

# Las huellas del estructuralismo en México: Juan Noyola y Celso Furtado en torno al desequilibrio externo y sus derivaciones teóricas

## Introducción

El mexicano Juan Noyola Vázquez (1922-1962) y el brasileño Celso Furtado (1920-2004) ocupan, junto con Raúl Prebisch (1901-1986), un lugar preponderante en la formación y el desarrollo del pensamiento estructuralista del desarrollo, la principal contribución latinoamericana, si no es qué la única, a la ciencia económica. Entre Noyola y Furtado existió un amplio intercambio de ideas a lo largo de varios años, aparte de una sólida amistad (FURTADO, 2014).<sup>2</sup> En 1957 Furtado dirigió en México, bajo patrocinio de la Comisión Económica para la América Latina (Cepal), un estudio sobre la economía mexicana, organizado en dos volúmenes, intitulado *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México* (CEPAL, 1957). Aparte de Furtado, participaron en el estudio Juan Noyola, Oscar Soberón y Osvaldo Sunkel. Sus resultados nunca fueron publicados, a pesar del apoyo recibido de Víctor L. Urquidí, a la sazón responsable de la subsección mexicana de la Cepal ya que Prebisch, entonces secretario ejecutivo del organismo regional,

1. Profesor- Investigador Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAMI). Profesor del Posgrado en Estudios Sociales, Línea Economía Social, de la misma universidad. Responsable del Cuerpo Académico Globalización, crisis e integración Económica. Coordinador General de la Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo "Celso Furtado". Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

2. Véase también en este mismo dossier la nota de Rosa Freire d'Aguiar "Os anos de mexicanos de Celso Furtado".

decidió no hacerlo, al parecer por presiones del gobierno mexicano, el cual veía con preocupación que el estudio ponía en evidencia claras tendencias a la concentración del ingreso. (Ibíd).<sup>3</sup>

## 1. Juan Noyola, el pionero estructuralista mexicano

El estudio sobre el desequilibrio externo de las economías latinoamericanas es una de las preocupaciones centrales del estructuralismo desde su inicio. Es conocido que en el escrito fundacional del Manifiesto, Raúl Prebisch (1998) desarrolla su teoría del “deterioro de los términos de intercambio” y analiza los desequilibrios de la balanza de pagos del modelo primario-exportador a partir de esa óptica. Sin embargo, su análisis se circunscribe a ese modelo y lo realiza en el marco del ciclo económico corto.

El estudio del desequilibrio externo en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones que arranca en el periodo de Entreguerras tendría que esperar a otros ojos y a una nueva lectura de los hechos. Esta fue la contribución pionera de Juan Noyola, en muchas ocasiones no suficientemente reconocida. En un trabajo publicado originalmente en 1949, es decir, apenas un año después del Manifiesto de Prebisch, el joven Noyola, recién egresado de sus estudios de licenciatura en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, incursionó en el tema. En esos años predominaba un enfoque monetarista sobre las causas del desequilibrio externo y de la inflación registrada entonces en varias economías latinoamericanas, y se discutía la pertinencia de los programas de ajuste impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), a los cuales no era ajeno México. Mientras que los monetaristas atribuían

---

3. Celso Furtado apunta en una de sus autobiografías “El texto final fue mimeografiado para su presentación en la conferencia de La Paz en mayo de 1957, pero jamás fue publicado en forma definitiva, constituyéndose en una rareza para coleccionistas de la obra de la Cepal. La posición defensiva de Prebisch se explicaba por su participación con el gobierno argentino, pero la razón principal de no dar publicidad al estudio, estaba en la reconocida intolerancia de personalidades ligadas al gobierno mexicano contra las ‘intromisiones externas’” (FURTADO, 2014, p. 172). Las resistencias a la publicación del estudio probablemente no residían solamente en un prurito de los funcionarios mexicanos frente a las “injerencias externas”, sino que reflejaban cambios de fondo en las estructuras políticas de México. Desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), pero principalmente desde el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), este país si bien mantenía una línea desarrollista e industrializadora, había abandonado el derrotero popular y nacionalista de la administración cardenista. El gobierno se abría a la inversión extranjera, mientras que el proceso de concentración del ingreso y de la riqueza, así como la dependencia de los Estados Unidos, avanzaban aceleradamente.

ambos fenómenos a factores monetarios y financieros, la corriente cepalina señalaba el origen estructural de los mismos. Los programas de ajuste del FMI, si bien podían frenar temporalmente los desequilibrios, al concentrarse en la restricción de la demanda agregada y/o la devaluación de las monedas, provocaban la detención del crecimiento económico en economías que se expandían y se industrializaban rápidamente.

En su artículo intitulado “*El Fondo Monetario Internacional*” (1987a), Noyola parte de la necesidad de definir con precisión lo que el FMI llamó en su acta constitutiva “desequilibrio fundamental” de la balanza de pagos. Para ello revisa la literatura existente y se apoya en J. Polak, quien efectúa una diferenciación de los diferentes tipos de desequilibrio externo. Polak distinguía tres tipos de desequilibrio: los desequilibrios de precios, los desequilibrios estructurales y los desequilibrios de sobreinversión. Por desequilibrio estructural este autor se refería a los desbalances ocurridos por una disminución de las exportaciones o un aumento de las importaciones, la cual era independiente de los movimientos de los precios. Con base en ello, Noyola plantea que el desequilibrio externo que presentaban los países de América Latina no obedecía fundamentalmente, como postulaban los monetaristas de la época, a factores monetarios (inflación, sobrevaluación de las monedas), sino que se trataba de un “desequilibrio de desarrollo” o “desequilibrio de fomento”. Es decir, un desequilibrio dinámico ligado al proceso de crecimiento y a la industrialización sustitutiva, un desequilibrio estructural, un fenómeno de largo plazo, independiente del ciclo económico corto.

Me parece – afirmaba Noyola – que el desequilibrio de la balanza de pagos de México, influido – claro – por la inflación, la sobreinversión y la escasez general de dólares, es principalmente un desequilibrio de crecimiento y que la política monetaria debe plantearse en este sentido (Ibíd., p. 42-43).

En su opinión, el desequilibrio externo sería el resultado de que, con la industrialización, las importaciones de bienes intermedios y de capital, así como las importaciones de bienes de lujo, tienden a crecer más rápido que el ingreso nacional y las exportaciones. Ello se traducía en una restricción de la capacidad de importación, fenómeno al cual, más tarde, el estructuralismo definiría como la “restricción externa”. Según sus propias palabras, bajo el proceso de industrialización sustitutivo existen:

Tres tendencias distintas: en las exportaciones, en el ingreso nacional y en las importaciones. El ritmo de aumento es mínimo en las primeras, más o menos alto en las segundas, y muy marcado en las terceras. Se genera así un desequilibrio que puede conducir eventualmente a la devaluación y a la reducción del ingreso real del país (Ibíd., p. 42).

Por primera vez el pensamiento estructuralista ubicaba el origen del desequilibrio externo en el proceso mismo de crecimiento bajo el impulso de la industrialización sustitutiva de importaciones, y no solamente en el deterioro de los términos de intercambio que se derivaba de la división internacional del trabajo heredada del modelo primario-exportador, como lo había mostrado Prebisch.

## 2. El informe sobre México de 1957

Los resultados del estudio de la Cepal sobre México de 1957 reafirmarían la justeza de las apreciaciones de Noyola sobre el carácter estructural del desequilibrio externo. En el estudio se conjugaron las hipótesis de éste con la profundidad teórica de Celso Furtado, quien en esos años había avanzado su estudio sobre la historia económica del Brasil, que se publicaría en portugués en 1959 (FURTADO, 2010)<sup>4</sup> y había madurado sus reflexiones sobre el subdesarrollo como particularidad histórica del desarrollo del capitalismo en la periferia. La interacción de ambos gigantes del pensamiento latinoamericano, que databa de la participación de ambos en la sede de Santiago de Chile de la Cepal a comienzos de los años cincuenta, se unió a la experiencia investigativa y solvencia de Urquidí y Soberón, así como las cualidades del entonces joven Sunkel. Esa afortunada confluencia se tradujo en un salto en la comprensión de los obstáculos al desarrollo mexicano y latinoamericano. El estudio del caso mexicano fue un excelente laboratorio para validar y desarrollar las tesis estructuralistas.

México vivía en esos años un rápido proceso de crecimiento, así como una intensa industrialización; experimentaba lo que los estructuralistas llamarían, más tarde, el tránsito de la “industrialización fácil” a la “industrialización difícil”, con el impulso a la producción de bienes intermedios y de capital, la cual crecía a tasas superiores

---

4. La primera edición en español fue publicada por el Fondo de Cultura Económica México, 1962.

a la producción de bienes de consumo. Ello incrementaba las importaciones, lo que se traducía en un creciente desequilibrio de la balanza en cuenta corriente. Dicho desbalance, asociado a una creciente inflación, había motivado una devaluación de su moneda del 31% en 1954 y la pérdida de reservas monetarias internacionales. Ante la negativa de las autoridades hacendarias mexicanas para abandonar un tipo de cambio fijo y/o establecer el control de cambios, se decidió la devaluación del peso, con la anuencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), con quien se firmó una carta de intención y se accedió a un préstamo de contingencia (PROCESO, 1977). El gobierno mexicano aceptaba, de esa manera, la aplicación de medidas restriccionistas de corte monetarista, lo que podría coartar el proceso de crecimiento. Ese es el contexto en el que se elabora el estudio conducido por Furtado

Víctor Urquidí, a la sazón responsable de la subsección mexicana de la Cepal, indica en la nota preliminar del estudio que “el interés fundamental de este trabajo es demostrar la naturaleza de las modificaciones estructurales que requeriría la economía de México para poder mantener un ritmo intenso de desarrollo en condiciones de relativa estabilidad interna y equilibrio exterior (CEPAL, 1957, p. xii)”.

El estudio hace un examen extenso y cuidadoso de las principales variables macroeconómicas (oferta y demanda global) de la economía mexicana en el periodo 1945-1955. A partir de esos datos, los autores analizan los problemas del sector externo en el capítulo III, intitulado “La tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos y el problema de las devaluaciones”. En el mismo reaparecen las ideas que había desarrollado Noyola en su artículo pionero de 1949 (op. cit.) respecto al carácter estructural del desequilibrio externo. Se sostiene que en las economías subdesarrolladas de crecimiento rápido:

Ni la hipótesis de una sobrevaluación de precios y costos, ni la de un exceso de inversión sobre ahorro son suficientes para explicar adecuadamente el fenómeno, por lo que su origen debe buscarse también en las propias transformaciones estructurales que constituyen el desarrollo económico (Ibíd., p. 86).

En el caso de México, observan que

la recurrencia de tal desequilibrio (...) en el último decenio no es atribuible a un tipo de cambio sobrevaluado que estimulase las importaciones y obstaculizase las exportaciones (ya que) la función importación revela que la tendencia al desequilibrio externo en México

proviene de causas estructurales (...) y se explica como resultado de una falta de correspondencia entre la dinámica de la oferta y la de la demanda que el propio desarrollo trae consigo (Ibíd., p. 86 y 112).

En el periodo de estudio las exportaciones mexicanas – las cuales siguieron dependiendo fundamentalmente del sector primario – crecieron más lentamente que las importaciones, y, dentro de éstas, mientras que las importaciones de bienes de consumo no duradero crecieron lentamente debido al proceso sustitutivo, se incrementaron más rápidamente las compras externas de materias primas, de bienes de capital y de bienes de consumo duradero (estas alentadas por la concentración del ingreso). Por ello “cabe observar que (...) los desequilibrios externos se acentúan cuando el desarrollo va asociado a la concentración del ingreso, ya que la demanda de importaciones de artículos de consumo se ejerce sobre todo por los grupos de medio y alto ingreso (Ibíd., p. 112)”.

Los autores discuten si las devaluaciones son un medio adecuado para corregir el desequilibrio externo y afirman que si bien estas pueden ser una solución temporal, son inadecuadas dado que detienen el proceso de crecimiento y agudizan la concentración del ingreso. La razón principal de su inadecuación es que la devaluación “no modifica fundamentalmente la tendencia a crecer las importaciones con más rapidez que el ingreso”. (Ibíd., p. 113). Y concluyen:

Por las razones anteriores parecería muy poco probable que nuevas devaluaciones llegaran a tener, en el futuro, efectos positivos que contrarresten los trastornos que producen al contraer la demanda y acentuar la concentración del ingreso (Ibídem).

De acuerdo con ellos sería más conveniente profundizar la sustitución de importaciones y acelerar la transformación del sistema productivo mediante la industrialización, enfocándola ahora hacia la producción interna de bienes intermedios y de capital. En su opinión:

“Una reorientación de los recursos productivos que se basara en las tendencias de desarrollo de la demanda y de la capacidad para importar, haría posible que los cambios estructurales de la oferta se realizaran de forma más gradual, reduciéndose la tendencia a los des-

equilibrios del balance de pagos. Dicho de otro modo, una orientación de las inversiones tendiente a lograr la tasa requerida de sustitución de importaciones, contribuiría a eliminar o reducir la tendencia al desequilibrio externo, sin menoscabo de la libertad de cambios que hoy existe en México (Ibidem).

Un año después del estudio sobre la economía mexicana, Furtado (1964a, p. 232)<sup>5</sup> publicó un artículo en el que retoma las tesis desarrolladas en el mismo y efectúa una recapitulación teórica sobre los determinantes del desequilibrio externo. En este trabajo, Furtado reitera que el desequilibrio externo es un fenómeno estructural, “una característica permanente del desarrollo económico de Latinoamérica”. Rechaza que los factores principales que lo generan sean la inflación o la sobrevaluación del tipo de cambio, los cuales, si bien podían ejercer alguna influencia, se trataba de aspectos secundarios. Sin embargo, tendían a colocarse como las causas principales en los enfoques ortodoxos prevaecientes en el FMI y en algunos gobiernos de la región, lo que llevaba a la aplicación de políticas macroeconómicas hostiles al desarrollo. Para él “el desequilibrio crónico de la balanza de pagos de las economías latinoamericanas se debe principalmente (al menos originalmente) al desequilibrio estructural inherente al proceso de crecimiento de estas economías”. Es decir, se origina en las restricciones estructurales de la capacidad para importar.

En semejantes condiciones, de lenta expansión de la capacidad para importar, es obvio que cualquier intento de fomentar el crecimiento económico, llevará aparejada una creciente presión sobre la balanza de pagos (...) El verdadero problema a resolver en los países subdesarrollados no es, meramente, el de una demanda cuya estructura cambia rápidamente, sino también el de una oferta que se diversifica sólo con mucha lentitud (Ibíd., p. 238).

En otras palabras, la solución del estrangulamiento externo depende de la modificación del sistema productivo mediante la industrialización y la creación de una base endógena de acumulación. Esa tarea no podrá desplegarse espontáneamente a través del mercado, sino mediante una acción programada desde el Estado. En palabras de Furtado (1958, p. 239), “los países habrían necesitado, al intentar intensificar el desarrollo, de alguna guía para la asignación de su creciente inversión, que en ningún caso habría podido esperarse de su rudimentario sistema de precios”. Lo que este au-

5. Fue publicado en inglés: *The External Desequilibrium in the Underdeveloped Economies. The Indian Journal of Economics*. vol. 38, n. 151, abr. 1958. Allahabad, India.

tor sugiere aquí no es la planificación central ensayada entonces en los países del socialismo real, sino una programación de inversiones insertada en un proyecto nacional de desarrollo.

El estudio de la economía mexicana de 1957 ocupa, en mi opinión, un lugar trascendental en la teoría estructuralista del desarrollo. Permitted a Juan Noyola y Celso Furtado avanzar en la comprensión del subdesarrollo, pasar del estudio de los límites del modelo primario-exportador y de la necesidad de la industrialización y de un desarrollo “hacia adentro” – que fueron los temas fundacionales expuestos en el Manifiesto de 1948 – a entender las contradicciones y barreras del modelo sustitutivo de importaciones. Sus contribuciones se convertirían en elementos centrales del pensamiento estructuralista del desarrollo, que seguirían desarrollando ellos mismos, así como Prebisch y otros autores de esa corriente, como Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y la pléyade de importantes científicos sociales que les acompañaron.

### **3. Derivaciones teóricas del enfoque estructuralista del desequilibrio externo**

El análisis estructural del desequilibrio externo de las economías latinoamericanas propuesto por Noyola y Furtado no se circunscribe al estudio de los problemas de la balanza de pagos, sino que sirve de base para el estudio de otros fenómenos ligados al desarrollo de la región en el marco del modelo de sustitución de importaciones: la inflación y la tendencia al estancamiento. Como afirma con razón Octavio Rodríguez:

Según el enfoque cepalino (...) el estrangulamiento externo deriva de manera necesaria de la disparidad dinámica entre el crecimiento de las importaciones requerido por la industrialización y el crecimiento de las exportaciones dependientes ambos de condiciones estructurales internas; disparidad cuyas consecuencias son agravadas por el deterioro de los términos de intercambio (...). El estrangulamiento externo se encuentra en la base de la interpretación de (...) la tendencia al estancamiento. Pero también es fundamento directo de la explicación de otros dos fenómenos: el endeudamiento creciente y la existencia de procesos inflacionarios abiertos (RODRÍGUEZ, 2006, p. 147).

## Noyola y la inflación estructural

En su fulgurante y fructífera carrera académica, Juan Noyola aportó una teoría estructuralista de la inflación latinoamericana, la cual vino a cuestionar el predominio del enfoque monetarista prevaleciente en el FMI, así como en los bancos centrales y gobiernos de la región, cuyas recetas se aplicaban en los programas de ajuste del FMI con los países que confrontaban inflaciones altas.

No pretendo aquí hacer una presentación exhaustiva de las tesis de Noyola acerca de la inflación, sino tan sólo recapitular sobre los elementos esenciales de su planteamiento teórico, el cual considero que – a pesar de los cambios profundos experimentados en las relaciones sociales de producción y en el modelo económico de los países de la región – sigue siendo fértil para la explicación de los problemas actuales.

Pocos años después de su artículo seminal sobre el desequilibrio externo, Noyola acomete en 1956 el estudio de la inflación latinoamericana. Contradiendo la ortodoxia neoclásica según la cual la inflación es siempre un fenómeno monetario dependiente de la creación excesiva de dinero, Noyola plantea de arranque y de manera tajante que “la inflación no es un fenómeno monetario; (sino que) es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiestan en forma de aumentos del nivel general de precios (NOYOLA VÁZQUEZ, 1987b, p. 67)”. Sugiere, además, que el carácter real de la inflación es más perceptible en los países subdesarrollados que en los países desarrollados, con lo que, de paso, subraya la especificidad del subdesarrollo en el marco del sistema capitalista internacional.

El estructuralista mexicano distingue en la inflación dos categorías: lo que él llama “las causas inflacionarias básicas” y lo que define como “mecanismos de propagación”. Esta novedosa diferenciación sigue siendo utilizada hasta la fecha para separar las causas básicas que determinan la inflación de los epifenómenos que se despliegan una vez que la inflación se dispara; estos mecanismos que pueden generar episodios de indización, como la conocida espiral precios-salarios-precios. En el caso de inflaciones altas, los mecanismos de propagación pueden conducir a una inflación inercial, es decir a una inflación que se reproduce a sí misma, en virtud de las expectativas de los agentes económicos.

Para Noyola, las “presiones inflacionarias básicas” son resultado del proceso de crecimiento que acompañó el auge y el desarrollo de la industrialización sustitutiva.

Según sus propias palabras: “La presiones inflacionarias básicas se originan comúnmente en desequilibrios de crecimiento localizados casi siempre en dos sectores: el comercio exterior y la agricultura (NOYOLA VÁZQUEZ, 1987b)”.

La inflación sería el resultado, por un lado, de la inelasticidad de la oferta agrícola y, por el otro, del desequilibrio externo vinculado a altas tasas de crecimiento asociadas al modelo de sustitución de importaciones (MSI). Más en particular, estaría relacionada con la conclusión de lo que después sería denominado la fase de la “sustitución fácil de importaciones” y la necesidad de incrementar las importaciones de bienes de consumo duradero (en su momento circunscritas al consumo de los grupos de altos ingresos) y de los bienes intermedios y de capital que requería el propio proceso industrializador.

En lo que se refiere a la inelasticidad de la oferta agrícola, sería el resultado de una estructura agraria caracterizada por la persistencia del latifundio y del minifundio. En este punto es interesante resaltar la comparación que hace Noyola de las inflaciones chilena y mexicana. Mientras que, en su opinión, la inelasticidad de la oferta agrícola jugaba un papel central en el primer caso, en México, la reforma agraria, la cual cobró su mayor vigor durante la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940), provocaba que el dinamismo de la producción agropecuaria de esa época no gravitara de la misma manera en la inflación.

Una diferencia fundamental entre la inflación chilena y la mexicana está en el comportamiento de la oferta de alimentos. Casi no ha habido en México una presión inflacionaria originada en la rigidez de la producción agrícola (...) ¿A qué se debe – se preguntaba- esta situación excepcional? Creo que la explicación está en la vigorosa reforma agraria llevada a cabo de 1934 a 1940, y en la política oficial de fomento agrícola que se ha seguido ininterrumpidamente durante más de 30 años (Ibíd., p. 75).

Por tal razón, en el caso mexicano, el desequilibrio externo era la causa estructural básica de la inflación. La razón principal de ésta

“ha provenido de la incapacidad de las exportaciones para crecer con la misma velocidad que la economía interna; se han creado así desequilibrios de la balanza de pagos, se han originado una serie de devaluaciones sucesivas, cuyo efecto en el nivel de precios internos no ha sido mitigado por subsidios cambiarios (Ibíd., p. 74).

En otras palabras, la inflación resultaba de la restricción de la capacidad de importación derivada del estancamiento relativo de las exportaciones frente al rápido crecimiento de las importaciones inducido por la industrialización.

A partir de su enfoque estructuralista – que ponía de cabeza la teoría monetarista de la inflación –, establecía tres conclusiones contundentes, las cuales definían una estrategia de desarrollo radicalmente distinta de la propuesta por el pensamiento ortodoxo prevaleciente:

La primera es la de que si la alternativa a la inflación es el estancamiento económico o la desocupación, es preferible optar por la primera, es decir por la inflación. La segunda es que lo grave de la inflación no es el aumento de precios en sí mismo, sino sus consecuencias en la distribución del ingreso y las distorsiones que trae aparejada entre la estructura productiva y la estructura de la demanda. Y la tercera es que es posible no contener pero si mitigar las presiones inflacionarias mediante reajustes de salarios, controles de precios y abastecimientos, y que estos recursos de política económica son una alternativa infinitamente preferible a la política monetaria, que sólo empieza a ser eficaz en el momento en que estrangula el desarrollo económico (Ibíd., p. 76).

Las propuestas estructuralistas sobre el desequilibrio externo y la inflación se constituyeron en instrumentos poderosos en la crítica de las posiciones monetaristas y de los programas de estabilización propugnados por el FMI. Como bien apunta Pedro Paz:

Para los estructuralistas, las políticas de estabilización, al bloquear los mecanismos mediante los cuales se intentaron superar las contradicciones se intentaron superar las contradicciones del proceso de desarrollo periférico, bloquean al mismo desarrollo y conducen a una disminución del crecimiento; es decir a un cuadro recesivo. Luego una política tendiente a contrarrestar la inflación, en opinión de los estructuralistas, no puede desvincularse de una política general de desarrollo que libere al sistema de las presiones estructurales básicas que impiden su transformación y expansión (PAZ, 1987).

El enfoque de Noyola tuvo una gran influencia en la escuela estructuralista. Sunkel (1996b [1958]), Pinto (1963, 1968) y otros autores de esa corriente retomaron sus conceptos, los desarrollaron y expusieron los propios. Menos conocida y reconocida es la

influencia de sus tesis en las políticas antiinflacionarias aplicadas con el Consenso de Washington, en la década de los noventa. América Latina había experimentado en la “década perdida” de los ochenta altas y crecientes tasas de inflación asociadas a la crisis de la deuda externa. La alta inflación, aunada a crecientes déficits presupuestal y externo, así como la incapacidad de los países de la región para reembolsar el servicio de la deuda externa ante la práctica interrupción de los flujos de crédito externo de parte de los bancos transnacionales acreedores, llevaron a la aplicación de draconianos programas de ajuste de corte monetarista negociados por los gobiernos con el FMI. Los negociadores de estos programas partían del diagnóstico ortodoxo de considerar que la inflación era causada por un “exceso de demanda”, motivado, a su vez, por un excesivo gasto público e por la intervención económica del Estado. Se consideraba que la inflación y los desequilibrios público y externo cederían mediante la devaluación y la contracción del gasto público, del crédito y de los salarios. En efecto, los salarios reales se derrumbaron y los Estados se achicaron, pero la inflación no se contuvo. Por el contrario, se aceleró. La inflación se propagó por el lado de la oferta, debido al incremento del costo de los productos, motivado de manera preponderante por la depreciación abrupta del tipo de cambio. La inflación acelerada se convirtió en inflación inercial. En el periodo 1983-1987, la inflación promedio anual en México fue de 90%, mientras que las transferencias netas de capital al exterior representaron el 6.9% del PIB (DORNSBUCH, 1996, p. 883).

En ese contexto se instrumentó el Consenso de Washington, el cual significó una revisión de las políticas seguidas en América Latina desde 1983. Este representó una reiteración y la profundización del neoliberalismo, en términos de las reformas estructurales y de la reiteración de las políticas monetaria y fiscal restrictivas, pero representó, al mismo tiempo, una autocrítica de la política antiinflacionaria adoptada durante la llamada década perdida. Se abandonó la idea de controlar la inflación exclusivamente mediante la contracción de la demanda y se privilegió un enfoque auto-llamado “heterodoxo”, que consistió en combinar las políticas restrictivas con la aplicación de programas de estabilización (programas de choque), basados en el control administrado de precios y salarios y, destacadamente, en el uso del tipo de cambio como “ancla inflacionaria”. Sin mencionar a Noyola y a la teoría estructuralista de los sesentas, se admitió que el desequilibrio externo y las devaluaciones, eran un factor de primer orden en la generación de presiones inflacionarias. Para amarrar el tipo de

cambio, se insertó a los países de la región que poseían sistemas financieros más desarrollados (Brasil, México, Argentina y más tarde otros) en la globalización financiera, mediante la apertura de la cuenta de capital y el ingreso de capitales de cartera. De países en desarrollo pasaron a ser, en el léxico neoliberal, “países emergentes” (*whatever it means*). Curiosamente, estas nuevas medidas no fueron incorporadas, con toda la importancia que tuvieron en el impulso de la globalización neoliberal, en el famoso decálogo de Williamson (1990), el cual es considerado como el modelo teórico del Consenso.

Más importante que el artículo panfletario y propagandístico de Williamson en el diseño de la nueva estrategia antiinflacionaria, fue el trabajo de los funcionarios estadounidenses y de los consultores del gobierno mexicano que diseñaron el Pacto de Solidaridad Económica (1987), elaborado al final de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), en el contexto del Plan Brady de renegociación de la deuda externa. La esencia de este programa de estabilización, que ponía el énfasis en el anclaje del tipo de cambio, fue replicada años después en Brasil en los años de F. H. Cardoso. Desde entonces se puso en práctica la política de “metas de inflación” vigente hasta la actualidad.

Dornbusch, quien colaboró de cerca con el gobierno mexicano, proponía como elementos centrales del programa desinflacionario mexicano dos medidas principales: una política monetaria y fiscal restrictiva; una política de ingresos tendiente a cortar de tajo la indización y la inflación inercial, lo que involucraba la congelación del tipo de cambio y otros precios claves de la economía. En su opinión:

La detención de la elevada inflación implica dos problemas. Uno consiste en la colocación de la política monetaria y fiscal en una vía compatible con la baja inflación. La austeridad monetaria y fiscal es un requisito indispensable para el éxito de la estabilización de la inflación. La otra condición de la desinflación, igualmente esencial, es una política de ingreso que ayude a coordinar la cesación de la inflación entre los fijadores descentralizados de salarios y precios, incluido el propio gobierno. *Una congelación del tipo de cambio*,<sup>6</sup> los salarios y los precios del sector público y diversos precios privados es la piedra angular del programa (DORNSBUSCH, 1996, p. 901-903).

---

6. *Cursivas mías.*

El uso del tipo de cambio como ancla inflacionaria – lo cual representaba un reconocimiento implícito de la teoría estructuralista de la inflación –, dio resultados positivos en materia de precios. La inflación descendió a tasas de un dígito. Pero la reiteración de ese instrumento, en el marco de una economía abierta a los flujos privados externos de capital llevó, al cabo de unos años, a una fuerte apreciación de la moneda mexicana y a un desequilibrio externo de grandes proporciones, lo que causó la “crisis del tequila” de 1994, la primera gran crisis financiera de la globalización neoliberal. A ella le siguieron en cascada la crisis brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001.

## **Furtado y la tendencia al estancamiento**

Con el tránsito de la sustitución “fácil” a la sustitución “difícil”, el proceso de crecimiento en América Latina perdió dinamismo, cuestión que llevó a Furtado a postular una tendencia endógena al estancamiento económico. Esta tesis fue postulada primero en *Dialéctica del desarrollo* (1964) y más tarde en *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina* (1966). En la primera de esas obras, cuando Furtado examina el caso brasileño, considera que a mediados de los años cincuenta la industrialización enfrentaba obstáculos estructurales que provocaban una marcada disminución del ritmo de crecimiento económico. Ello estaba determinado por una reducción de la capacidad para importar ligada en parte al deterioro de los términos de intercambio, pero, en mayor medida, a las crecientes importaciones de bienes intermedios y bienes de capital que el proceso industrializador estimulaba, así como de bienes de consumo de lujo demandados por los grupos de altos ingresos. El creciente desequilibrio externo provocaba el incremento del endeudamiento externo. Según sus propias palabras:

Las inversiones destinadas a sustituir importaciones de encuentran entre las de más difícil consecución. Son todas inversiones de alta densidad de capital y de largo de periodo de maduración. De esta manera, la capacidad para importar se ha transformado en un auténtico obstáculo al desarrollo (...) La lucha por soslayar esa dificultad llevó al país a un en-

deudamiento externo creciente. Los efectos de tal endeudamiento tenían que hacerse sentir a mediano plazo y obligar a una contracción mayor de la capacidad para importar, a fin de atender una deuda voluminosa (FURTADO, 1964b, p. 113).

Y agrega:

En la medida en que la realización efectiva de las inversiones dependa de las importaciones, la capacidad para importar condiciona el comportamiento real de la tasa de inversión. Si la barrera de la capacidad para importar se eleva, también deberá elevarse el esfuerzo de ahorro para acompañar al aumento de los precios relativos de los bienes de capital. Surgen así condiciones que tienden a reducir la tasa de crecimiento, lo cual obstaculiza las modificaciones estructurales requeridas para la misma superación de la barrera de la capacidad para importar (Ibíd., p. 115).

Furtado advierte que la única manera de contrarrestar la tendencia al estancamiento sería la elevación de la tasa de inversión. Sin embargo esa alternativa reclamaría tener autonomía nacional, lo cual se complicaba dada la creciente presencia de las empresas transnacionales en la estructura industrial brasileña. Su inserción significaba la transferencia de hábitos consumistas de bienes de lujo, incompatibles con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en Brasil. Según él, superar el estrangulamiento externo y la concomitante tendencia al estancamiento requería de un desarrollo industrial pleno, lo que exigía un desarrollo autónomo:

Solamente el pleno desarrollo industrial (...) permitirá superar ese obstáculo formado por la limitación de la capacidad para importar. Pero como el propio desarrollo industrial se ve cercenado por las limitaciones de la capacidad para importar, las posibilidades de romper ese círculo vicioso tienden a reducirse en la medida en que se pierde el control de la utilización de la capacidad de importación (Ibíd., p. 122).

De allí que salvo que se produjera una mejoría sustancial de los términos de intercambio, la tendencia al estancamiento sería la perspectiva más probable.

A falta de factores de esa índole, todo indica que las tendencias actuales a la disminución

de la tasa de crecimiento persistirán, y ello indica a su vez, que los obstáculos estructurales prevalecen sobre los impulsos dinámicos (Ibíd., p. 120).

En *Subdesarrollo y estancamiento* (1966), Furtado desarrolla su tesis estancacionista. En este libro vincula el desequilibrio externo con el proceso de concentración del ingreso, fenómeno de larga data, pero que se agravaba en los países de rápida industrialización. La concentración del ingreso estaba determinada, en buena medida, por la existencia de un sistema productivo estructuralmente heterogéneo, sustentado en una oferta ilimitada de mano de obra. Ello provocaba salarios reales estancados, a pesar de la acumulación de capital y del incremento de la productividad.<sup>7</sup>

En esta obra sostiene que el tránsito a una fase más avanzada de industrialización obligaba al uso de técnicas intensivas en capital. En el marco de salarios reales estables por la existencia de una oferta ilimitada de fuerza de trabajo, la densificación del capital se traducía en un alza de la relación capital-producto, lo que, por definición, involucraba una baja de la tasa de ganancia.

Como se supone que la tasa de salario real es constante, la declinación de la relación producto-capital tendría que traducirse en la contracción de la tasa de utilidad, con efectos negativos en el ahorro y reducción de la tasa de crecimiento (Ibíd., p. 94).

De allí que mantener la tasa de crecimiento en esas condiciones reclamaba una tasa creciente de inversión, lo que se topaba con los límites impuestos por la capacidad para importar, es decir por la restricción externa.

No pretendo aquí profundizar en la tesis del estancamiento ni entrar en el debate que ésta suscitó, ya que ello rebasaría los objetivos de este texto. Baste señalar que la tesis furtadiana fue cuestionada porque parecía menospreciar las posibilidades de crecimiento de las economías latinoamericanas. El llamado “milagro brasileño” asociado con la dictadura de los sesentas, el cual logró mantener altas tasas de crecimiento, parecía contradecir la previsión furtadiana.

---

7. A diferencia de A. Lewis (1954), que consideraba que la acumulación de capital vaciaría el sector atrasado de las economías subdesarrolladas y homogeneizaría la estructura productiva y social, Furtado estaba claro de que la industrialización sustitutiva, por los límites y contradicciones que enfrentaba su desarrollo, no eliminaría la heterogeneidad estructural. “Nada autoriza a ver en el desarrollo latinoamericano una fase de transición hacia estructuras capitalistas del tipo conocido hoy en Europa y en América del Norte, porque existen abundantes datos empíricos de que la industrialización está agravando el hiato entre el sector moderno y la economía precapitalista se amplía, sin que se pueda vislumbrar ninguna perspectiva de reducción de la importancia de esta última como fuente de ocupación (FURTADO, 1966, p. 98)”.

En la que fue, quizás la crítica más profunda a la teoría del estancamiento, TAVARES y SERRA (1998 [1970]) sostenían que Furtado subestimaba las posibilidades de acumulación de los grupos dominantes y no diferenciaba entre los intereses de estos y el interés nacional. Para estos autores, el problema principal no estaba en las dificultades para aumentar la capacidad productiva, “sino más bien con problemas relacionados con la estructura de la demanda y el financiamiento” (TAVARES y SERRA, 1998 [1970], p. 584). El acceso de los gobiernos de nuestros países y de las corporaciones que operaban en ellos a los mercados internacionales de capital permitiría contrarrestar la tendencia al estancamiento. Al margen de si Furtado subestimó las posibilidades de crecimiento de América Latina en esa fase de su desarrollo, lo que me interesa rescatar de la tesis de la tendencia al estancamiento (la cual, por otro lado, convendría retomar para el análisis de los problemas contemporáneos) son dos ideas centrales desarrolladas por él en torno a esa tendencia: una es la existencia de un proceso de causación circular que agudizaba tanto la concentración del ingreso como la reproducción de la heterogeneidad estructural; y la otra los límites del MSI para consolidar una base endógena de acumulación de capital. Según sus propias palabras:

En síntesis, todo sucede como si la existencia de un sector capitalista de carácter semifeudal, junto a un sector industrial que absorbe una tecnología caracterizada por un coeficiente de capital rápidamente creciente, originase una pauta de distribución del ingreso que tiende a orientar la aplicación de los recursos productivos, en forma de reducir la eficiencia económica de éstos, y de concentrar aún más el ingreso, en un proceso de causación circular. En el caso más general, la declinación en la eficiencia económica provoca directamente el estancamiento económico. En los casos particulares, la creciente concentración del ingreso y su contrapartida de población subempleada que fluye hacia las zonas urbanas, crean tensiones sociales que, de por sí, son capaces de hacer imposible el proceso de crecimiento (FURTADO, 1966, p. 97).

Efectivamente, Brasil, México y otros países lograron mantener altas tasas de crecimiento económico en la década de los sesenta y aun en los setentas ya en plena crisis, lo que ponía de manifiesto que, como bien entendieron Tavares y Serra (1998 [1970]), existían posibilidades de acumulación de los grupos dominantes del capital. En ambos países, la fórmula básica fue la inserción de América Latina en la economía

del endeudamiento internacional, gestada a partir de la creación del mercado del eurodólar. Aunque el sobreendeudamiento externo, como lo advirtió Furtado anticipadamente, pronto colapsaría al MSI y nos empujaría a la vorágine del neoliberalismo y el estancamiento secular.

## Conclusiones

El informe de 1957 sobre la economía mexicana preparado por la Cepal constituye un documento de gran importancia para comprender el desequilibrio externo de las economías latinoamericanas. Para su elaboración se contó con la participación conjunta de Celso Furtado y Juan Noyola Vázquez y otros destacados economistas, quienes constituyen, junto con Raúl Prebisch, los pilares de la teoría estructuralista del desarrollo. Dicho estudio fue un auténtico laboratorio para que Furtado y Noyola corroboraran la validez de las tesis sobre los obstáculos estructurales al desarrollo que venían elaborando cada uno por su lado. Mediante el mismo, avanzaron en la comprensión del subdesarrollo latinoamericano, así como en ubicar los límites y las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones en el momento en que éste transitaba de la “sustitución fácil” a la industrialización difícil, el cual coincide con la inserción profunda de las empresas transnacionales en las economías de la región. Ello significaba el abandono paulatino de un proyecto nacional de desarrollo y el hacer descansar el crecimiento y la acumulación de capital en el ahorro externo. Las decisiones fundamentales de la industrialización quedaban en manos de agentes externos. Se trató, como lo remarcó Sunkel (1996a), de un proceso de inserción trasnacional y desintegración nacional.

De la definición del desequilibrio externo como un fenómeno estructural asociado al proceso de desarrollo, Noyola y Furtado derivaron otros desarrollos teóricos de gran relevancia en el estructuralismo latinoamericano: la teoría estructural de la inflación en el caso de Noyola, y la tendencia al estancamiento en el caso de Furtado.

Aunque la estructura económica de América Latina se ha transformado radicalmente desde el ascenso del neoliberalismo en la década de los ochenta, los aportes teóricos de ambos autores siguen conservando gran importancia. No se trata de un pensamiento “muerto”, solamente de interés para los historiadores. El desequilibrio

externo continúa siendo un desequilibrio fundamental de las economías latinoamericanas. A pesar del festejado éxito exportador de las economías de la región, ésta sigue siendo altamente dependiente de las importaciones. La orientación hacia fuera ha generado procesos de desintegración de los sistemas productivos, de “desindustrialización prematura”, para retomar la afortunada expresión de Salama (2012), y de desintegración de las cadenas productivas nacionales. Si bien en condiciones de relativa calma financiera, el desequilibrio externo es financiado mediante el ingreso de capitales externos especulativos y la apreciación monetaria que estos flujos conllevan, provoca la apreciación de las monedas y la consecuente contención de la inflación; cuando la marea cambia de dirección y los capitales externos se refugian en los centros, sobrevienen crisis financieras y cambiarias recurrentes y la inflación se dispara de nuevo. Hoy no es el desequilibrio externo derivado de los límites de la industrialización sustitutiva el responsable de la inflación y de la tendencia al estancamiento, sino la globalización comercial y financiera, carne de la carne del neoliberalismo.

## Referencias

- CEPAL. *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*. La Paz, 1957, 2 vols. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14439/S5700476\\_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14439/S5700476_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- CORTÍNEZ, R. *Devaluación de 1954: el dólar a \$12.60. México, 24/12/1977*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/122007/con-ruiz-cortines-devaluacion-de-1954-el-dolar-a-1260>.
- DORNSBUSCH, R. México: estabilización, deuda y crecimiento. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, vol. LXIII, n. 250, enero/marzo, 1996.
- FURTADO, C. El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, v. 25, n. 98, abril/junio, 1964a. Disponible en [http://aleph.org.mx/jspuil/bitstream/56789/7613/1/DOCT2065284\\_ARTICULO\\_5.PDF](http://aleph.org.mx/jspuil/bitstream/56789/7613/1/DOCT2065284_ARTICULO_5.PDF)
- \_\_\_\_\_. *Dialéctica del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964b.
- \_\_\_\_\_. *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA, 1966.
- \_\_\_\_\_. *Formación económica del Brasil*. Brasíla: Fundación Alexandre de Gusmão, 2010.
- \_\_\_\_\_. A fantasía organizada. In: \_\_\_\_\_. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- NOYOLA VÁZQUEZ, J. El Fondo Monetario Internacional. *Desequilibrio externo e inflación. Investigación económica (2)*, Ciudad de México, UNAM, 1987a.
- \_\_\_\_\_. El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos. *Desequilibrio externo e inflación. Investigación económica*, Ciudad de México, UNAM, 1987b.
- PAZ, P. Juan Noyola Vázquez: precursor de la vertiente progresista del pensamiento estructuralista latinoamericano. *Desequilibrio externo e inflación. Investigación económica*, Ciudad de México, Facultad de Economía de la UNAM, 1987.
- PINTO, A. Raíces estructurales de la inflación en América Latina. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, enero/marzo, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Ni estabilidad ni desarrollo, la política del Fondo Monetario*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1958.
- PREBISCH, R. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.” In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal*. Vol. I. Santiago de Chile: FCE-CEPAL, 1998.
- RODRÍGUEZ, O. *El estructuralismo latinoamericano*. México, Siglo XXI Editores-Cepal, 2006.

SALAMA, P. Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia. *Revista do Comercio Exterior*, Bancomext, vol. 62, n. 6, nov.-dic./2012.

SUNKEL, O. Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, vol. LXIII (2), n. 250, abr.- jun., 1996.

\_\_\_\_\_. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, vol. 25, n. 4, oct.- dic., 1996a [1958].

TAVARES, M. C. A.; SERRA, J. Más allá del estancamiento. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal*. Vol. I. Santiago de Chile: FCE-CEPAL, 1998 [1970].

WILLIAMSON, J. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Gernika, 1990.

