

## Los Enfoques de Desarrollo en América Latina – hacia una Transformación Social-Ecológica

J. ÁLVARO CÁLIX R.

FEBRERO 2016

- Los enfoques y modelos de desarrollo hegemónicos en América Latina presentan graves restricciones para asumir una comprensión integral del desarrollo. Esto se debe a que han tomado como equivalentes el concepto patrón de acumulación y el de modelo de desarrollo. De ahí que se hable de modelo de desarrollo para referirse a cada modalidad del proceso de reproducción del capital en un momento histórico determinado.
- Cuatro enfoques han primado en América Latina desde la segunda mitad del siglo XIX (el Modelo Primario Exportador, el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el Modelo Neoliberal y el Enfoque Postneoliberal). Los cuatro comparten en mayor o menor medida ciertos rasgos: a) conciben la modernización como un proceso evolutivo y lineal basado en el crecimiento, b) subordinan y niegan el valor intrínseco de la naturaleza en las relaciones del ser humano con el entorno y, c) excluyen saberes que se apartan de la racionalidad occidental dominante.
- La oposición al modelo neoliberal no conlleva per se un cuestionamiento profundo del sistema capitalista. Los cambios en la correlación de fuerzas y en la función redistributiva de los Estados no han alterado el perfil de la región como proveedora de materias primas y mano de obra barata. Latinoamérica sigue cumpliendo un papel relevante en la funcionalización del capitalismo global.
- Los efectos de los modelos de desarrollo han potenciado una crisis en la gestión del cambio social, con graves consecuencias en la calidad de vida de las personas y en los ritmos metabólicos del ecosistema. Pero también la crisis es una oportunidad para cambiar de dirección, por ello la definición de un horizonte de transformación social-ecológica es un desafío de primer orden.





## Índice

---

■ <b>El debate sobre el desarrollo en América Latina</b> .....	<b>3</b>
La especificidad latinoamericana .....	<b>3</b>
■ <b>Los enfoques de desarrollo dominantes en América Latina</b> .....	<b>4</b>
El Modelo Primario Exportador (MPE) .....	<b>5</b>
Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI) .....	<b>6</b>
El Modelo Neoliberal (MN) .....	<b>9</b>
El Enfoque Postneoliberal (EPN) .....	<b>11</b>
■ <b>La crisis de los modelos de desarrollo en Latinoamérica</b> .....	<b>15</b>
El capitalismo, sus contradicciones y límites .....	<b>16</b>
■ <b>Cómo superar las contradicciones de los modelos actuales</b> .....	<b>22</b>
Hacia un enfoque de transformación socialmente justo y ecológicamente sustentable .....	<b>23</b>
■ <b>Bibliografía</b> .....	<b>28</b>





## El debate sobre el desarrollo en América Latina

La intensidad de la discusión y disputa por la apropiación de un marco orientador de las políticas de desarrollo en América Latina se remonta a los años cincuenta y sesenta del s. xx. No es que en décadas anteriores no hubiese expresiones de esta tensión discursiva, pero la capacidad de contestación y aporte de pensamiento, hasta cierto punto alternativo, cobra notoriedad a partir de esa época.

Desde un extremo a otro las teorías de desarrollo tomaban sus fundamentos de las teorías generales de las ciencias sociales – funcionalistas, estructuralistas o marxistas-. A la vez recurrían a conceptos económicos e hipótesis provenientes de los enfoques económicos neoclásicos, keynesianos, y marxistas (Becker, 2001). Pero en el fondo, ambas posturas eran tributarias de la modernidad occidental, situando por consecuencia al crecimiento económico como centro analítico para explicar la situación y trayectoria de los países.

La teoría de la modernización, el enfoque estructuralista de la CEPAL y la teoría de la dependencia delimitaban el abanico de discusión sobre las opciones de desarrollo “más convenientes” para la región latinoamericana. Estos tres cuerpos teóricos convergían en un denominador común: el sesgo economicista; lo que cambiaba era la modalidad para alcanzar el dinamismo económico. Para la teoría de la modernización los aspectos esenciales eran la superación del atraso tradicional, el progreso técnico, el aumento de la capacidad de consumo y la adopción de regímenes democráticos. En los campos del estructuralismo Cepalino y la teoría de la dependencia, pese a las diferencias entre ellas, había una preocupación común por alcanzar justicia social y mayor autonomía regional y nacional frente a los países centrales, en los que se concentraban las capacidades de inversión y desarrollo tecnológico. En el campo específico de la economía, la región estuvo permeada al menos por tres influencias significativas<sup>1</sup>: a) la de los economistas clásicos y neoclásicos que señalaban la necesidad de incrementar la capacidad auto reguladora de los mercados, b) la de los keynesianos

que abogaban por la intervención y la planificación estatal, y c) la del marxismo que apelaba a un cambio en las relaciones de propiedad (Becker, 2001).

Las similitudes entre las diferentes teorías que trataban de explicar y guiar el desarrollo de la región no son fortuitas. Partían de una concepción del desarrollo afincada en la racionalidad occidental dominante, centrada en la necesidad del crecimiento económico permanente, modernización del aparato productivo y modernización socio-política e institucional (Escribano, 2003). Las diferencias se veían a la hora de responder a las siguientes preguntas: a) cómo se produce y quiénes y cómo se apropian de los excedentes económicos, b) qué tipo de inserción internacional es la más conveniente, y c) qué papel deberían desempeñar el Estado y del mercado en el proyecto modernizador. Las preocupaciones medioambientales en ese momento no aparecían en el debate, salvo como menciones aisladas.

### La especificidad latinoamericana

Uno de los principales aportes del pensamiento latinoamericano frente a la visión evolucionista y lineal de las teorías dominantes fue la argumentación de que en América Latina no existieron las condiciones clásicas para seguir el proceso de desarrollo occidental. La región poseía una especificidad que era preciso explicar. Esta premisa motivó la investigación para diagnosticar e identificar alternativas que diesen respuesta a la problemática específica de la región (Flores, 2012).

La masiva transferencia de riqueza latinoamericana a Europa, por medio de España y Portugal, selló el comienzo del sistema-mundo capitalista colonial. Esta expoliación de recursos fortaleció la acumulación primitiva de capital que volvió posible la revolución industrial. Con los procesos independentistas de las primeras décadas del s.xix no se alteró de modo significativo esta transferencia de riqueza. Será hasta después de la segunda guerra mundial cuando el papel

---

1. Las dos primeras de estas influencias mantuvieron el predominio de la discusión y orientación de las políticas económicas en América Latina.



de Latinoamérica en la división internacional del trabajo comience a ser problematizado y cuestionado seriamente. Las asimetrías entre las llamadas economías periféricas y centrales generaban una totalidad y un sistema, en la que una parte implicaba a la otra. El subdesarrollo era visto desde esta postura como la otra cara del desarrollo. La especialización productiva no era entonces un fenómeno casual sino un rasgo estructural de los países de Latinoamérica, Asia y África. Se cuestionaba el constante deterioro de los términos de intercambio, producto de las asimetrías entre el precio de los bienes primarios exportados y los bienes industriales que se importan (Lander, 2014).

Al ahondar en la especificidad latinoamericana era evidente caer en la cuenta de que los principales impulsos económicos provenían desde fuera de la región, ya que el desarrollo industrial de los países más ricos amplió la demanda de materias primas extraídas de la periferia. Esta circunstancia afirmaba la especialización latinoamericana en la división internacional del trabajo. Desde luego, este encasillamiento no era espontáneo. Varios factores económicos y políticos aseguraban esta función exportadora de bienes primarios, bloqueando a su vez la expansión sostenida de la demanda interna. Este orden de cosas desalentaba el surgimiento de otros rubros económicos que pudieran convertirse en una base endógena de acumulación y desarrollo de las fuerzas productivas (Carvalho y Friggeri, 2015).

Siguiendo a Stavenhagen (1965), además de las relaciones de colonización de los países centrales con respecto a los llamados países periféricos, también al interior de los países latinoamericanos se reproducían formas de dominación colonial. Las regiones más atrasadas cumplen el papel de colonias internas respecto a las áreas urbanas más dinámicas en cada país. Es por eso que Stavenhagen enfatizó que en vez de explicar la situación interna de los países de América Latina en términos de “sociedad dual”, era más acertado expresarla en términos de colonialismo interno. Argumentaba que la transferencia de capital, materias primas y fuerza de trabajo procedente de las zonas “atrasadas” viabilizaba el rápido desarrollo de los “polos de crecimiento” y postergaba a las zonas

proveedoras. De tal manera, el intercambio entre los centros urbanos modernos y las zonas rurales atrasadas en un mismo país presentaba asimetrías como aquellas entre los países centrales y los países subdesarrollados.

Se podía o no estar de acuerdo con el basamento teórico que defendía la especificidad latinoamericana, de lo que no queda duda es que marcó un antes y un después en cómo discurrió el debate sobre las opciones de desarrollo en la región.

### **Los enfoques de desarrollo dominantes en América Latina**

Dentro de las teorías que han intentado explicar y orientar el diseño de políticas públicas en Latinoamérica, algunas han dado lugar a enfoques y modelos de desarrollo que han hegemonizado durante el siglo xx y lo que del va XXI (Figura 1). Por la influencia de las teorías económicas se asimiló el concepto modelo de desarrollo con el de patrón de acumulación. Entonces, se le llamaba modelo de desarrollo a cada modalidad del proceso de reproducción del capital en un momento histórico determinado. Este sesgo implicó que cada modelo trajera consigo notables restricciones para abordar la multiplicidad de dimensiones inherentes a una comprensión integral sobre el desarrollo. Con esa aclaración, en Latinoamérica se han distinguido al menos cuatro enfoques predominantes:

1. Modelo Primario Exportador (MPE): influenciado por la teoría económica clásica.
2. Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI): formalizado y explicado por la teoría estructuralista de la CEPAL.
3. Modelo Neoliberal (MN): influenciado directamente por las teorías económicas neoclásicas.
4. “Enfoque” Postneoliberal (EPN): sin una influencia teórica distintiva ni consistente, aunque cabe destacar la influencia parcial del Neoestructuralismo planteado por la CEPAL a partir de los años 90.



El primero y el tercero corresponden a las expresiones más ortodoxas del capitalismo como régimen de acumulación, en tanto que el segundo y el cuarto representan opciones relativas de acomodamiento distributivo, siempre desde los marcos del capitalismo global, que en Latinoamérica han tenido cierto margen de oportunidad al aprovechar momentos específicos de la coyuntura mundial. Conviene decir también que el MPE y el MN lograron durante su apogeo mayor expansión en la región que lo observado por el MN y el todavía en curso EPN. Esta diferencia en el grado de influencia se debe a varios factores, destacando entre ellos: el balance de poder detrás de cada opción de desarrollo, el perfil de los sistemas productivos y las oportunidades y restricciones del sistema mundo.

La preminencia de cada uno de estos modelos y/o enfoques dista de haber sido homogénea en cada país o subregión. La especificidad de cada contexto explica las diferencias en el grado y tiempo de aplicación. Aquí se plantea una distinción histórica temporal con base en los momentos en que cada enfoque obtuvo mayor difusión y profundidad y, por lo tanto, fue dominante con relación a otras opciones. Lo anterior no supone desconocer que el periodo de gestación, desarrollo y declive de cada enfoque encierra un periodo de tiempo mayor al reseñado en este documento.

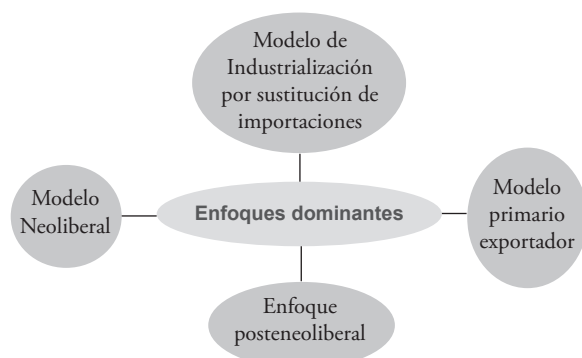
### El Modelo Primario Exportador (MPE)

Es un modelo que impulsó la inserción internacional de países considerados no desarrollados mediante la exportación de materias primas, con énfasis en los productos agrícolas y minerales. Entre algunos factores de contexto que favorecieron la consolidación del MPE se puede mencionar: **a)** la disposición abundante de materias primas y de mano de obra barata en los países situados en la periferia capitalista, **b)** la concurrencia de gobiernos dóciles que favorecían (mediante concesiones leoninas y exenciones fiscales) la atracción de inversión extranjera en el sector primario, **c)** los avances tecnológicos que permitieron a los países desarrollados procesar masivamente y dar valor agregado a las materias primas procedentes de colonias y excolonias, **d)** el aumento del poder adquisitivo y de capacidad de consumo de vastos sectores obreros en Europa y Estados Unidos, y **e)** los avances en el transporte marítimo que permitían a su vez reducir el tiempo de traslado como aumentar la carga de materias primas y mercancías finales comercializadas.

En Latinoamérica el auge y consolidación de este estilo de desarrollo se ubica aproximadamente entre 1870 y 1910<sup>2</sup>, sin perjuicio de resaltar que representa una tendencia que se inició con el propio proceso de colonización europea. El MPE contribuyó al crecimiento del PIB en Latinoamérica, con matices según el tipo de producto y las condiciones del mercado internacional. Sin embargo, este crecimiento no favorecía la mejora generalizada del bienestar de la población; por el contrario, reprodujo y consolidó el carácter dependiente de las sociedades latinoamericanas. Se configuró así un sistema productivo heterogéneo y especializado, conformado por un sector “moderno” en la producción y exportación de productos primarios, y un sector “atrasado” de subsistencia. Este modelo carecía de un motor interno, ya que el dinamismo económico dependía de la demanda de los centros capitalistas.

Figura 1

#### Enfoques dominantes sobre la dirección del desarrollo en América Latina



2. La consolidación del MPE durante este periodo se debe a que se formaliza el papel de la región en la especialización productiva primaria, favoreciendo que casi todos los países latinoamericanos se incorporen por esta vía al sistema mundo, en un momento de gran dinamismo del comercio internacional.



Asimismo, los incrementos en la productividad del sector exportador no se trasladaban al conjunto de la economía. La mayor parte del excedente generado se transfería al exterior, mientras que de la porción restante que quedaba en la región buena parte se destinaba al consumo suntuario –importado– de las oligarquías. En suma, los altos niveles de concentración del ingreso prevalecientes desde la Colonia se acentuaron durante la fase del MPE (Guillén, 2007).

El MPE se desplegó en forma diferenciada en Latinoamérica. Países del Cono Sur como Argentina, Uruguay y Chile se incorporaron desde las primeras décadas del s.XIX —a partir del triunfo de los procesos independentistas— a los requerimientos del capitalismo inglés. Estos países se especializaron en la producción de bienes de amplia demanda como cueros, carnes y cereales. Por su parte, en países como México, Brasil y los países centroamericanos, la inserción plena al nuevo orden postcolonial cobró fuerza a partir de la segunda mitad del s. XIX, una vez concluida la Reforma Liberal. Hasta entonces se afianza el desarrollo del rubro del café en Brasil, base de su economía en esa etapa. En México es entre 1867-1910 cuando el país se consolida como exportador de: a) productos agrícolas (en los que sobresale el algodón, el henequén y el café), y b) minerales (cobre) y luego petróleo (Guillén, 2007).

El MPE tornaba muy vulnerables a los países exportadores de materias primas. Porque el desempeño de la economía dependía en exceso de exportaciones muy sensibles al nivel de demanda externa; sin dejar de mencionar que el régimen de acumulación favorecía la concentración de la riqueza y la masiva transferencia del excedente a los países centrales. El papel de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo implicaba un progresivo deterioro de las transacciones comerciales por las continuas fluctuaciones que afectaban los precios internacionales —ligados a las secuelas de la primera guerra mundial y posteriormente la gran recesión de los años 30 y la segunda guerra mundial. Esta situación, propiciadora de crisis recurrentes, con notables efectos inflacionistas y recesivos, llevó a un cuestionamiento del modelo por parte del empresariado emergente en el sector industrial, aliados con movimientos obreros y liderazgos políticos. Estas alianzas tuvieron el mérito de impulsar después opciones políticas más favorables

a un replanteamiento de la política económica, en aras de fortalecer los mercados internos y la capacidad industrial de los países latinoamericanos. El MPE entraba en crisis, aunque por supuesto su declive no significó en modo alguno su desaparición.

### **Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI)**

Se define como un conjunto de políticas orientadas a estimular la industrialización interna por la vía de desalentar las importaciones. Para ese fin, otorga al Estado amplias facultades de promotor económico y gestor en la reproducción de las condiciones sociales de la población trabajadora, con énfasis en el área industrial urbana. Aunque se trata de una opción de política utilizada en otras épocas y países, como por ejemplo la Unión Soviética e incluso en la etapa del mercantilismo europeo de los s. XVI y XVII, es la CEPAL, desde 1948, la que formaliza, perfecciona e impulsa el MISI como un modelo de alcance amplio a escala latinoamericana. En la región el auge de este enfoque de desarrollo se puede centrar entre 1950 y 1970<sup>3</sup>, aunque con un desarrollo muy desigual entre subregiones y países. Los mayores niveles de industrialización relativa fueron alcanzados en ese momento por Brasil, México y Argentina, y en un segundo bloque se podrían ubicar países como Chile, Colombia, Perú y Uruguay, que intentaron dar pasos estratégicos en esa dirección, aunque con menor alcance que el primer grupo de países.

El modelo surge en contraposición al MPE, como una crítica a la posición de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo, que los encasillaba a producir bienes sin valor agregado y luego importar manufacturas y bienes de capital que deterioraban en forma notable los términos de intercambio. En torno a esa cuestión, Raúl Prebisch enfatizó las distorsiones en la relación Centro-Periferia. Sus argumentos rechazaban la premisa

---

3. Cabe señalar que hay antecedentes tempranos de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina durante la primera mitad del s.XX. Esto a raíz de los efectos de la gran depresión de EE.UU. y las dos guerras mundiales. La CEPAL viene entonces años después a darle consistencia teórica y a formalizar las respuestas que algunos países como Argentina, Brasil y México venían haciendo frente a las restricciones externas.





del proceso de modernización lineal y convergente planteado por los teóricos de la modernización.

Desde el pensamiento Cepalino, el MISI era el camino idóneo para aumentar la productividad económica, acelerar el crecimiento del PIB, absorber sistemáticamente la mano de obra excedente de las zonas rurales, mejorar la distribución del ingreso y reorientar el perfil de inserción latinoamericano en la división internacional del trabajo.

Entre los factores contextuales que favorecieron la emergencia y consolidación del MISI destacan: **a)** las crisis recurrentes a nivel internacional que afectaron la demanda y los precios de las materias primas, y **b)** la alianza de sectores políticos, movimientos sociales y fracciones de burguesía emergente que coincidían en el desafío de ampliar los mercados internos y la industrialización nacional.

Desde la perspectiva del MISI, un país tendría que comenzar con la sustitución de bienes de escasa intensidad tecnológica y, según avanzara su progreso técnico, podría ir sustituyendo bienes cada vez más complejos. Por esta vía los países llegarían en algún momento a la exportación de bienes con mayor valor agregado, lo que se concebía como una ulterior etapa de industrialización hacia fuera. Al final, la política de sustitución de exportaciones coadyuvó a diversificar la canasta de bienes industriales de la región y a atender con producción interna sus necesidades de bienes de consumo y una parte de las de bienes intermedios y de capital. Como resultado del MISI, la región alcanzó importantes niveles de crecimiento económico que superaron su ritmo histórico. Pero no se pudo avanzar hacia la exportación consistente de bienes con mayor complejidad tecnológica.

Este esfuerzo industrializador fue muy importante para la modernización y diversificación de las economías latinoamericanas, aunque tuvo las limitaciones de: concentrar su radio de acción en las principales ciudades, promover masivos flujos de migración campesina y precarios procesos de urbanización, debilitar las capacidades de producción agropecuaria e iniciar la tendencia de informalización de empleo urbano. En todo caso se destaca que durante su influencia es cuando se dieron los esfuerzos más

importantes por alcanzar la universalización de ciertas políticas sociales. Al final la región, por diferentes razones, no pudo siquiera acercarse a los umbrales de los Estados de Bienestar que prevalecían en Europa, aunque destaca el nivel alcanzado en países como Uruguay y Costa Rica antes de la arremetida de las políticas neoliberales.

Cuando el proceso de industrialización quiso dar el salto para producir bienes de mayor complejidad, la capacidad de maniobra y de control de los países se debilitó, no pudo alterar el perfil de su participación en las cadenas globales de valor. Al no contar la región con suficiente capital propio ni, por ende, con suficiente absorción y difusión tecnológica, se tuvo que abrir el paso a las empresas transnacionales, sobre todo las de EE.UU., las cuales se convirtieron en las principales fuentes de inversión, controlando las áreas más dinámicas de la industria, fenómeno al que Cardoso y Faletto (1977) llamaron “internacionalización del mercado interno”.

Los límites y contradicciones del MISI fueron evidenciados por la crítica que varios autores hacían desde la llamada Teoría de la Dependencia<sup>4</sup>, que en síntesis planteaba los siguientes argumentos (Diez, 2012): **a)** la imposibilidad de universalizar el desarrollo industrial desde el capitalismo, debido a los obstáculos deliberados que los centros imponían a las periferias, **b)** la necesidad de cambios radicales en el perfil de los vínculos externos, ya que los centros tendían a subordinar a la periferia a través de las empresas transnacionales y del entramado de intereses de los grupos dominantes del centro y grupos similares en la periferia y, **c)** la ausencia en la explicación del subdesarrollo latinoamericano de las causas que estaban detrás de las graves asimetrías

---

4. La teoría de la dependencia fue una teoría de amplio respaldo en amplios círculos de especialistas del subdesarrollo en los años sesenta y setenta. Destacan entre sus representantes Celso Furtado y Osvaldo Sunkel (que habían cumplido un papel relevante en el enfoque estructuralista de la CEPAL promovido desde los años 50). También se cuenta entre sus autores una generación siguiente de pensadores como Fernando Cardoso, Enzo Faletto, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Anibal Quijano y Ruy Mauro Marini, la mayoría de ellos con vinculaciones previas o continuadas con la teoría económica marxista (Gabay, 2008).



sociales, pues se ignoraba en el análisis la existencia de intereses contrapuestos entre las clases dominantes y las clases oprimidas<sup>5</sup>. La crítica de la teoría de la dependencia se completaba al señalar que los Estados en Latinoamérica oscilaban entre Estados corporativos, patrimonialistas y autoritarios, que conducían la explotación capitalista (Flores, 2012).

El MISI empezó a mostrar síntomas de debilidad o de desviación, según se analice. A finales de los años sesenta se observó un menor dinamismo industrial, luego se sumaron los shocks externos como el derivado de la crisis mundial de los precios del petróleo y el exceso de liquidez internacional en el primer lustro de los años setenta. En esa misma década, varios factores confluyeron para la pérdida de autoridad de las ideas Keinesianas que habían prevalecido desde la (II postguerra mundial). Como era de esperarse, este hecho terminó afectando la aplicación del MISI en América Latina. En lugar de aprovechar la crisis para dar un giro de timón y ajustar el modelo —lo que hubiese implicado: propiciar una mejor redistribución del ingreso, lograr un mayor encadenamiento y articulación del sistema productivo, así como la revisión selectiva de los esquemas de protección— los gobiernos de la región continuaron acentuando las distorsiones, con el agravante de que se recurrió al endeudamiento como vía preferencial para ajustar los desequilibrios externos y presupuestarios. La deuda externa dio paso a principios de los ochenta a una crisis de mayor magnitud al elevarse las tasas internacionales de interés, lo que volvió prácticamente inviable el pago de una deuda externa que, dicho sea de paso, no fue debidamente invertida en los países latinoamericanos (Guillén, 2007).

Los factores precedentes fueron mermando el volumen de formación de capital y de absorción y difusión tecnológica, fenómeno al que se le denominó “industrialización trunca”. Así se fue debilitando la base social y política que respaldaba al MISI, sin dejar de mencionar el poder creciente de las Empresas Transnacionales (que, salvo excepciones, habían controlado los sectores más pujantes del sector industrializado) y que no estaban interesadas en profundizar los grados de autonomía de la región latinoamericana.

Además de los problemas concretos que enfrentó el MISI, es importante recordar que la teoría estructuralista de la CEPAL y la propia teoría de la dependencia perdieron alcance explicativo en el último cuarto del siglo XX, ya que por la reconfiguración del sistema productivo al influjo de la globalización, la dicotomía centro-periferia no bastaba para dar cuenta de las relaciones de dominación económica.

No es que la globalización haya traído un desarrollo capitalista horizontal; por el contrario, se han ampliado las desigualdades. Lo que ha cambiado es que las referencias estatal-nacionales pierden centralidad y el mundo entero es visto como una plataforma en red para asignar las funciones de producción según convenga a los intereses del capital, saltándose hasta donde sea posible las barreras legales y territoriales que impiden su expansión, incluyendo las que existen en los países centrales. Surge entonces la categoría de semiperifería para aludir a los territorios que se convierten en las nuevas “fábricas” mundiales y que, por sus ventajas (incluyendo la disposición de fuerza de trabajo barata en términos relativos), sustituyen como locus ciertos ciclos de la producción que dejan de realizarse en los viejos países industrializados (Martínez, 2010)<sup>6</sup>.

---

5. El subdesarrollo era un término usado para referirse a las estructuras económicas en las que predominaba el sector primario, una fuerte concentración de la renta, escasa diferenciación del sistema productivo y, en especial, preminencia del mercado externo sobre el interno.

6. En estas zonas semiperiféricas se observa, por consiguiente, un aumento relativo de su nivel de riqueza y de consumo —a la vez que se incrementan las brechas de inequidad— sin que por esta razón dejen de estar supeditadas a los centros capitalistas que mantienen el control de las cadenas de valor global. Esta condición explicaría parcialmente el crecimiento a partir de la segunda mitad del siglo XX de los llamados tigres asiáticos y, en general, de las llamadas economías emergentes.

No es que la dicotomía centro-periferia haya perdido por completo su validez; no obstante, requiere ser actualizada y complementada con otras categorías para dar cuenta del nuevo orden económico. La vieja división centro (países industrializados) y periferia (países con economías primario-exportadoras) no explica ya la complejidad de las relaciones productivas en el sistema mundo. Por una parte, la reconfiguración territorial excede los parámetros del Estado Nación y, por la otra, la cuestión diferenciadora no es tanto sobre lo que se produce sino sobre cómo se produce (Martínez, 2010).



### El Modelo Neoliberal (MN)

Los aportes teóricos neoliberales adquieren auge académico en los años 70, pero tendrían que esperar hasta las décadas siguientes para obtener amplio respaldo político. El MN logró hegemonizar varias regiones del planeta sobre todo a partir de la disolución del extinto bloque socialista. Ahora bien, fue en Latinoamérica donde tuvo mayor difusión y consolidación, desplazando los arreglos institucionales construidos en torno al MSI. El neoliberalismo se concentró en la estabilización macroeconómica y en el ajuste estructural orientado hacia la liberación de los mercados y la apertura externa.

Con la estabilización se buscaba lograr equilibrios macroeconómicos: una inflación contenida, déficits públicos y externos reducidos, así como la “pretensión” de una deuda externa sostenible. Su campo de acción era el de la política macroeconómica: la política monetaria para represar la inflación, la fiscal para contener el déficit presupuestario y la del tipo de cambio para intentar ajustar el desequilibrio externo. El ajuste estructural, por su parte, tuvo lugar en el ámbito microeconómico. Se trataba de reducir las distorsiones de incentivos introducidos por la intervención estatal o por la ausencia de mercados competitivos en economías tradicionales: revertir el sesgo anti-agrícola y anti-exportador, elevar la productividad industrial, privatizar las empresas públicas, atraer inversión extranjera, mejorar el desempeño de los mercados y reorientar la estructura productiva conforme a las ventajas comparativas de los países de la región (Escribano, 2003).

Entre los principales factores que facilitaron la emergencia y posterior consolidación del MN puede citarse: **a)** la crisis de la deuda a principios de los años ochenta que marcó en la región el fin del MSI y el tránsito al MN, **b)** las restricciones internas y externas que obstaculizaron la acumulación de capital endógeno y mayor control en las cadenas de valor en la segunda fase del MSI, y **c)** el pacto político entre el gobierno de los EE.UU., Organismos Financieros Internacionales y las elites latinoamericanas para adoptar un marco de política comúnmente llamado Consenso de Washington.

Hay que cautelar, en todo caso, que en Latinoamérica pueden identificarse antecedentes tempranos del modelo durante los primeros años de la dictadura de Pinochet en Chile, y en la dictadura militar argentina (1976-1983). Estos dos países sirvieron de fase experimental a las políticas neoliberales que después serían aplicadas por el gobierno de Reagan en EE.UU. y Margaret Thatcher en el Reino Unido (Guillén, 2007).

En el campo macroeconómico, el MN logró en general ajustar ciertos indicadores, como la inflación, aunque a un costo social muy alto. Asimismo, se promovieron múltiples incentivos para atraer inversión extranjera directa, aunque a costa de: **a)** reducir de modo drástico la capacidad de captación de excedente económico por parte de los Estados, y **b)** fomentar la destrucción de tejidos productivos de alcance nacional que se vieron desplazados por las economías de escala de las Empresas Transnacionales.

Las estrategias para corregir el sesgo anti exportador que introdujo el MN no fueron homogéneas en la región. Según el peso de los productos más dinámicos, el tamaño de la población, la extensión y la ubicación territorial, se observaron dos estrategias para apuntalar las exportaciones como eje en la producción de excedentes (apelando al principio clásico de las ventajas comparativas):

**a)** Exportación de materias primas: minerales e hidrocarburos, principalmente, pero también productos agrícolas como la soja. Esto es más evidente en los países andinos y los del Cono Sur (aunque en estos se observó una complementación de ambas estrategias).

**b)** Manufacturas de escasa intensidad tecnológica: para la exportación a Estados Unidos y donde la maquila textil ha ocupado un lugar predominante. Es el caso de Centroamérica, República Dominicana y también de México (sin perjuicio de que este país también exporta petróleo).

De cualquier forma, ambas estrategias en su conjunto llevaron a procesos de desindustrialización



y de eliminación de cadenas productivas internas<sup>7</sup>. Como es lógico deducir, en muchos sentidos, el MN se parece al MPE, ya que ambos carecen de motor interno y dependen de la demanda externa. El progreso técnico concentrado en los sectores exportadores más dinámicos no se vincula al resto del sistema productivo, anulando la posibilidad de cimentar un núcleo endógeno de acumulación de capital (Guillén, 2007).

Una de las principales promesas del MN fue que permitiría eliminar la llamada restricción externa, definida como la insuficiencia de capital y tecnología para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas. El supuesto decía que al cambiar la orientación productiva “hacia fuera” se superaría el sesgo anti exportador que había dejado el MIST, por lo que a través del comercio exterior se obtendrían las divisas que permitirían generar motores internos de crecimiento. Esto daría lugar a una base endógena de acumulación de capital y de financiamiento. En la práctica sucedió justamente lo opuesto: se profundizó la dependencia respecto de las importaciones. Es así que el coeficiente de importaciones en la región pasó del 15.9% del PIB en 1981 a 22.3% en 2000 (Guillén, 2007).

En conjunto las economías latinoamericanas crecieron menos durante los últimos veinte años del s.xx que lo exhibido en las décadas anteriores<sup>8</sup>. Además, varios países de la región enfrentaron crisis severas a raíz de la aplicación del MN. Sirvan como ejemplo los episodios de inestabilidad en México (1994), Brasil (1999) y Argentina (2001). También conviene señalar que incluso países que mostraron un rápido crecimiento económico hacia fines de los 80 y los 90 –Chile, Argentina, Costa Rica, Panamá y Perú–, obtenían magros resultados en reducir la pobreza, al tiempo que se profundizaban los niveles de desigualdad (Arenas, 2012).

La promesa de generar empleos de calidad también se quedó trunca. La aplicación de las medidas neoliberales no creó el nivel de empleo que se anunció y más bien amplió la magnitud de la economía informal. Este fenómeno incidió de manera determinante en el deterioro de los salarios reales, la concentración de los ingresos y el aumento de la pobreza. Esto refuerza la tesis de que la acumulación

de capital no garantiza el incremento de los salarios reales, debido en buena parte a la existencia de una vasta oferta de fuerza de trabajo. En ese sentido, la economía informal no es tan solo el ámbito que confina a quienes no encuentran sitio en la economía formal, también se convierte en el piso del valor de la fuerza de trabajo. Como resultado, en Latinoamérica el MN acentuó y volvió más compleja tanto la heterogeneidad estructural del sistema económico como la estratificación social (Guillén, 2007).

No puede pasarse por alto que los costos sociales del MN fueron distribuidos de manera injusta entre los diferentes sectores de la sociedad. En la mayoría de países la apertura financiera y el ingreso masivo de capitales llevaron a la sobrevaluación de las monedas y a un nuevo ciclo de la deuda externa, acentuando la vulnerabilidad y fragilidad financiera. Mientras los inversionistas han obtenido en general beneficios de las reformas puestas en marcha, el aumento del desempleo, la merma de los servicios sociales y la contracción de los salarios reales afectaron de manera sustantiva a los grupos más vulnerables (Sierra, 2012; Guillén, 2007; Papa, 2004).

Desde un punto de vista sistémico, podría decirse que los dos grandes efectos del neoliberalismo han sido el peso sobre dimensionado de la financierización de la economía y la precarización de las relaciones de trabajo. Es decir, hegemonía del capital financiero bajo su forma especulativa y, por otra parte, expropiación de derechos laborales (Sader, 2008)<sup>9</sup>. Estos efectos

---

7. La participación del sector industrial en el PIB bajó en Argentina del 28% en 1976 al 15.4% en 2001. En México este indicador disminuyó del 29 % en 1980 al 24.5% en 2003. Por su parte en Colombia pasó de 27.1% en 1976 a 14.1% en 2003 (Guillén, 2007; Echavarría y Villamizar, (s.a)).

8. En América Latina el PIB creció entre 1950 y 1980 al 5.5% anual; en cambio, durante el periodo 1981-2003 creció a un ritmo de 2.1% anual (Valenzuela, 2011).

9. Al respecto, J. Valenzuela (2013) sostiene que el modelo neoliberal a nivel global cumplió dos funciones estratégicas: a) incrementar la tasa de explotación, y b) promover una mayor sujeción del orden económico al capital financiero internacional. Según este autor, ambas funciones explican la crisis terminal del modelo neoliberal, por haberse cumplido ya sus objetivos. Esta situación de ninguna manera asegura una crisis terminal del capitalismo sino un momento de inflexión en el cual nuevos enfoques se disputarán la hegemonía.



provocaron condiciones que fueron aumentando un malestar social que se expresó en todos los países, con diferentes niveles de intensidad y capacidad reivindicativa. Ya en el primer lustro del s.xxi, las correlaciones de poder en buena parte de los países latinoamericanos marcaban el paso de proyectos políticos que rechazaban el núcleo de políticas duras del neoliberalismo.

### El Enfoque Postneoliberal (EPN)

El espacio postneoliberal se ubica más como una plataforma en construcción, cohesionada por el interés en revertir los efectos más drásticos de la desregulación del mercado, la reducción de las funciones estatales y el debilitamiento de la política social. El postneoliberalismo es una categoría descriptiva que incluye diferentes grados de rechazo al neoliberalismo, que supone la posibilidad de distintos proyectos políticos que buscan mejorar las condiciones de vida de la población, sin llegar a configurar en estricto sentido un nuevo modelo.

Se trata entonces de un enfoque basado en un concepto polisémico. Posee *a priori* la ventaja de dejar abiertas múltiples alternativas al neoliberalismo pero, a contrapelo, prevalece la incertidumbre sobre su peso cohesionador y su capacidad explicativa. El abanico de posibilidades incluye: **a)** alternativas de reforzamiento del capitalismo, **b)** construcción de vías de salida del capitalismo a partir de las propias instituciones capitalistas, y **c)** búsqueda de modos colectivos de concebir y llevar a la práctica organizaciones sociales no capitalistas (Ceceña, 2011).

Como contrapunto, es importante resaltar que el EPN cuenta con un periodo de observación muy breve. Su apogeo ha sido entre 2005 y 2012, mostrando a partir de este último año un estancamiento debido al desgaste de los proyectos políticos que lo han abanderado, agravado en mucho por el impacto de los shocks externos que han disminuido las divisas provenientes de la exportación de materias primas. Quizás en el futuro el espacio postneoliberal llegue a verse más como una fase de transición que como un enfoque en sí mismo, pero hoy es pertinente perfilar su ocurrencia en la región, en tanto factor

de contrapunto a varias prácticas neoliberales que han deteriorado la convivencia social.

Entre los principales factores contextuales que en su momento favorecieron la emergencia del EPN se puede mencionar: **a)** el desplazamiento relativo, en su momento, de la prioridad geopolítica de los EE.UU. hacia otras zonas del planeta, en especial Medio Oriente y Asia Pacífico, **b)** el aumento de la demanda de materias primas de las economías emergentes, sobre todo de China, y **c)** el desgaste prematuro de los gobiernos de orientación neoliberal que produjeron altísimos costos sociales, malestar ciudadano y nuevas fuerzas políticas con capacidad de ganar elecciones.

Mientras el neoliberalismo obtuvo una vigencia casi absoluta en Latinoamérica –sin perjuicio de la variación de intensidad en cada país–, el EPN se ha concentrado en Sudamérica, aunque todavía sin mayores márgenes de posibilidad en Perú y Colombia.<sup>10</sup> Puede decirse que los alcances y dinámicas del postneoliberalismo varían según: **a)** características del Estado preexistente a los gobiernos de izquierda y/o progresistas que han predominado en el sur del continente, **b)** perfil económico (dependencia cuasi absoluta en la exportación de materias primas o una cierta combinación de competitivos sectores primarios, industriales y de servicios, y **c)** acumulación de fuerzas de los bloques políticos que llegaron al poder para revertir el núcleo duro de las políticas neoliberales.

Los factores anteriores sitúan a los países andinos –Venezuela, Bolivia y Ecuador– con proyectos postneoliberales que desde el perfil de gobiernos

---

10. La ola postneoliberal baña por supuesto con diferente intensidad a los países que entre 2005 a la fecha han mostrado algún nivel de desafío a la ortodoxia neoliberal. La mención de Colombia y Perú es porque en estos países no han alcanzado el gobierno partidos con un programa que cuestione el modelo neoliberal. Es sabido además que en el caso chileno cohabitan políticas de porte progresista con una arraigada base económica de cuño neoliberal. El caso del Paraguay se parece mucho al de Perú y Colombia, a no ser ciertas medidas adoptadas durante el breve episodio del gobierno de Fernando Lugo.





con fuerte concentración de poder presidencial han desafiado en mayor medida el *statu quo* precedente. Por otra parte, países como Argentina, Brasil, Uruguay y todavía menos en Chile, muestran aplicaciones del EPN más limitadas, debido en parte a la existencia de una correlación de fuerzas políticas más equilibrada y por arreglos institucionales previos que se han consolidado en la esfera de las políticas públicas.

En todo caso, cabe hacer notar que las experiencias observadas del EPN no necesariamente revierten a fondo el llamado Consenso Washington. La lucha se ha centrado en devolver al Estado cierto rol regulador y de captura puntual de una parte del excedente económico, acompañado de una re-priorización del gasto público para reducir la desigualdad así como fortalecer las infraestructuras que permitan el desarrollo económico.

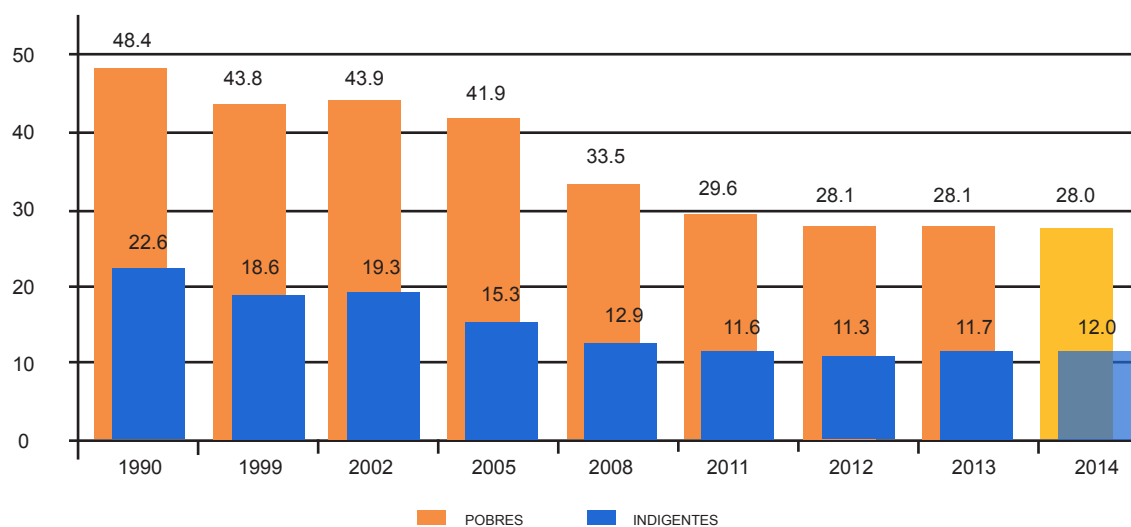
En el campo de las relaciones internacionales, el EPN ha intentado apostar hacia una mayor autonomía regional, de ahí los esfuerzos en reconfigurar las instituciones regionales. Se han visto intentos para redefinir o trascender los vínculos meramente comerciales, así como para la adaptación a

un contexto signado por la crisis global y el desplazamiento del dinamismo económico hacia la zona Asia-Pacífico (Arenas, 2012).

Si bien las tasas de desempleo y de pobreza mostraron una tendencia a la baja durante el periodo de apogeo del EPN, la brecha de la desigualdad se mantiene casi intacta (Gráficos 1 y 2). Latinoamérica continúa siendo, junto al África Subsahariana, una de las dos regiones con mayor inequidad en la distribución de la riqueza, en un mundo ya de por sí muy desigual (Gráfico 3). Reducir las brechas de inequidad es una tarea que requiere una comprensión global sobre cómo opera la acumulación de riqueza en el sistema capitalista. Tal como lo explica Piketty (2014), desde los años ochenta el sistema económico dominante recobró su inercia y fundamento: maximizar las ganancias del capital y reducir la participación de los salarios en el conjunto de la riqueza. Este fenómeno de orden global repercute por consiguiente en la región latinoamericana y, como puede deducirse, las inversiones intensivas en capital, la especulación financiera, la baja tributación sobre el capital, la flexibilidad laboral el empleo precario y el desempleo no son meras externalidades, son consecuencias de una intención deliberada de aumentar la concentración del capital.

Gráfico 1

### América Latina: Evolución de la Pobreza y la Indigencia, 1990-2014

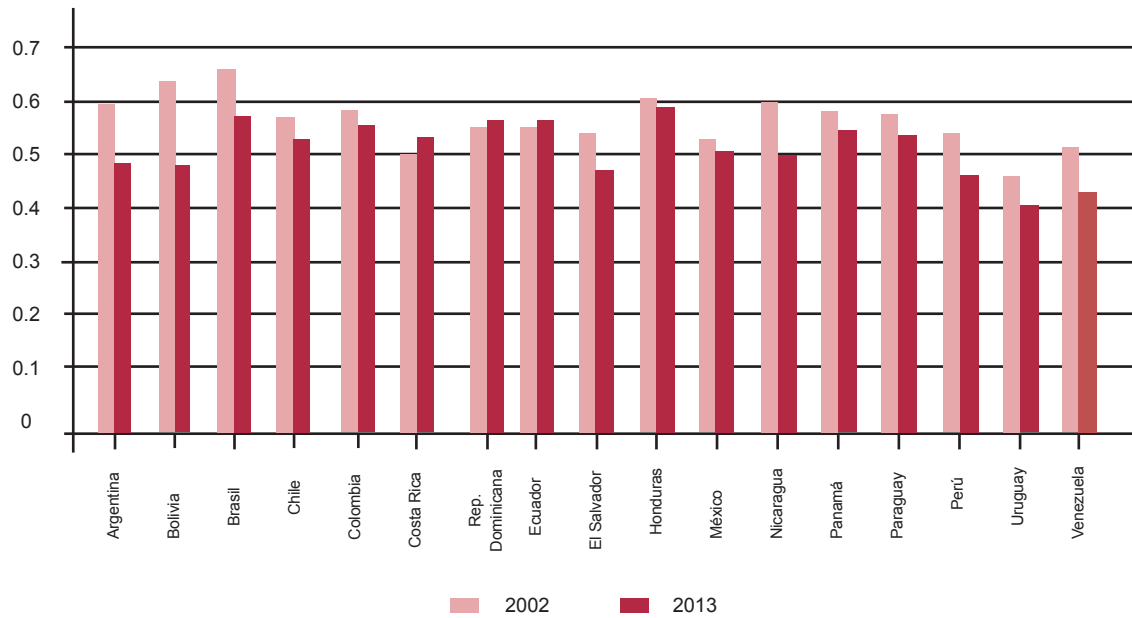


Fuente: Abramo 2015; p.16, con base en la CEPAL. La estimación incluye a Haití. Los datos de 2014 corresponden a proyecciones para ese año y reflejan el porcentaje de la población total.



Gráfico 2

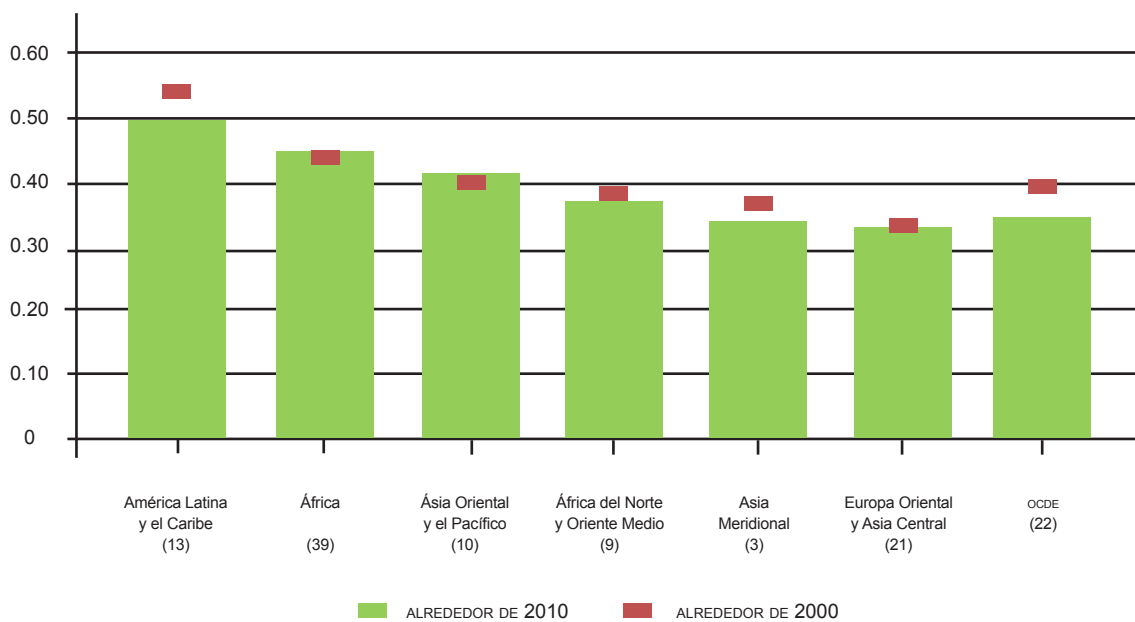
América Latina: desigualdad del ingreso, 2002 y 2013 (Índice de GINI)



Fuente: Amarante y Jiménez, 2015; p. 14.

Gráfico 3

América Latina y otras regiones del mundo: coeficiente de GINI, alrededor de 2010



Fuente: Prado, 2015; p. 4.



Una de las principales críticas a las políticas del EPN es la insistencia en el patrón de acumulación primario-exportador-extractivista, financiado sobre todo por capital transnacional. Como lo señala Stolowics (2011; pp. 12-13), este patrón está basado en “vastos monocultivos transgénicos; en minería (sobre todo a cielo abierto); en la explotación de energéticos como petróleo, gas, hidroelectricidad; en la expropiación de biodiversidad; y en la construcción de un sistema multimodal de transporte y comunicación para abaratar su extracción. Actividades, todas, que exigen el control del territorio, con el despojo a pueblos, campesinos, pequeños propietarios y comunidades indígenas.”

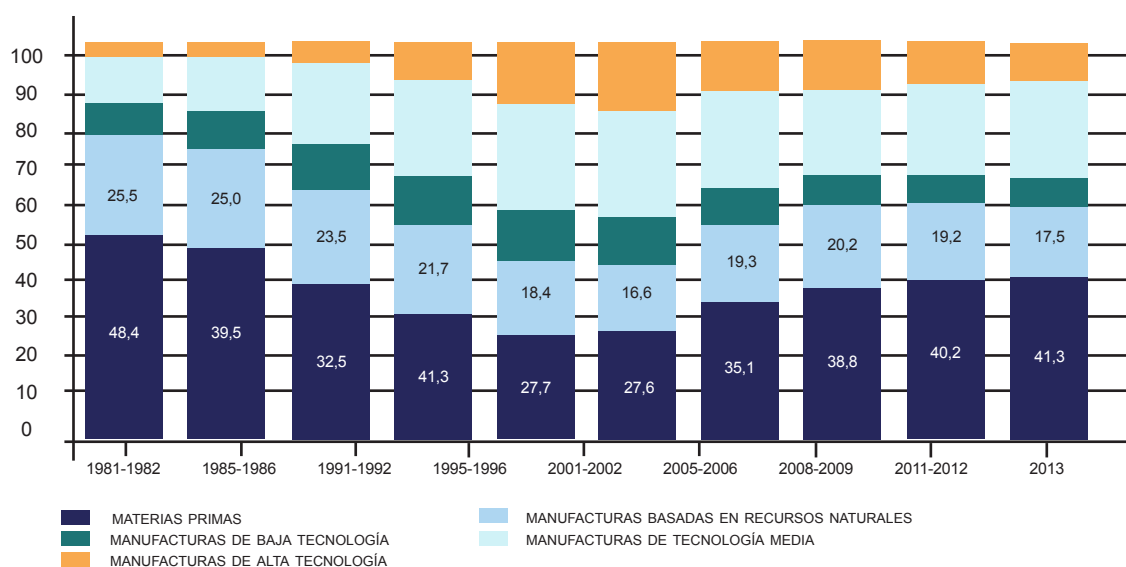
Queda en evidencia que los gobiernos llamados progresistas y que defienden los proyectos de corte postneoliberal siguen, pese a los discursos en contrario, procurando el crecimiento económico a partir de la exportación de recursos naturales y la atracción de inversiones extranjeras, apoyando la ampliación del consumo popular y aplicando medidas compensatorias dirigidas a los sectores más pobres.

Son gobiernos que han redefinido algunos criterios en la relación con el capital, lo que representa un logro notable, y en la mayoría de los casos han logrado capturar una porción significativa del excedente de algunos rubros extractivistas. Sin embargo muestran serias limitaciones para avanzar hacia la diversificación productiva y para alterar el papel de la región en la división internacional del trabajo (Gudynas, 2015). De hecho, Latinoamérica —con matices según la subregión o países específicos— sigue dependiendo en buena manera de productos de bajo valor agregado para sostener su oferta exportadora (Gráfico 4).

En general los países Latinoamericanos fueron capaces de sacar ventaja durante la época de altos precios de las materias primas y de crisis en las naciones industrializadas; esto les permitió mayor margen de maniobra y crecer económicamente, pero no parecen tan preparados para afrontar el declive de los precios de los bienes que exportan (Gráfico 5). He ahí el riesgo que enfrentan mientras las élites afectadas por la nueva correlación de fuerzas al interior de cada país aprovechan la oportunidad

Gráfico 4

### América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por nivel de intensidad tecnológica, 1981-2013 (% del total)



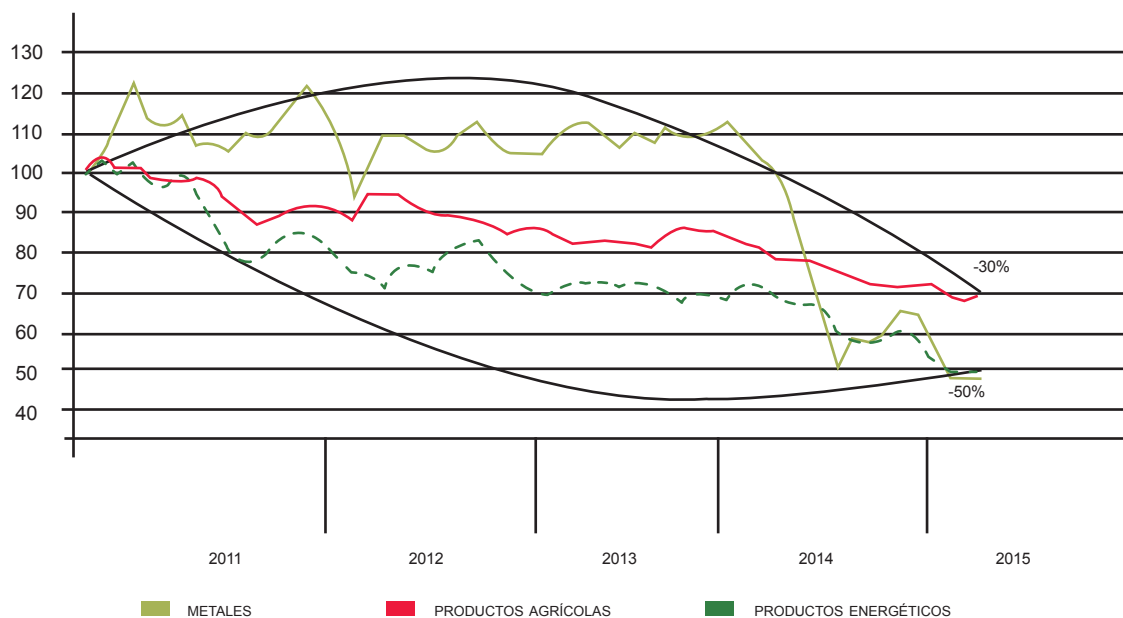
Fuente: Bárcena, 2015; p. 12.





Gráfico 5

**Índice de precios internacionales de los productos básicos.  
Enero de 2011 a octubre de 2015 (base enero de 2011=100)**



Fuente: CEPAL, 2011; p. 11, con base en base de datos del Banco Mundial, Commodity Price Data (Pink Sheet).

para resurgir como opción ante el electorado. Los proyectos postneoliberales se enfrentan a la amenaza de no poder sostener el aumento de la inversión y del gasto social, con lo que aumenta a su vez la presión por avanzar en la frontera extractiva, aunque esto suponga mayor destrucción de los ecosistemas<sup>11</sup>, despojo territorial y conflictos socio-ambientales.

También esta coyuntura es una valiosa oportunidad para situar este momento como un período de transición hacia un horizonte de transformación que dé cabida a las distintas dimensiones de las necesidades humanas y a los requerimientos del entorno natural del que se forma parte.

### La crisis de los modelos de desarrollo en Latinoamérica

Sería un error considerar los cuatro enfoques antes expuestos como modalidades aisladas entre sí, explicadas únicamente por el balance de poder que las ha impulsado. Por el contrario, su aplicación y

resultados están en parte condicionados por el grado de profundización y remanencia que cada modelo ha tenido en la región latinoamericana. Sin duda, los diseños orientados hacia el MPE y el MN son los que lograron poner más “candados” para que sus determinaciones no fuesen sustituidas a fondo por los enfoques desafiantes.

Desde el punto de vista epistemológico, los cuatro modelos comparten<sup>12</sup>, pese a sus importantes

11. La recurrencia a las actividades extractivistas ejerce una presión considerable sobre los límites planetarios, en especial por el cambio de uso de los suelos, la persistencia en la dependencia de los combustibles fósiles y la contaminación de las aguas. Sobre el concepto de “límites planetarios” véanse los informes del Stockholm Resilience center ([www.stockholmresilience.org/21/publications.html](http://www.stockholmresilience.org/21/publications.html)).

12. En el caso del postneoliberalismo, cierto que es algunas influencias cuestionan las bases del paradigma occidental – como por ejemplo el discurso del buen vivir en las constituciones de Ecuador y Bolivia- pero en la práctica ha prevalecido una visión modernizante que privilegia la acumulación económica como factor fundamental en la búsqueda del desarrollo.



diferencias, rasgos comunes que es importante identificar para, a priori, conocer sus alcances y restricciones potenciales. Entre esos rasgos destacan: **a)** la concepción de la modernización como un proceso evolutivo y lineal basado en el crecimiento económico como factor fundamental, **b)** la subordinación y negación del valor intrínseco de la naturaleza en las relaciones del ser humano con el entorno, y **c)** la subordinación y exclusión de los saberes subalternos a la racionalidad occidental dominante.

Pese a que siguen vigentes como praxis política, las ideas fuerza de las teorías tradicionales de desarrollo perdieron credibilidad en los últimos 25 años a raíz de la persistencia de las desigualdades y los daños, algunos irreversibles, al ecosistema. Incluso desde la cooperación para el desarrollo, se relegó de alguna manera la pretensión de un enfoque holístico y se reforzaron los programas con visión de corto plazo, como las iniciativas de reducción de la pobreza, atención a grupos vulnerabilizados, y en general, un repertorio de acciones focalizadas que tomaron el quehacer de gobiernos y de ONG.

Con la creación del enfoque del desarrollo sostenible, promocionado a nivel mundial por el PNUD a partir de los años 90, se intenta proyectar una visión multidimensional del bienestar humano –retomando parcialmente enfoques alternativos de las décadas anteriores– con el propósito de dar cuenta de la amplia gama de rezagos y potencialidades restringidas en el marco teórico del desarrollo centrado en el crecimiento del PIB. También entre 1990 y 1991 la CEPAL publica sendos documentos sobre un enfoque que apelaba a la transformación productiva con equidad y respeto al medio ambiente<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, comienza a adquirir mayor legitimidad el enfoque de derechos humanos, así como perspectivas teóricas que realzaban la importancia de la calidad de las instituciones, el conocimiento y la innovación tecnológica, el desarrollo local y la participación ciudadana, entre otros temas, que en conjunto reconfiguran el espacio de acción y reivindicación de la sociedad civil en cada país latinoamericano.

Más allá del grado de pertinencia de cada uno de estos enfoques alternativos, queda claro que no

cuentan con el instrumental ni fuerza política con la que contaron las teorías y enfoques tradicionales del desarrollo, por lo que su aplicación es referencial a ciertos países o a ciertas políticas sectoriales. Por otra parte, estos nuevos aportes siguen encasillados a una concepción que aunque supera la exclusividad de la dimensión económica, no termina de enfrentar los núcleos epistémicos que sostienen la idea del desarrollo económico como concepto prevaleciente en las estrategias para el bienestar.

### **El capitalismo, sus contradicciones y límites**

Aunque el capitalismo no es la única concreción socioeconómica de la modernidad occidental, sí es por los momentos la que se ha erigido como dominante tras la caída del bloque soviético y la reconfiguración de las relaciones económicas en China. Es por eso que se afirma que el capitalismo se enfrenta hoy más a sus propias contradicciones que a una concepción alternativa con gran capacidad contra hegemónica. Las principales contradicciones que sacuden al capitalismo tienen que ver con: **a)** la crisis de sobreproducción frente al estancamiento de la demanda global, **b)** la imposición de la especulación financiera sobre la base productiva real, y **c)** los límites físicos del planeta para soportar las dinámicas de la economía capitalista. Los tres aspectos convergen en una concentración de la riqueza y en la precarización de los medios de vida de la mayoría de la población mundial, sin perjuicio de los adelantos relativos en salud y educación alcanzados en las últimas décadas.

---

13. El más reciente enfoque de la CEPAL, denominado neo estructuralista, asume como estratégica la intervención estatal en la creación de externalidades en materia social y de infraestructura. Fomenta el papel del Estado en propiciar los encadenamientos inter e intra-sectoriales, el desarrollo de innovaciones tecnológicas, organizativas y reformas institucionales. Postula que no se trata de revivir las antiguas políticas de sustitución de importaciones y alto proteccionismo sino de fortalecer un proceso de industrialización que sirva de cimiento para la transformación del sistema productivo regional. En esa línea considera como prioridades aumentar las tasas internas de ahorro, invertir más en capital humano, educación, salud, capacitación y desarrollo de la ciencia y la tecnología (Briceño y Álvarez, 2006). Para una referencia más completa sobre el Neoestructuralismo, véase CEPAL (2015).



Frente a los problemas intrínsecos del capitalismo, en lugar de replantear los límites y posibilidades de la economía con respecto a las otras esferas sociales, el sistema busca siempre saltarse las barreras inmediatas que afectan la tasa de ganancia (Stolowics, 2011), aunque ello implique llevar al máximo la desregulación financiera, ambiental y de las relaciones laborales, así como destituir barreras culturales, jurídicas e institucionales que le presionan. Con esto pone a su servicio la globalización para utilizar al planeta entero como escenario de transacciones y expropiaciones que garanticen los flujos de capital y la generación y concentración del excedente.

Con base a lo antes expuesto, ¿cómo entender en Latinoamérica la relación del enfoque postneoliberal con el capitalismo? La observación de las trayectorias da pie para señalar que el cuestionamiento al modelo neoliberal no conlleva *per se* una crítica profunda al sistema capitalista. Es decir, la readecuación de la correlación de poder en la región y los cambios en el rol distributivo del Estado, por más importantes y deseables que estos sean, no alteran la esencia del papel que juega Latinoamérica como proveedora de materias primas y de mano de obra barata a la economía global. Hay obstáculos estructurales cuya remoción demanda esfuerzos de mayor coherencia y acumulación de fuerzas. Más allá de la magnitud de las intenciones y del efecto positivo de las políticas redistributivas postneoliberales, es evidente que la región sigue cumpliendo un papel relevante en la funcionalización del capitalismo global (Stolowics, 2011).

Tampoco es sensato achacar la responsabilidad absoluta de la crisis socioeconómica que vive la región a los efectos de las medidas postneoliberales. Los diferentes enfoques prevaletentes han retroalimentado un círculo vicioso cuya principal expresión es la persistencia de altos niveles de inequidad en la distribución de la riqueza, así como de numerosos grupos poblacionales que viven en la pobreza, pese a la reducción gradual que ha registrado este indicador a lo largo del s.xxi.

El conjunto de los cuatro modelos abordados en este documento han reforzado una característica

prototípica de las sociedades latinoamericanas: la heterogeneidad estructural, entendida como la articulación compleja de formas de producción “modernas” con formas “atrasadas”. El desempeño del capitalismo en América Latina ha tendido a reproducir la heterogeneidad estructural. La industrialización por sustitución de importaciones y cualquier otra estrategia para generar acumulación de capital endógeno no fueron capaces de absorber a las masas poblacionales que migraron a las ciudades. Al interior del sistema productivo, y reconociendo los matices diferenciadores entre países, se identifican con claridad tres niveles distintos en los sistemas productivos de los países latinoamericanos (Guillén, 2007):

1. El sector exportador: en tanto eje dinámico del sistema, pero aislado, en gran medida, del resto del tejido productivo.

2. El antiguo sector moderno creado durante la etapa de sustitución de importaciones: integrado por pequeñas, medianas y hasta grandes industrias, separadas del sector exportador y confinadas al mercado interno.

3. Los sectores “atrasados”: que incluyen: **a)** las antiguas actividades tradicionales, urbanas y rurales (incluyendo las comunidades indígenas en el caso de México, de Guatemala y de los países andinos); y **b)** la cada vez más densa franja de la economía informal.

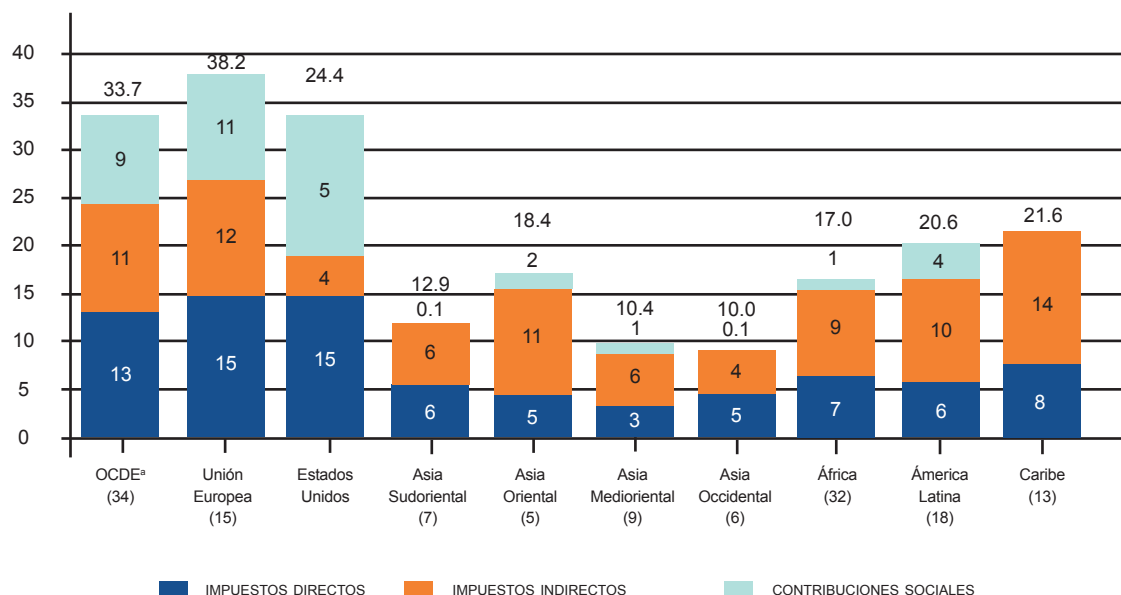
En lo que concierne al EPN, no ha revertido el fenómeno de la heterogeneidad, más bien lo ha acentuado. Se dice esto porque al avanzar en la frontera extractivista, no se avizora un punto de inflexión premeditado para hacer variar esa tendencia.

La excesiva apuesta por los mercados externos tiene como contracara la debilidad que siguen mostrando los mercados internos para potenciar la provisión sustentable y generalizada de bienes para satisfacer las necesidades de la población. Esta es una característica estructural de la región que no ha sido fácil de afrontar, mucho menos revertir. Las apuestas por la reprimarización de las economías o la apelación a la mano de obra no calificada como ventaja competitiva para atraer Inversiones Extraneras



Gráfico 6

## Regiones y países seleccionados: estructura de la carga tributaria, 2012-2013



Fuente: Prado, 2015; p.12, con base en CEPAL y OCDE.

Directas, junto a las resistencias para contar con sistemas tributarios progresivos y suficientes (Gráfico 6), provocan en la mayor parte de Latinoamérica una destrucción de los medios de vida de la población y de las garantías de una seguridad social efectiva. Este despojo actúa en múltiples frentes y termina negando la posibilidad de bienestar común. Es así que se debe ver desde una misma lógica fenómenos como el desplazamiento territorial de poblaciones sacrificadas para dar espacio a las actividades extractivistas, el creciente peso que adopta la economía informal o la imparable flexibilización dentro del propio ámbito del empleo formal.

**Crisis de los enfoques de desarrollo prevalecientes en la región:** se evidencia en las presiones acuciantes para acentuar la mercantilización de los territorios y su incorporación a las dinámicas de la acumulación financiera del capitalismo. De ahí que se observe la tendencia a la ampliación de la frontera extractivista en sus diferentes modalidades: **a)** ampliación de la frontera petrolera, con énfasis ahora en la exploración y explotación de petróleo en mar abierto, glaciales,

reservas naturales y territorios indígenas, **b)** la industrialización de bituminosas y de esquisto, **c)** la minería a cielo abierto, **d)** el agronegocio, que incluye pesticidas, transgénicos, monocultivos y sistemas de plantación, **e)** los servicios ambientales (privatización de agua, mercados de carbono, industria del turismo, pago por servicios ambientales, y **f)** la biotecnología, la geotecnología, y los biocombustibles, entre otros (Albuja y Dávalos, 2012).

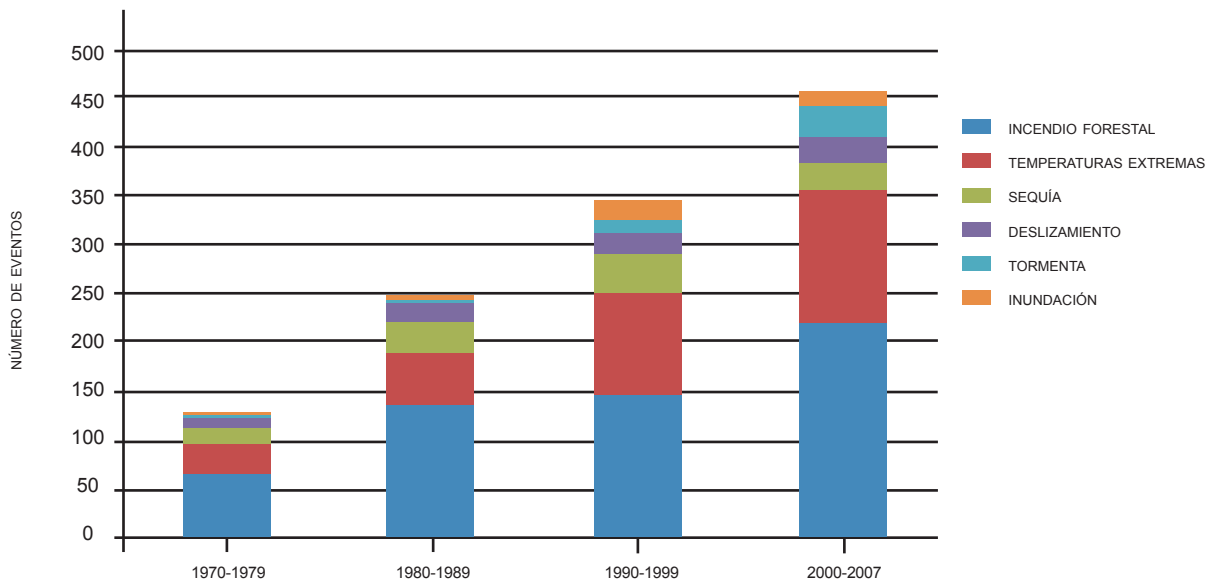
No en vano Maristella Svampa (2013) señaló que un nuevo ciclo político económico se había instalado en América Latina, algo que esta autora denominó Consenso de los Commodities, entendidos estos en términos generales como productos indiferenciados cuyos precios se fijan internacionalmente, o como productos de fabricación, disponibilidad y demanda mundial, que tienen un rango de precios internacional y no requieren tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento (Fornillo, 2014).

La importancia del extractivismo como eje de acumulación para países que siguen políticas



Gráfico 7

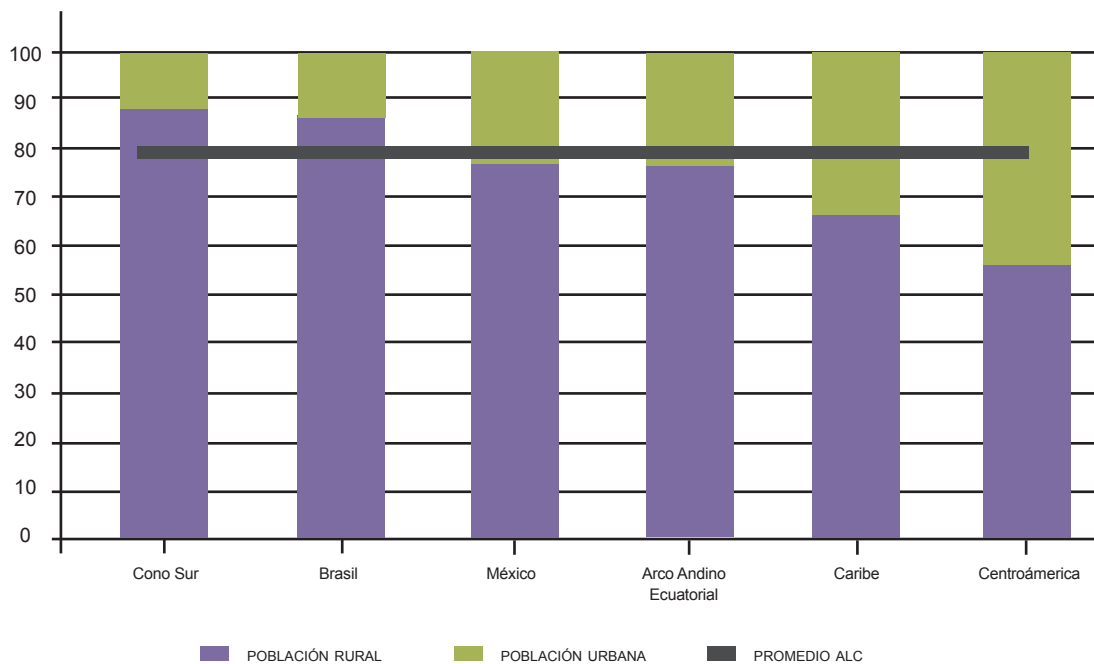
**América Latina y el Caribe: Frecuencia de eventos hidrometeorológicos, 1990-2007)**



Fuente: PNUMA, 2010; p. 40.

Gráfico 8

**América Latina y el Caribe. Población urbana y rural por subregiones y países de gran tamaño, 2010.**



Fuente: ONU\_HABITAT, 2012; p20.



postneoliberales o bien neoliberales influye para que se trate de ocultar sus efectos socio-ambientales. Pero la situación es peor al constatar la convergencia perversa de estos efectos con los del cambio climático, que como se sabe afecta con especial riesgo a los países latinoamericanos, sobre todo a los centroamericanos y caribeños. De especial mención es el aumento de la frecuencia de eventos hidrometeorológicos con efectos sociales catastróficos (Gráfico 7). Si bien la región no está entre las principales zonas emisoras de GEI —responsables de la alteración climática—, contribuye de manera indirecta por su aporte masivo de materias primas que entran en el ciclo de producción industrial global.

Como dos caras del mismo proceso, junto a la expropiación de medios de vida de las comunidades campesinas e indígenas, converge el fenómeno de la urbanización precaria de las ciudades latinoamericanas, con los consecuentes problemas en la calidad del transporte, disposición de vivienda, calidad del aire, generación de desechos y violencia urbana, entre otros<sup>14</sup>. Y cuando las ciudades de un determinado país no son consideradas como opciones de movilidad social, millones y millones de latinoamericanos deciden migrar en condiciones de alto riesgo a otros países ya sea dentro de la propia Latinoamérica o hacia Estados Unidos o Europa, según cada caso. Es por eso que los indicadores que reflejan una creciente urbanización de la región deben verse con cautela al considerar las particularidades del proceso al interior de los países (Gráfico 8).

Con base en lo anterior, puede deducirse que el círculo vicioso de las fallidas estrategias de desarrollo en Latinoamérica se auto refuerzan y retroalimentan, potenciando una alta concentración de la riqueza con una severa exclusión social y daños ambientales. No menos importante es que la observación histórica de los ciclos económicos de la región muestra como un rasgo, también de naturaleza estructural, la alta vulnerabilidad a los shocks externos producidos por los cambios en la demanda y precios de los productos en los que la región se ha especializado. En otras palabras, en tiempo de auge económico los beneficios tienden a concentrarse, mientras que, en los tiempos de recesión o estancamiento,

los costos los terminan sufriendo las poblaciones más vulnerables, que de modo recurrente han sido las mujeres, jóvenes y niñez, población campesina, indígena y afrodescendiente.

**Estancamiento de la democracia:** por otra parte, se ven truncadas las posibilidades de que el sistema político sea un canal para procesar políticas alternativas que logren desafiar el núcleo estructural de la exclusión en Latinoamérica. La afirmación anterior se funda al constatar las deformaciones que ha tenido el ideal de ciudadanía y democracia en la praxis regional. La expresión de la crisis de los modelos de desarrollo se manifiesta también en una crisis de la política. La democracia como régimen y estilo de vida no ha logrado consolidarse, más allá de los valiosos pero insuficientes avances en el campo electoral y en el respeto de ciertas libertades públicas. El sistema institucional suele estar capturado por las presiones de grupos de poder que, al margen de los procedimientos democráticos, imponen sus intereses en las políticas públicas.

La existencia de regímenes formalmente democráticos coexiste con: **a)** nichos robustos de autoritarismo y abuso de la fuerza, **b)** Estados patrimonialistas/prebendalistas en lugar de Estados democráticos de derecho, **c)** islotes institucionales tecnocráticos, ajenos a cualquier escrutinio público, y **d)** penetración creciente en varios países del crimen organizado en las instituciones estatales.

Los momentos de crisis son ventanas de oportunidad para cambiar la dirección de los enfoques. La evidencia muestra que en América Latina hacer más de lo mismo que se ha venido haciendo hasta ahora sólo agrava la situación. La región está ahora en su mejor momento demográfico, ya que exhibe

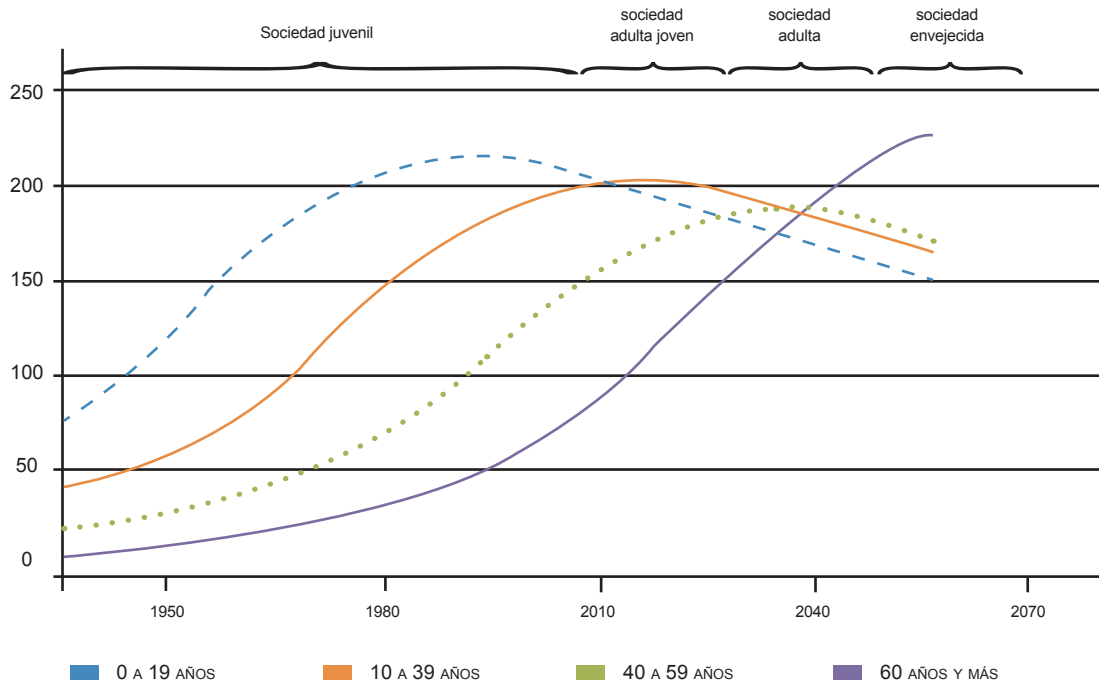
---

14. En América Latina y el Caribe, las ciudades con un millón o más habitantes han aumentado de 8 en 1950 a 56 en 2010 y una de cada tres personas de la región vive en estas ciudades. De las 56, cinco se consideran mega ciudades (con una población mayor a diez millones de habitantes). En la actualidad América Latina es considerada la región más urbanizada del llamado mundo en desarrollo, dos tercios de la población latinoamericana vive en ciudades de 20 mil habitantes o más y casi un 80% en zonas urbanas (CELADE, 201; CEPAL, 2013).



Gráfico 9

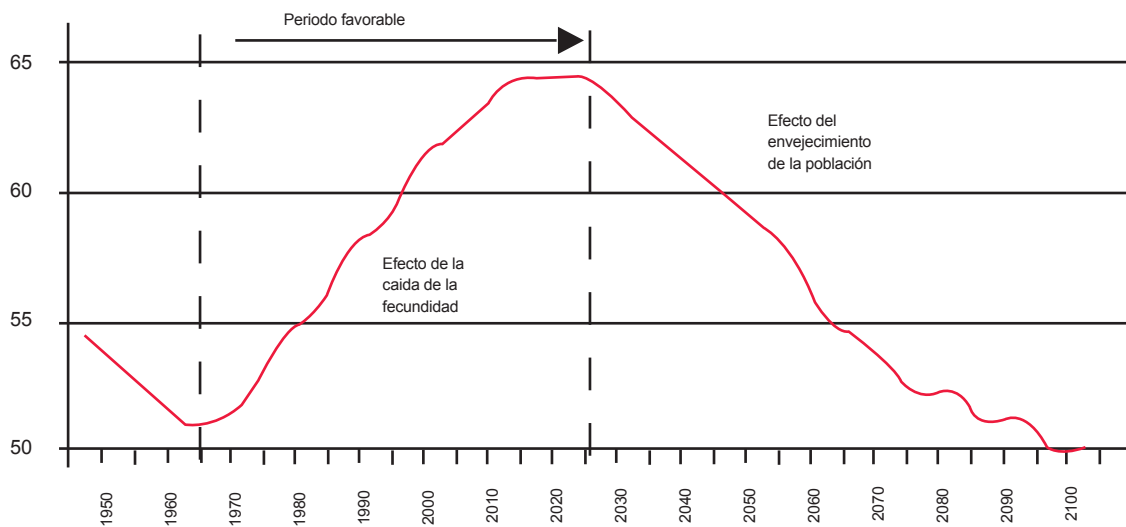
**América Latina: población según grupos de edad, 1950-2070**



Fuente: CELADE, 2014; p. 28

Gráfico 10

**América Latina y el Caribe: proporción de la población con edades entre 15 y 59 años, 1950-2100 (%)**



Fuente: CEPAL, 2013; p.82, con base en Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2012 Revision, 2013.





menores tasas de dependencia históricas por contar con una mayor proporción de su población entre 15 y 60 años de edad; pero esa ventana demográfica no se aprovecha de manera automática, requiere el diseño de políticas que generen una amplia y consistente estructura de oportunidades. De lo contrario, en las siguientes décadas la situación se volverá inmanejable por el envejecimiento de la población sin que se hayan creado las bases socioeconómicas para hacer frente a esa etapa demográfica (gráficos 9 y 10). El problema es que se ha privilegiado la reproducción del capital antes que la reproducción de la vida en condiciones dignas. La coyuntura exige a cada actor social cumplir un papel de portador de las ideas de cambio e innovación. Desde el campo de las ideas, la definición de un horizonte de transformación flexible pero consistente es un desafío de primer orden.

### **Cómo superar las contradicciones de los modelos actuales**

Latinoamérica ha sido un espacio de experimentación de varios modelos de desarrollo. Sin embargo, los intentos poseen un vicio de origen: no se han fundado en la satisfacción de necesidades humanas. Más bien se han enfocado en resolver los problemas de acumulación del capital y, de modo secundario, ofrecer respuestas insatisfactorias al desafío de asegurar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, que el propio régimen económico ha requerido para su perdurabilidad. Es decir, la atención de las necesidades humanas ha sido accesoria y subsumida al sistema económico. La cuestión ambiental no ha corrido mejor suerte, ha sido invisibilizada o subordinada a la racionalidad de lucro.

Ni la apertura indiscriminada de los mercados, ni el proteccionismo per se, mucho menos la apuesta extractivista han mostrado ser soluciones consistentes; bien al contrario, han dejado secuelas que se convierten en obstáculos para superar los rezagos de la región. Repensar la satisfacción de necesidades fundamentales y los patrones de convivencia de los seres humanos entre sí y con el entorno, requiere cuestionar los supuestos sobre los que se ha erigido la idea de desarrollo. Se trata entonces de construir

un horizonte alternativo de transformación social-ecológica que sirva como referente a los diseños de política pública y a las elecciones de que disponen las personas y grupos sociales.

Se dice horizonte para no reincidir en esquemas dogmáticos, unívocos y verticalistas. Se tiene que fundamentar con principios y argumentos razonables los parámetros de un enfoque alternativo, que cuestione la base epistemológica de los conceptos prevalecientes de desarrollo. Una tarea de esa magnitud requiere una aproximación holística, sensible a las particularidades de la región latinoamericana respecto a otras regiones del mundo, a la vez que sensible a la diversidad de condiciones y cosmovisiones que existen entre sus países y al interior de estos. No se trata de erigir un nuevo esencialismo latinoamericano. El propósito es delinear un espacio de construcción de opciones de bienestar que considere los límites y requerimientos físicos del entorno como los derechos fundamentales de las personas y que, en ese tenor, pueda procesar los conflictos y contradicciones sociales mediante reglas que no se doblen para preservar los intereses de los grupos con mayor poder.

Una propuesta de esa índole dialoga con los aportes de la decolonialidad y con el pensamiento de frontera, para pensar más allá de los axiomas de la modernidad occidental, rescatando e integrando los saberes subalternos que han sido sumergidos en la marginalidad. Como lo señala Loera (2015), hay que construir un espacio anti hegemónico, reapropiando, adaptando y consolidando conocimientos que permitan contar con nuevos parámetros de acción para resistir, convivir y transformar los patrones sobre los cuales se construye lo que hoy se conoce como Latinoamérica.

En aras de este esfuerzo de crear un horizonte de transformación social-ecológica, conviene salir de algunas trampas o dicotomías que han cercenado las opciones de visiones más integrales de desarrollo. Una de esas falsas contradicciones es la que enfrenta al Estado con el mercado. Este antagonismo tiene mucho de artificial, pues estas no son necesariamente fuerzas separadas y contrapuestas, ambas pueden





complementarse y reforzarse mutuamente para el cambio social incluyente.

### Hacia un enfoque de transformación socialmente justo y ecológicamente sustentable

Las sociedades no son estáticas, aún aquellas que parecen mostrar menos síntomas de cambio en el tiempo. Esta afirmación plantea el desafío de asumir y gestionar el cambio social. La dirección y la intensidad de las transformaciones van a depender en mucho de los principios, medios y fines que propongan los países y la región en su conjunto. No conviene uniformar el enfoque de desarrollo, pero sí deberían identificarse aspectos comunes que permitan la interdependencia horizontal de diferentes iniciativas.

A partir de la descripción y crítica de los principales enfoques de desarrollo prevalecientes en la región, se podrían identificar al menos tres grandes orientaciones que deberían estar presentes en los procesos de transformación:

1. Satisfacción de las necesidades fundamentales de la población: existen varios intentos de calificar cuáles son las necesidades cruciales para la vida de los seres humanos. Un horizonte transformación como el que se ha venido remarcando en este apartado tiene que ver con la satisfacción adecuada de al menos ocho aspectos: **a)** alimentación, **b)** vivienda y hábitat, **c)** vestuario, **d)** salud, **e)** conocimiento, **f)** movilidad (transporte), **g)** trabajo digno y, **h)** ocio y recreación creativa.

La simple mención de estos aspectos de satisfacción de necesidades no es lo que diferencia *per se* a un horizonte de transformación social y ecológica de los enfoques tradicionales. La clave está en cómo se les concibe a cada uno de ellos y cómo se les da respuesta dentro de una sociedad. Sobre la primera cuestión, el punto central alude a la calidad de los satisfactores, es decir, la medida en que las respuestas interactúan de modo virtuoso con los ciclos de vida de la naturaleza y a la vez dignifican y enriquecen la vida de los seres humanos. En cuanto a la segunda cuestión, los satisfactores a las necesidades requieren ser vistos como derechos en lugar de mercancías (racionalidad

de lucro) o prebendas de un Estado paternalista (clientelización de las necesidades). La consideración de un enfoque de derechos está íntimamente ligado a la concepción de libertad y autonomía del sujeto tanto como a la condición solidaria para procurar la satisfacción de necesidades.

Las ideas dominantes sobre el desarrollo han subordinado el enfoque de necesidades por el de la acumulación, de modo que los satisfactores quedan en buena parte dentro de la esfera mercantil. Desde un enfoque alternativo no se pretende demonizar las relaciones mercantiles y su eventual participación en la respuesta a algunas de las necesidades enunciadas, pero debe confrontarse la tendencia de que sea el mercado el principal instrumento de asignación de los satisfactores, ya que este sesgo da lugar a: **a)** la especulación, por ende, precarizando la equidad y, **b)** (en aras de reproducir los ciclos rentabilidad económica) favorecer el desperdicio y la obsolescencia real o simbólica de los bienes y servicios que requieren las personas.

2. Respeto de los equilibrios biosistémicos que hacen posible la diversidad de formas de vida en el planeta: reorientar las formas de relación de los seres humanos con la naturaleza se liga a una comprensión multidimensional de su impacto en el entorno. Aquí, por su peso, el desafío más urgente es replantear la matriz de extracción, producción, circulación y consumo de bienes y servicios. Esto pasa por cuestionar la racionalidad de uso de los recursos naturales y los procesos energéticos empleados en las diferentes fases del ciclo económico.

Un horizonte de transformación alternativo lleva aparejado el cambio cualitativo y cuantitativo en el uso de materias primas y fuentes de energía; no por capricho, sino porque este punto no puede abstraerse de la capacidad del planeta de soportar nuestra huella ecológica. La evidencia es contundente sobre cómo nuestra presencia ha destruido, limitado y condicionado la reproducción de las formas de vida, incluyendo la de la especie humana. El margen de tiempo para cambiar las tendencias se ha reducido como nunca antes en la historia. Es un acto de irresponsabilidad ignorar estos peligros;



sin embargo, la racionalidad dominante lo hace, saltándose cualquier obstáculo que intente frenar la generación de ganancias.

En la observación e interrelación con culturas marginadas se puede encontrar experiencias de lógicas distintas de cohabitar con la naturaleza. Se dice esto lejos del afán de sugerir un talante conservacionista-dogmático, pero si para refutar que la racionalidad de explotación de los recursos naturales es consustancial e inevitable en cualquier sociedad humana. La premisa antropocéntrica de superioridad y derecho incuestionable a someter la naturaleza tiene que ser cambiada por una en la que las capacidades especiales de los humanos se integren a la lógica de reproducción de las distintas formas de vida, no solo por solidaridad, sino como condición sine qua non para la sobrevivencia de nuestra especie.

**3. La convivencia horizontal entre diferentes tipos de sociedades humanas: salir del círculo vicioso en que el bienestar de unos sea posible gracias al despojo de otros es condición esencial para la transformación.** En el caso de América Latina, las secuelas de la conquista y colonización explican en parte las distorsiones en el despliegue de potencialidades de los países que la conforman. Esta situación no se terminó con los procesos de independencia del s.XIX, por cuanto las distintas potencias mundiales han seguido buscando con insistencia proveerse de las materias primas y otros factores que ofrecen los países latinoamericanos. Los países de la región, aunque nominalmente son independientes, siguen mostrando una dependencia estructural hacia las decisiones tomadas en los principales centros de poder mundial.

Por otra parte, esta relación se reproduce al interior de los países entre los estratos más ricos y el resto de la población, sin dejar de mencionar la marginalidad a la que se ve relegada la mayor parte de la población indígena. La verticalidad en las relaciones entre países y grupos sociales no solo perjudica la condición de vida material de los más débiles, también empobrece, desde la perspectiva cultural, a toda la humanidad.

La ausencia de esquemas institucionales que garanticen las relaciones horizontales entre los

países y grupos sociales está detrás de los conflictos y violencia letal que afecta al planeta, sin que haya sido Latinoamérica una excepción al respecto. El mayor acceso a recursos monetarios, poder político y capacidad tecnológica provoca que ciertos países o empresas de alcance transnacional invadan los ámbitos de cotidianidad de poblaciones que no están preparadas para hacer frente a esa agresión, sea esta en la forma de invasión comercial, despojo de los medios de vida o irrespeto a las cosmovisiones y modos de convivencia de los pueblos.

A la base de esta constante destrucción y/o asimilación cultural se halla la premisa de que la modernidad occidental dominante es una racionalidad que no puede ser cuestionada, al asumirse la superioridad de un determinado proyecto de sociedad sobre el resto de culturas. La salida a este falso supuesto no es la inversión de papeles, más bien la asunción de un paradigma de relaciones sociales basado en el respeto a los saberes, creencias y modos de vida de la diversidad de pueblos de la región, en tanto esos rasgos no den lugar a la destrucción o degradación de otros seres humanos. No se está defendiendo un relativismo a ultranza, esto sería contraproducente; por esa razón es que se requiere definir pautas universales basadas en el respeto a la dignidad humana, para que la pertenencia a un determinado grupo no sea excusa para obviarlas.

Concretar un tipo de convivencia que potencie tanto la libertad, la responsabilidad y la solidaridad no es un asunto para dejarlo al azar o a la buena voluntad de las elites, precisa más bien el empoderamiento de los grupos excluidos a fin de que estos cuenten con un amplio abanico de instrumentos para defender sus derechos.

La sinergia de estas tres orientaciones permitiría la condición de posibilidad de un enfoque diferenciado a los conceptos clásicos de desarrollo. La retroalimentación de las tres indicaría los parámetros a compartir entre las iniciativas de cambio social alternativo. En esa dirección, como referencia para problematizar y precisar posibles ejes de acción, se identifican nudos críticos que ameritan ser reflexionados para dar coherencia a un proceso de transformación:



1. La democracia como régimen político y como estilo de vida: implica ir más allá de los límites de la democracia procedimental y de la participación ciudadana clientelar. Se refiere entonces a una concepción de la democracia como plataforma en permanente construcción para la convivencia y solución pacífica y equitativa de los conflictos, al tiempo que promueve la autonomía y responsabilidad de los sujetos. La democracia, además, tendría que ser ampliada y enriquecida en el espacio transnacional, en tanto muchas de las decisiones que hoy comprometen el bienestar de la población son tomadas por entidades que dominan la red de relaciones internacionales, donde los pueblos y grupos afectados cuentan con escaso margen para incidir y defender sus derechos.

2. Los equilibrios entre la esfera pública y la privada: esta relación no se limita a la relación mercado-estado, la excede. No todo lo privado entra en la esfera del mercado ni todo lo público en la del Estado, por lo tanto redefinir el ámbito de lo público parte de la comprensión que se tenga de lo colectivo, de lo que incumbe a todos y todas y que puede ser gestionado desde diferentes estrategias institucionales.

3. El enfoque de derechos humanos como salvaguarda individual y colectiva frente al abuso y la arbitrariedad: la ampliación de la concepción de lo público incluye la posibilidad de acuerdos colectivos sobre el espectro de derechos fundamentales. Los derechos humanos no solo permiten el ejercicio de libertades y el goce de un conjunto de derechos aplicables a todas las personas, también proveen un estatus de protección y acción afirmativa en favor de sujetos que, por su condición, están mayormente expuestos a sufrir los efectos de políticas y comportamientos lesivos. Algunos ejemplos de este escudo de protección son: el reconocimiento de derechos a la mujer frente al patriarcado, los derechos de la niñez y la juventud frente a la visión adultocéntrica, los derechos de las poblaciones indígenas y negras frente a las secuelas y dinámicas de la dominación colonial y neocolonial.

4. La reflexividad de los avances de la ciencia y la tecnología a partir de referencias éticas en la que

prevalezca el principio de precaución: la investigación y avances científicos requieren interactuar con principios éticos, que si bien pueden ser flexibles en el tiempo, delinee parámetros de lo que conviene o no desarrollar en un momento determinado. Desde esta perspectiva, no sería admisible la cantidad de recursos destinados a la producción y compra de armas o de artefactos que sigan promoviendo la dependencia de los combustibles fósiles. Tampoco lo serían experimentos y supuestas invasiones que pongan en riesgo los ecosistemas y los medios de vida de la población. De ahí que un principio crucial a respetar es el de precaución, que postula que mientras no se haya determinado con precisión los efectos de ciertos procedimientos y dispositivos científicos y tecnológicos, los gobiernos y empresas, o cualquier persona a título individual deberían verse imposibilitados a ponerlos en práctica.

5. La ponderación del valor del entorno natural más allá de un arbitrario valor económico: la imposición de la esfera económica como ámbito dominante e incuestionado ha traído como secuela la destrucción del entorno ambiental. Estos efectos han sido en general externalizados del proceso productivo, y ni siquiera suelen ser cuantificados. Ahora bien, la cuantificación monetaria de bienes naturales puede ayudar a limitar la lógica expoliadora del sistema económico, pero no es de ninguna manera el punto deseable que se requiere para una adecuada ponderación de la naturaleza. Por el contrario, el desafío pasa por reconocer el valor inconmensurable de los atributos que cumplen los ecosistemas, por lo que la lógica de acumulación no podría de esta manera subordinarlos mediante un valor económico. Este aspecto es clave para refrenar la depredación que hoy sufre el planeta.

La interacción de las tres orientaciones con las respuestas adecuadas a los nudos de problematización antes expuestos, daría lugar en el caso latinoamericano a precisar características específicas de los proyectos de transformación social y ecológica. Se destacan las siguientes:

1. Renuncia al extractivismo como eje principal de acumulación en los Estados latinoamericanos: implicaría acciones estratégicas, sostenidas en el



tiempo para reducir la dependencia económica de la exportación de materias primas. Para ello se tendría que avanzar la diversificación y encadenamiento productivo con aumento de las capacidades de innovación, generación de trabajo digno y adaptación de tecnologías social y ecológicamente convenientes. La teoría de las ventajas comparativas debería ser desafiada. En la misma dirección se debería desincentivar el ofrecimiento de mano de obra barata, la desregulación laboral y los desmedidos incentivos fiscales como estrategias para atraer inversiones a la región.

2. La política pública tendría como uno de sus principales propósitos la reducción sustantiva de la desigualdad: dados los umbrales de inequidad en la región, tendrían que adoptarse políticas que, en conjunto, desincentiven la concentración del patrimonio, propicien la tributación progresiva y la articulación horizontal de la política social con la política económica. Incluye la disminución de las brechas tanto entre estratos sociales como entre diferentes territorios.

3. El fortalecimiento y ampliación de un Estado democrático socialmente responsable: esta pretensión supone: a) reducción de las asimetrías de poder político entre los grupos sociales mediante el fortalecimiento de las dimensiones representativa y participativa de la democracia, b) el aseguramiento de los derechos humanos fundamentales, c) el fortalecimiento de la convivencialidad democrática para sustituir la violencia como vía preferencial para resolver los conflictos y, d) el diseño pertinente de frenos y contrapesos para minimizar la arbitrariedad en el uso del poder público.

4. La redefinición de los procesos de integración hacia esquemas colaborativos y de empoderamiento de los pueblos: implica reducir el peso casi exclusivo del intercambio comercial como leitmotiv en la relaciones entre los países de la región. El fortalecimiento de la colaboración intergubernamental y la eventual definición de entidades supranacionales con fines legítimos y sujetas a escrutinio público, es requerido para un nuevo estilo de relaciones internacionales dentro de Latinoamérica. Cobraría prioridad la búsqueda

de la cohesión social, entendida como los esfuerzos conjuntos para reducir las asimetrías entre países y al interior de estos. No se trata de sustituir las responsabilidades de los Estados, sino complementar la acción regional a los esfuerzos nacionales. Asimismo, de especial interés sería: a) la articulación de posiciones concertadas como región ante los foros continentales y globales y, b) la potenciación de los mercados internos subnacionales, nacionales, subregionales y regionales, con el fin de generar condiciones para el desarrollo y expansión del tejido económico endógeno, establecer cuando convenga economías de escala y abaratar costos de transporte y energía.

Avanzar hacia el planteo y aplicación de una concepción alternativa para el desenvolvimiento de los países de la región no es una tarea que se deba dejar a la contingencia o a la buena voluntad de las elites. Es preciso incluir en el proceso a los sujetos más afectados por los enfoques tradicionales de desarrollo. Se requiere su saber y su acción colectiva como contrapeso para que las elites sean obligadas a ceder privilegios en aras de la transformación de las sociedades latinoamericanas.

Pero hay que aclarar que no se trata de la transformación centrada en la acumulación de excedentes, sino aquella que es requerida para la reproducción de la vida en sus diversas manifestaciones, una vida digna libre de opresiones que, por lo tanto, permita a cada ser encontrar la armonía consigo mismo, con sus semejantes y con el planeta en su conjunto. No es entonces un asunto que deba ser reducido a cuánto crecer económicamente, sino a establecer entre otras cuestiones qué tipo de crecimiento es el más conveniente, lo que incluye decidir que hay rubros que por sus efectos sociales y ambientales no deberían ser estimulados. Desde este punto de vista, la economía más que el centro es un subsistema subordinado al ecosistema.

Un proceso de tal magnitud no conviene tratarlo por el dilema sin salida entre visiones que, desde un extremo, defienden a ultranza las rupturas inmediatas como única vía y, desde el otro, posturas que defienden que la única posibilidad son reformas y ajustes, por más que estos sean superficiales y



solo provoquen la adaptación del status quo. Más bien, el proceso estaría impregnado de rupturas y cambios graduales inteligentes, según la urgencia de las situaciones, el nivel de conciencia y organización ciudadana, las posibilidades materiales e institucionales para gestionar el cambio, entre otras. Lo importante es tener bien definidos los propósitos y los medios para gestionar la transformación. Lo peor que puede pasar es seguir la tendencia actual, en la que simplemente no hay futuro posible para la emergencia de una Latinoamérica que asegure a su población un buen vivir, un vivir digno, y una cohabitación consecuente con el metabolismo natural del territorio.

El horizonte de transformación no puede ni debe ofrecer recetas. Ofrece en cambio orientaciones, principios y reflexiones sensibles a la complejidad de la situación. Según las condiciones propias de cada país o pueblo, se pueden configurar respuestas específicas a la crisis de los modelos de desarrollo. Lo que se debe evitar son las respuestas aisladas o la asimilación de los países y pueblos a los proyectos de los poderosos y, sobre todo, evitar caer en la misma racionalidad que centra en la economía las determinaciones del bienestar.



## Bibliografía

- Abramo, L. 2015. La agenda de desarrollo post-2015: reflexiones desde la CEPAL. Presentación en la VII Reunión de Ministros del Consejo Suramericano de Desarrollo Social UNASUR. Montevideo. Disponible en: [slideplayer.es/slide/5388501/](http://slideplayer.es/slide/5388501/)
- Amaranta, V. y J. Jiménez. 2015. “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina”. En *Concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J. Jiménez (editor); pp. 13-48. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/S1420855\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/S1420855_es.pdf?sequence=1)
- Albuja, V. y P. Dávalos. 2012. *Extractivismo Posneoliberalismo: el caso de Ecuador*. Disponible en: [estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev4/3.pdf](http://estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev4/3.pdf)
- Arenas, N. 2012. “Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVIII, No 27, Diciembre; pp. 22-49. Disponible en: [www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11778.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11778.pdf)
- Bárcena, A. 2015. *Panorama de América Latina y el Caribe*. Presentación en Lima, Perú. Disponible en: [www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/150420\\_final-panorama\\_economico\\_y\\_social\\_de\\_la\\_region\\_lima.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/150420_final-panorama_economico_y_social_de_la_region_lima.pdf)
- Becker, E. (s.a.). *Transformación ecológica - social*. [www.oei.es/decada/portadas/abri041.pdf](http://www.oei.es/decada/portadas/abri041.pdf)
- Briceño, J. y R. Álvarez. 2012. “Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol 1, No 1, enero-junio. Disponible en: [www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19003/1/articulo3.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19003/1/articulo3.pdf)
- Cardozo, F. y E. Faletto. 1977. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- Ceceña, A. 2011. “Postneoliberalismo o cambio civilizatorio”, en Dos Santos T. (ed), *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*, Proyecto Repensar América Latina, Vol. 3; pp. 121-132. UNESCO / FLACSO, Montevideo. Disponible en: [unesdoc.unesco.org/images/0021/002109/210950m.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002109/210950m.pdf)
- CELADE. 2014. *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: La hora de la igualdad según el reloj poblacional*. Santiago de Chile. Disponible en: [www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/53806/MPD\\_ddr2\\_esp.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/53806/MPD_ddr2_esp.pdf)
- CELADE. 2011. *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Nota de la reunión de expertos 16 y 17 de agosto de 2011. Santiago de Chile. Disponible en: [www.cepal.org/publicaciones/xml/8/45118/lc-w438.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/45118/lc-w438.pdf)
- CEPAL, 2016. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 2015. Santiago de Chile. Disponible en: [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39823/S1501406\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39823/S1501406_es.pdf?sequence=1)
- CEPAL. 2015. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile. Disponible en: [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37648/S1500293\\_es.pdf?jsessionid=30BD6C56357096C91ECAC1ED4C745260?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37648/S1500293_es.pdf?jsessionid=30BD6C56357096C91ECAC1ED4C745260?sequence=4)
- CEPAL. 2013. *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/3188>
- Diez, M. 2013. “El debate entre “estructuralismo” y “teoría de la dependencia” desde la Revista Desarrollo Económico”, en *Revista Opción*, año 29 No 70, enero-abril, pp. 9-30. Universidad del Zulia, Venezuela. Disponible en: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=31028677002](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31028677002)
- Echavarría, J. y M. Villamizar. (s.a.). *El Proceso Colombiano de Desindustrialización*. Disponible en: [www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra361.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra361.pdf)
- Escribano, G. 2003. *Introducción a las Teorías del Desarrollo*. UNED. Disponible en: [www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf](http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf)
- Flores, I. 2012: “Teorías del desarrollo: evolución y perspectivas recientes en América Latina”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 163, 2012. Disponible en [www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/)
- Fornillo, B. 2014. “¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre”, en *Revista Nueva Sociedad*, No 252, Julio-Agosto; pp. 101-117. Buenos Aires. Disponible en: [nuso.org/media/articles/downloads/4044\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/4044_1.pdf)
- Gabay, E. 2008. “Revisitando a Raúl Prebisch y al papel de la CEPAL en las ciencias sociales de América Latina”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 31; pp: 103-113. FLACSO, Ecuador. Disponible en: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903108](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903108)





- Gudynas, E. 2015. La identidad del progresismo, su agotamiento y los relanzamientos de las izquierdas. Disponible en: [www.alainet.org/es/articulo/172855](http://www.alainet.org/es/articulo/172855)
- Gudynas, E. 2009. Crisis económica y la crítica al desarrollo extractivista. Disponible en: [www.alainet.org/es/active/28446](http://www.alainet.org/es/active/28446)
- Guillén, A. 2007. Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina. Disponible en [www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A\\_GUILLEN3.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf)
- Lander, E. 2014. El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones. Fundación Henrich Boll. Disponible en: [mx.boell.org/sites/default/files/edgardolander.pdf](http://mx.boell.org/sites/default/files/edgardolander.pdf)
- Loera, J. 2015. “La construcción de los buenos vivires; entre los márgenes y tensiones ontológicas”, en Polis Revista Latinoamericana, No. 40. Santiago de Chile. Disponible en: [polis.revues.org/10654?lang=en](http://polis.revues.org/10654?lang=en)
- Martínez, J. 2010. La estructura teórica Centro/Periferia y el análisis del Sistema Económico Global: ¿obsoleta o necesaria?. Ponencia presentada en la XII Reunión Internacional de Economía Mundial, Santiago de Compostela. Disponible en: [www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/50.pdf](http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/50.pdf)
- ONU\_HABITAT, 2012. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana. Nairobi, Kenia. Disponible en: [www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=859:onu-habitat-presenta-el-estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe&Itemid=210](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=859:onu-habitat-presenta-el-estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe&Itemid=210)
- Papa, G. 2004. La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas. Fundación Friedrich Ebert, oficina en Uruguay. Disponible en: [library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04481.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04481.pdf)
- Piketty, T. 2015. El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica.
- PNUMA, 2010. Perspectivas del medio ambiente. América Latina y el Caribe. GEO ALC 3. Ciudad de Panamá. Disponible en: [www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf](http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf)
- Prado, A. 2015. Salario mínimo en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Presentación en Seminario Internacional sobre Salario Mínimo. Bello Horizonte, Brasil. Disponible en: [www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/151102\\_antonioprado\\_salariominimo\\_belo Horizonte.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/151102_antonioprado_salariominimo_belo Horizonte.pdf)
- Sierra, Y. 2012. “Los impactos de la globalización neoliberal en América Latina”, en Globalización, Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura. Abril. Disponible en: [rcci.net/globalizacion/2012/fg1357.htm](http://rcci.net/globalizacion/2012/fg1357.htm)
- Stavenjagen, R. 1965. Siete tesis equivocadas sobre América Latina. Disponible en: [seminario7tesis.colmex.mx/images/pdf/stavenhagen-siete.pdf](http://seminario7tesis.colmex.mx/images/pdf/stavenhagen-siete.pdf)
- Stolowics, B... 2011. El “posneoliberalismo” y la reconfiguración del capitalismo en América Latina. 148.206.107.15/biblioteca\_digital/capitulos/392-5348qlw.pdf
- Svampa, M. 2013. «‘Consensus de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina», en Revista Nueva Sociedad, No 244, Marzo-Abril; pp.30-46, Buenos Aires. Disponible en: [nuso.org/media/articles/downloads/3926\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3926_1.pdf)
- Valenzuela, J. 2013. “América Latina: alternativas frente a la crisis”, en Aportes, Revista de la Facultad de Economía, Año XVIII, No. 47, Enero-Abril. BUAP. México.
- Valenzuela, J. 2011. “Alternativas económicas frente a la crisis”, en Crisis y análisis regional, J. Egurrola y L. Quintana (Coords.). CEDA. Disponible en: [www.obela.org/system/files/alternativas-crisis-Valenzuela\\_4.pdf](http://www.obela.org/system/files/alternativas-crisis-Valenzuela_4.pdf)
- Wolney, R. y F. Friggeri. 2015. “Heterogeneidad estructural y Socialismo del Buen Vivir”, en Polis Revista Latinoamericana, No 40. Santiago de Chile. Disponible en: [polis.revues.org/10633](http://polis.revues.org/10633)









## Autor

**J. Álvaro Cáliz Rodríguez.** Investigador social y analista político. Doctor en Ciencias Sociales con Orientación en la Gestión del Desarrollo Sostenible (Universidad Nacional Autónoma de Honduras). Miembro del grupo de trabajo Transformación Social-Ecológica en América Latina, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert.  
Correo electrónico: [alvarocalix2002@yahoo.com](mailto:alvarocalix2002@yahoo.com)

## Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México  
Yautepec 55 | Col. Condesa  
06140 | México, DF | México

Responsable  
Christian Denzin  
Director del Proyecto Regional  
Transformación Social-Ecológica  
[www.fes-transformacion.org](http://www.fes-transformacion.org)

## Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

**ISBN: 978-607-7833-63-5**