras la ISI, identifican cuatro variedades capitalistas donde el “rol del Estado” será variable explicativa fundamental de las diferencias: Brasil constituye un capitalismo orientado por el Estado y “mercado internista”; Chile, un capitalismo regulado por el Estado (de manera subsidiaria al capital privado) orientado hacia afuera; México, un capitalismo desregulado subordinado al mercado exterior, y Argentina constituye un caso híbrido, fuertemente inestable y dependiente de la colación gobernante (Bizberg y Théret, 2012).

Marxistas. La hipótesis de que la “renta diferencial” es un determinante fundamental para explicar la dinámica capitalista en Latinoamérica no es nueva (Methol Ferré, 1967; Laclau, 1969; Vigorito y Reig, 1984, González Guyer, 2009). Sin embargo, existe toda una literatura reciente que, basada en el análisis de la renta de Marx, aporta evidencia empírica novedosa y permite calibrar con mayor rigor el poder explicativo de la renta de la tierra (agraria y minera) en la dinámica de los países latinoamericanos¹⁰ (Iñigo Carrera, 2007).

Por un lado, critican al estructuralismo cepalino porque afirman que el “Deterioro de los Términos de Intercambio” no se cumple empíricamente. Corrigiendo las relaciones de precios con la evolución de las productividades de bienes primarios e industriales -cosa que no hacen Singer, Prebisch ni los trabajos más recientes de Ocampo y Parra (2003)-, muestran que la evolución de los términos de intercambio es sustancialmente distinta, donde los términos de intercambio han sido favorables para América Latina buena parte del S.XX (Iñigo Carrera, 2013). Asimismo, critican al “marxismo dependientista” -principalmente a Marini- porque al tomar como propia la teoría del capital monopolista de Baran y Sweezy, consideran a todas las ganancias como rentas (como extraordinarias), desapareciendo así la especificidad de la renta agraria y minera -que surge del monopolio sobre las condiciones no reproducibles de la tierra- (Kornblith, 2014).

El argumento central de estos autores marxistas es que existe una suerte de “*intercambio desigual al revés*”. O sea, la renta es el mecanismo que permite captar ingresos extraordinarios a América Latina y, gracias a estos, pueden subsistir capitales de poca escala y baja productividad en nuestro continente. Esa característica, será central en su lectura de la ISI. La política proteccionista, los subsidios, préstamos a tasa de interés negativa, regulación de precios de insumos básicos y manejo del tipo de cambio -que implica cierta transferencia del sector exportador (rentista) hacia los capitales industriales- son vistos como mecanismos redistributivos (Iñigo Carrera, 2008; Kornblith, 2014). Su característica determinante es que todo este andamiaje de política permitió redireccionar renta y, de esta forma, garantizar la reproducción de un capital ineficiente en la esfera industrial. Con la caída de los precios de los commodities -principalmente después de la crisis de los 70s y la creciente distancia en productividad industrial- los capitales necesitan otra fuente de compensación: el deterioro de las condiciones de reproducción de la clase trabajadora, engrosando la “superpoblación relativa” o “población sobrante” (Iñigo Carrera, 2008).

Reflexiones finales: El trabajo muestra algunas lecturas en torno al rol del Estado en la ISI, tanto desde el punto de vista empírico como teórico. Es un debate complejo cuyo balance está aún en disputa y que incluye una variopinta gama de elaboraciones, motivo por el cual no es posible reflejar todo el conjunto de discusiones en un único texto. En el necesario recorte temático, fueron dejadas de lado algunas visiones interesantes pero que no analizan la industrialización latinoamericana entre las décadas de 1930 y 1970 como especificidad. Es por esto que, a pesar de ofrecer análisis potentes sobre el rol del Estado en los procesos industrializadores -en términos generales- fueron excluidos del análisis el enfoque sobre el “Estado imbricado” de Evans (1995), la revalorización de List realizada por Chang (2004) y las elaboraciones recientes como la del “Estado emprendedor” (Mazzucatto, 2013).

NOTAS

- 1 La clasificación de las fases se basa en Cardenas, Ocampo y Thorp (2003) y Bértola y Ocampo (2012).
- 2 Bulmer-Thomas (1994) distingue tres grandes grupos: recuperación rápida (aumento > 50% PBI entre 1932-1939); recuperación media (aumento > 20% PBI); y un último grupo, de evolución desfavorable está constituido por cinco económicas pequeñas, donde solo Uruguay experimentó crecimiento industrial.
- 3 En Cardenas, Ocampo y Thorp (2003) se afirma que acusar a la CEPAL del creciente intervencionismo estatal carece de rigor histórico. No obstante, aseveran que su influencia, en cuanto a dotar de sustento teórico y aportes concretos al diseño de políticas de desarrollo, es incuestionable.
- 4 El trabajo ya clásico de Evans (1995), surge de analizar los procesos industrializadores de Brasil, India y Corea del Sur. Encuentra que lo que explica, en parte, el despegue surcoreano es el caso particular de burocracia estatal construida allí. Lo que garantiza la “autonomía integrada” (incorporada o imbricada según distintas traducciones) es, por un lado, cuerpos burocráticos que posean las características de una burocracia eficiente de tipo weberiano (selección meritocrática, capacitación técnica, plan de carrera, altos niveles salariales, controles de calidad, disciplina laboral, etc.), para evitar sean cooptados por intereses privados (garantía de autonomía). Por otro lado, dichas burocracias deberían ser capaces de dialogar e incidir en el medio social de sus clientes para ser capaces de capturar sus demandas y establecer relaciones de cooperación.
- 5 A modo de ejemplo, en 1961 Jairo Quadros creó el Ministerio de Planificación en Brasil y Furtado -uno de los mejores exponentes del estructuralismo- fue el titular de dicha cartera. Además, encabezó la elaboración del “Plan Trienal” (Leiva, 2012). Asimismo, desde la CEPAL se impulsó en 1962 la creación del ILPES.
- 6 El ascenso del batllismo en Uruguay, de Yrigoyen en Argentina, serían ejemplos de ese declive previo. Por otra parte, marcan diferencias en las trayectorias dentro de cada tipo. Ejemplo, en Argentina consideran que el shock del 30 consolidó el dominio oligárquico mientras que en Brasil, con el surgimiento del “Estado Novo” se pasó de una pauta “oligárquica” de dominación a una de carácter policlasista, con mayor vocación industrializadora (Cardoso y Faletto, 2003).
- 7 Por ejemplo, en “Dialéctica de la Dependencia” (1991) de Marini, el Estado es un aparato de dominación de clase que cumple diversas “funciones económicas” (garantizar el monopolio de la violencia, efectuar gasto social para la reproducción de la clase obrera, mantener el aparato administrativo-burocrático, etc). No obstante, en su trabajo sobre el “subimperialismo” para el caso brasileño polemiza con la visión marxista convencional -de Bujarin- de Estado sugiriendo: “el hecho mismo de que el [Estado] sea llamado a ordenar y arbitrar la vida económica (hasta donde su arbitrio es compatible con su subordinación a los Estados imperialistas) lo pone en una situación en que se acentúa su autonomía relativa ante los distintos grupos capitalistas” (Marini, 1971).
- 8 El vínculo entre estructuralismo y neo-estructuralismo está abierto a polémica. Mientras Biewlschowsky (2010) afirma que los cambios son de contexto, pero que el “núcleo duro” de la teoría se mantiene, Guillén Romo (2007) sostiene que el neo-estructuralismo representa una “vuelta al economicismo”, desandando los aportes desarrollistas de las décadas de 1960 y 1970. Stolowicz (2016) afirma que el apego a los neoclásicos y a la agenda “neoliberal” en la “renovación” implica un quiebre con el estructuralismo clásico.
- 9 La lectura de “gobernar el mercado” de Wade (1990) o “distorsionar los precios” de Amsdem (1989) o las instituciones en Chang (2004) muestran el peso del Estado en la estrategia de desarrollo del Sudeste Asiático.
- 10 Además de las obras de Iñigo Carrera (2007, 2008, 2013) deben destacarse los trabajos Gringberg (2011) para Brasil, de Kornblith (2014, 2015) para Venezuela y las elaboraciones incipientes de Oyhantcabal (2017) para el caso uruguayo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, J, Lo Vuolo, R (2013). *Varietades de Capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina*, Buenos Aires, CIEPP.
- Amsden, A (1989). *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Baer, W (1984). “Industrialization in Latin America: Successes and Failures”, *Journal of Economic Education*. Núm 15(2), pp. 124-135.
- Bértola, L y Ocampo, J. A. (2012). *Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad. Una Historia Económica de América Latina desde la Independencia*, México:: Fondo de Cultura Económica
- Bielschowsky, R (2009). “Sesenta años de la CEPAL. Estructuralismo neoestructuralismo”, *Revista de la CEPAL* (97), pp. 173-194.
- Bizberg, I., B. Théret (2012). “La diversidad de los capitalisms latinoamericanos: los casos de Argentina, Brasil y México”, *Noticias de la Regulación*. Núm, 61.

- Blomstrom, M y Meller, P (comps.) (1990). *Trayectorias divergentes: Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago de Chile, CIEPLAN-Hachette.
- Bresser-Pereira, L.C (2011). “Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública”, *Revista Gestao y Politicas Publicas*.
- Bulmer-Thomas, V (1994). *The Economic History of Latin American since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cardenas, E., Ocampo, J. A., y Thorp, R. (eds.) (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*, México, FCE (Serie Lecturas, *El Trimestre Económico*, 94).
- Cardoso, F. E y Faletto, E (2003). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de Interpretación sociológica*, SXXI. Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Cardozo, N. D (2012). “Algunas reflexiones sobre Guillermo O’Donnell y su contribución a la teoría del Estado y los estudios sobre políticas públicas en América Latina”, *Revista Studia Politicae*, Núm, 26. Córdoba, Argentina.
- CECEA (2011). *Economía de América Latina (EAL): Reflexión, Motivación y Transformación; los pilares de un Nuevo Plan de Estudios (NPE)*, Montevideo, FCEA.
- Chang, H.J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, UCM.
- Cimoli, M y Porcile, G (2013). “Technology, Structural Change and BOP-Constrained Growth: A Structuralist Toolbox” *Cambridge Journal of Economics* 38 (1), 215-237
- Evans, P (1995). *Embedded autonomy: States and Industrial transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, F (1983). *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F (1990). “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile.
- Fitzgerald, E. (2003). “La CEPAL y la Teoría de la Industrialización por medio de la Sustitución de Importaciones”, en E. Cárdenas, & J. A. Ocampo, *Industrialización y Estado en la América Latina: La Leyenda Negra de la Postguerra*, México: Fondo de Cultura Económica.
- French-Davis, R. (1988). “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, *Revista de la CEPAL*, Núm. 34. Santiago, Chile.
- González Guyer, F (2009). *Uruguay, el país de los fisiócratas. Auge y decadencia del “Uruguay feliz”*, EBO, Montevideo.
- Grinberg, N. (2011). *Transformations in the Korean and Brazilian Processes of Capitalist Development Between the Mid-1950s and the Mid-2000s: The Political Economy of LateIndustrialisation* (Doctorado), Londres, London School of Economics and Political Science (University of London).
- Guillén Romo, H (2007). “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 57, Núm. 4, pp.295-313.
- Hall, P., Soskice, D (ed.). (2001). *Varieties of Capitalism. the Institutional Foundations of Comparative Advantage* Oxford, Oxford University Press.
- Hirschman, A. O. (1968). “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, *Quarterly Journal of Economics*, 82, num 1, pp.1-32.
- Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Iñigo Carrera, J. (2008). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Iñigo Carrera, J. (2013). *La especificidad nacional de la acumulación de capital en la Argentina: desde sus manifestaciones originarias hasta la evidencia de su contenido en las primeras décadas del siglo XX* (Doctorado). Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Kay, C. (1989). *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Routledge.
- Kornblihtt, J. (2014). “Crítica a la teoría marxista de la dependencia (Ruy Mauro Marini) a partir del estudio de la renta de la tierra en Argentina y Venezuela”, *X Jornadas Bolivarianas*, abril 2014, Florianópolis, Brasil.
- Kornblihtt, J. (2015). “Oil Rent Appropriation, Capital Accumulation, and Social Expenditure in Venezuela during Chavism”, *World Review of Political Economy*, 6(1), 58.
- Laclau, E. (1969). “Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno”, *Revista Latinoamericana de Sociología*, 3(2), 276-315.
- Leiva, J (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL.
- Marchesi, A (2018). *Latin America Radical Left. Rebellion and Cold War in the Global 60s*, Cambridge University Press, New York.

- Marini, R. M. (1971). *Subdesarrollo y Revolución*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Marini, R. M. (1991). *Dialéctica de la dependencia*, México: ERA.
- Mazzucato, M (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres, Anthem Press.
- Methol Ferré, A (1967). *El Uruguay como problema: en la cuenca del Plata entre Argentina y Brasil*, Montevideo, Diálogo.
- Morales, J. J. (2012). “De los Aspectos Sociales del Desarrollo Económico a la Teoría de la Dependencia: Sobre la gestación de un pensamiento social propio en Latinoamérica”, *Cinta de moebio*, (45), 235–252.
- O’Donnell, G (1996). *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- Ocampo, J.A. (2005). “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina”. *CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas*, Núm. 26. México.
- Ocampo, J.A. y Parra, M.A (2003). “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista de la CEPAL*, 79, pp. 7-35.
- Oddone, G (2008). “Instituciones y políticas en el declive económico del Uruguay durante el siglo XX”, *Revista de Historia Económica*, Año XXVI, Primavera, Número 1: pp. 45-82.
- Oyhantçabal, G. (2017). ““Un regreso recurrente”: magnitud y oscilaciones de la renta del suelo agraria en Uruguay 1955-2015”, *XII Jornadas de Investigación de Historia Económica*. Montevideo, julio 2017.
- Rodríguez, O. (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*, México, S.XXI, CEPAL
- Saad-Filho, A (2005) “The Rise and Decline of Latin American Structuralism and Dependency Theory”, en Jomo K.S. and E.S. Reinert (eds.) *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development*, London, Zed Books and New Delhi, Tulika Books, pp. 128-145.
- Schneider, B. R (2009). “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America”, *Latin America Studies*, Num. 41.
- Stolowicz, B (2016). *El Misterio del Posneoliberalismo. Tomo II. La estrategia para América Latina. Volumen I. Espacio crítico*, México, Ediciones Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
- Thorp, R (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en Siglo XX*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea.
- Wade, R (1990). *Governing the Market Economic Theory and the Role Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Zurbriggen, C, Travieso, E (2014). “Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, Flacso, México. pp. 259-281.