

Chapter Title: LA VISIÓN DESARROLLISTA

Book Title: Ensayos sobre economía

Book Author(s): VÍCTOR L. URQUIDI

Book Editor(s): Saúl Trejo Reyes

Published by: El Colegio de Mexico

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv513bv4.16>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This content is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



El Colegio de Mexico is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Ensayos sobre economía*

JSTOR

LA VISIÓN DESARROLLISTA*

I. ¿ES EL DESARROLLISMO UN PROBLEMA?

Ésta es una oportunidad para revisar ideas —y las políticas que de ellas se derivan— que surgieron hace alrededor de 45 años pero que han caído en desuso y hasta en el desprestigio, en especial desde la década de los ochenta. Las fuerzas del mercado, la empresa privada, la menor intervención gubernamental, incluso sistemas tributarios moderados, han reemplazado la planificación, las empresas e iniciativas públicas, la regulación gubernamental de los asuntos económicos y las tentativas de que los impuestos directos fuesen los pilares de la política de desarrollo. Con base en teorías recientes, los planteamientos desarrollistas han sido abandonados como fórmula para el crecimiento rápido y el desarrollo. El concepto mismo de “desarrollo” ha cambiado en su naturaleza, cuando no ha sido simplemente dejado a un lado. El “crecimiento”, conforme a las fuerzas y estipulaciones del mercado, parece dominar por completo; la palabra “desarrollo” se ha convertido casi en una grosería.

Aun así puede sostenerse que la desaparición de una teoría del desarrollo no debería exagerarse. La cuestión es: ¿qué ha quedado de ella?, ¿el concepto tiene todavía alguna validez? O, como expresó el doctor Sen hace algunos años: “¿Adónde vamos ahora?” (Sen, 1984, capítulo 19, pp. 485-508). Al revisar rápidamente una parte de la bibliografía que muchos de nosotros habíamos dado por sentada como tesis para explicar y justificar las políticas de desarrollo, en particular el llamado enfoque estructuralista, uno es sorprendido por la relativa simplicidad del “desarrollismo”. Esta visión, este planteamiento, parece haber sido sostenido más que nada en la región de Latinoamérica (Little, 1982, p. 19; Seers, 1981, pp. 13-14), pero no de manera exclusiva, porque no pueden negarse los antecedentes en India o las referencias obvias originadas en la Unión Soviética (Little, 1982, pp. 47-53).

* Ensayo publicado en A. Szirmai, B. van Ark y D. Pilat (eds.), *Explaining Economic Growth*, ensayos en honor de Angus Maddison, North-Holland, 1993, pp. 447-466. Traducción de Luis Tapia.

Estoy más familiarizado con la visión desarrollista latinoamericana, sobre la que hay una bibliografía mucho más amplia, y que tendré en mente sobre todo para lo que sigue, con referencias ocasionales a otros enfoques desarrollistas. Se considerarán dos cuestiones: *i*] ¿qué tan válido fue el desarrollismo como planteamiento para alcanzar un proceso de desarrollo?; *ii*] ¿queda algo todavía en él que pueda compensar las consecuencias sociales negativas de las fórmulas actuales, para lograr el “crecimiento” sólo mediante las fuerzas del mercado? Me ocuparé de estas dos preguntas de principio a fin, entremezclándolas en vez de tratarlas consecutivamente.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES

Para los propósitos de este trabajo, definiré el *desarrollismo* como un concepto de política económica que resume una voluntad, en un sistema autoritario, de ampliar y, de hecho, fomentar el gasto del sector público con propósitos de desarrollo, fuera de los confines del sistema de mercado, con la esperanza de que resulten beneficios tanto económicos como sociales para la sociedad en su conjunto y, sobre todo, para los estratos con mayores desventajas y menores ingresos. En un esfuerzo por diluir las restricciones estructurales, el desarrollismo normalmente presta poca atención a la planificación presupuestaria convencional; depende de la creación de deuda más que de los esfuerzos por elevar los impuestos; es poco riguroso respecto a una política monetaria antiinflacionaria; espera algún financiamiento externo y pospone la corrección de las consecuencias inflacionarias hasta el momento en que vence el rendimiento íntegro del periodo de inversión. No excluye un cometido para la empresa privada e incluso establece incentivos considerables para la inversión interna, pero no depende del sector privado como promotor principal del crecimiento.

Respecto al origen del desarrollismo, me parece curioso, por ejemplo, que este enfoque —conforme a una definición menos específica que la expuesta en el párrafo anterior— se presente como atribuido casi enteramente al Secretariado de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y, en particular, a las obras de Raúl Prebisch y sus asociados en Santiago de Chile (Little, 1982, p. 19; Seers, 1981, pp. 13-14). Aparte de las formulaciones anteriores, el planteamiento de la planificación económica —que el profesor Little, por ejemplo, atribuye a Feldmann en la Unión Soviética y a Mahalanobis y otros en India— puede argumentarse, si no en términos formales refinados, que la visión desarrollista del crecimiento surgió de la necesidad en el pensamiento de los dirigentes políticos de la región latinoamericana en la segunda y

tercera décadas de este siglo y, en algunos casos, incluso antes, como se manifestó en ciertas políticas durante los últimos años del siglo XIX.

La historia de México es ilustrativa. Predominaron los regímenes políticos liberales —con excepción del intervalo del emperador Maximiliano— durante casi dos décadas bajo la Constitución de 1857. Las administraciones duraderas y sólidas y, por último, la dictadura del general Porfirio Díaz adoptaron los signos característicos de una política desarrollista, especialmente desde los años de 1880 en adelante. Fue la manera de los regímenes mexicanos de la época de “insertar la economía nacional dentro de la economía mundial en expansión”, para usar la frase ahora de uso corriente. Obras públicas, subsidios para el transporte y otras obras de infraestructura, concesiones para explotar recursos como los minerales y el petróleo y medidas para favorecer la industrialización —*fomento*¹ fue el término usado entonces, ahora reemplazado por “desarrollo”— fueron la esencia de la política económica. Se le otorgó muy poca confianza al “mercado”. De hecho, no existía un mercado nacional integrado, ni había tampoco demasiado desarrollo financiero. Tales políticas eran, en todo caso, moderadas y confiaban en un flujo neto de capital externo, mediante los préstamos y la atracción de inversión extranjera. Uno podría discutir que, en el contexto de esas nociones como un todo, dichas políticas no llegaron demasiado lejos, puesto que casi nada se hizo para organizar una agricultura moderna y nada para reformar el sistema de tenencia de la tierra, basado en muy altas concentraciones de propiedad privada, los famosos *latifundios*. Para lo que pueda servir, sin embargo, el enfoque desarrollista del régimen de Porfirio Díaz tuvo mucho éxito y contribuyó a elevar el producto nacional y, sobre todo, a aumentar las exportaciones a una alta tasa... hasta que estalló la Revolución mexicana en 1910, tanto en el terreno político como económico.²

Una revisión de la historia económica de, digamos, Argentina (Díaz-Alejandro, 1988) o Brasil revelará sin duda experiencias e ideas similares. Nada de esto fue el “desarrollismo” pleno de años posteriores, pero tenía un sustento.

¹ Es interesante constatar que en 1944 el Banco Mundial fue fundado con el siguiente nombre en español: Banco Internacional de Reconstrucción y *Fomento*. En el siglo XIX, y muy entrado el siglo XX, los ministerios de desarrollo en América Latina se llamaban *Ministerios de Fomento*.

² El modelo de referencia para este periodo expansionista de la historia de México es Cosío Villegas y asociados (1965). Hay muchos informes en inglés, incluyendo el de Maddison (1992), en el que se calcula que en el periodo 1870-1910 el PNB per cápita de México se incrementó en promedio 0.9% anual, mientras que el volumen de las exportaciones aumentó a una asombrosa tasa de 6.1% al año. Cf. también Coatsworth (1978, 1981) y para el siglo XX, Reynolds (1970). El trabajo de Maddison es una contribución importante para medir el crecimiento y analizar el desarrollo en México desde 1929.

Quizá una de las fuerzas rectoras fue la comprensión de que estas economías, a medida que evolucionaron a finales del siglo XIX, fueron lo que Prebisch llamaría más tarde extremadamente “vulnerables” frente a las fluctuaciones económicas y financieras externas: el viejo “ciclo comercial”, del que tanto se ha escrito. En tiempos de expansión comercial mundial, impulsada desde el “centro” (principalmente el Reino Unido), surgieron condiciones de prosperidad en los países “dependientes” —la “periferia” de Prebisch— con base en la exportación de dos o tres productos y, cuando ocurrió lo contrario, estas economías quedaron varadas, con un aumento desmedido de sus créditos, una disminución de ingresos fiscales y la obstinada demanda de importaciones, que las llevaron a devaluaciones (respecto al oro) y recesiones, hasta que el ciclo se recuperó de nuevo (Prebisch, 1944).

Estos altibajos culminaron en la Gran Depresión de los años treinta, cuando los políticos y unos cuantos economistas en algunos de los países más importantes de América Latina comenzaron a proponer políticas económicas nacionalistas creadas para proteger las economías locales de los estragos causados por la disminución en la demanda mundial. Mientras tanto, la población había crecido y las demandas sociales subieron ruidosamente de tono y, en muchos países, encontraron su expresión en nuevos movimientos y partidos políticos. En México, ya en los años veinte, el periodo de reconstrucción de la Revolución se había caracterizado por tentativas parcialmente desarrollistas, en parte por necesidad —había muy pocas empresas privadas que quisieran aventurarse en negocios riesgosos a gran escala— y, en todo caso, como un medio para implantar la nueva Constitución de 1917, que establecía la responsabilidad del Estado para emprender políticas de desarrollo. Los objetivos económicos estaban asociados con políticas sociales radicalmente nuevas en el ámbito de la tenencia de la tierra, la educación y los derechos de los trabajadores. Además, la influencia de los acontecimientos en el exterior durante los años treinta y cambios estructurales, como el debilitamiento de la industria petrolera de propiedad extranjera, empujaron al gobierno en dirección de la “planificación”, la empresa estatal, la regulación y, en general, la intervención en el mercado.

Para América Latina, la segunda guerra mundial fue una adición a esas tendencias. No sólo las economías de guerra en ambos frentes estuvieron sumamente reguladas, además la escasez de importaciones, el excedente de exportaciones, los considerables aumentos en las reservas monetarias y la inflación dieron nuevo ímpetu al desarrollismo. Esto se tradujo en un fuerte apoyo para la industrialización rápida, el desarrollo de la infraestructura, varias políticas de protección contra el restablecimiento de los antiguos modelos comerciales y, nuevamente, la obligación del Estado de satisfacer las demandas sociales.

Algunos planes para el periodo de posguerra se formularon antes de que existiera la CEPAL. Muchos escritores en Estados Unidos y en otros lugares pronosticaron un “nuevo desarrollo mundial” y los latinoamericanos no fueron indiferentes al papel que su región podría desempeñar en ese nuevo mundo. Sin embargo, sus esperanzas fueron pronto defraudadas por la posición de Estados Unidos, expresada primero en 1945 en la llamada Conferencia de Chapultepec y, posteriormente, por el propio general Marshall a principios de 1948, en la Conferencia de Bogotá, en la que surgió la Organización de Estados Americanos (sucesora de la Unión Panamericana). En estas reuniones se le aconsejó a América Latina que regresara al mercado “libre” para sus exportaciones de productos básicos, que abriera las puertas a la inversión directa extranjera, en lugar de pedir un “Plan Marshall para América Latina”, y a reducir los aranceles y que adoptara el libre comercio multilateral. La Conferencia de La Habana sobre Comercio y Empleo, en 1948, sólo resultó en la adopción del GATT, que fue suscrito por pocos países de Latinoamérica y, de hecho, por pocos países en desarrollo (Urquidí, 1964, capítulo 11).

A este respecto, no debe olvidarse que el desarrollismo en América Latina ha estado siempre asociado con la carencia de recursos externos suficientes, ya sean obtenidos mediante el comercio o de centros financieros del exterior y, más tarde, de fuentes bilaterales oficiales y agencias multinacionales. De ahí que, en cada una de las conferencias internacionales, los países latinoamericanos hayan buscado obstinadamente la cooperación financiera internacional. En los años de la posguerra no se obtuvo respuesta de la única fuente que tenía el poder para suministrar esa ayuda, Estados Unidos, pues las instituciones de Bretton Woods apenas habían comenzado sus operaciones en la región de América Latina. Ante la insuficiencia de recursos del exterior, muchos países siguieron adelante con déficits presupuestarios, inflación y devaluaciones.

3. ALGUNOS SUSTENTOS TEÓRICOS Y ALGUNAS DIVAGACIONES

No es de extrañarse que el desarrollismo no cediera, más bien tomó un nuevo impulso. Carecía, sin embargo, de un sustento teórico congruente y es entonces cuando Prebisch y el secretariado de la CEPAL suministraron algunas ideas esenciales. La llamada doctrina de la CEPAL ha sido considerada por la mayoría como la que dotó de un “fundamento” a las políticas de desarrollo posteriores en América Latina, hasta por lo menos unos 10 años atrás. Hay estudios recientes que tienden a otorgar menos crédito al propio Prebisch que como era la moda hace algunos años (Hodara, 1987). Por lo menos pueden encontrarse

algunas conexiones entre Prebisch y las investigaciones y propuestas de políticas de autores centroeuropeos. Sin duda, en las Naciones Unidas, e incluso antes, el profesor Hans Singer había formulado ideas similares sobre el comercio y los términos comerciales. Hablando claro, Prebisch sostuvo en un documento de la ONU y la CEPAL, atribuido concretamente a él (Prebisch, 1949), que las economías latinoamericanas afrontaban una tendencia adversa en términos del comercio (como también lo sostenía Singer), que por tanto las perspectivas para la exportación de productos básicos eran poco propicias, como fuente de divisas para financiar las crecientes necesidades de capital extranjero y otros bienes, y que la rápida expansión de la fuerza de trabajo y las nuevas demandas ciudadanas requerían una tasa más elevada de industrialización. Es más, en muchos países la expansión de una moderna base industrial se convirtió en asunto de orgullo nacional. El pesimismo sobre las exportaciones se combinó con una gran elasticidad de las importaciones para un PNB en aumento y creó un panorama de inestabilidad en la balanza de pagos. De este modo, se hizo necesaria la sustitución de importaciones tanto por razones de balanza de pagos como de empleo. La sustitución de importaciones se entendió como una disminución en la proporción de las importaciones, en relación con la demanda agregada interna de un producto o grupo de productos, no sólo como un cierre a las importaciones específicas, porque ya existía producción nacional o podía desarrollarse. Los aranceles razonables y otras formas de protección y estímulo al desarrollo industrial estaban, por tanto, justificadas, como había ocurrido en la experiencia histórica de otros países en proceso de industrialización. Había la necesidad de dar congruencia a estas políticas y organizarlas. No podía contarse con el “mercado” para desempeñar esta función y, por lo tanto, se convirtió en responsabilidad del Estado promover o planear el desarrollo de acuerdo con estos supuestos.

Se ha escrito mucho que va más allá de la formulación de Prebisch y también para desacreditarla. No trataré ese tema aquí. El propio Prebisch nunca se adhirió al ultraproteccionismo de los años cincuenta y sesenta, que le trajo el menosprecio del profesor Viner o, más tarde, la prolija crítica de Béla Balassa y otros. En un principio, Prebisch reconoció la necesidad de promover las exportaciones y no sólo la sustitución de importaciones y advirtió contra el proteccionismo excesivo y sin sentido, como lo señala Hirschman en un ensayo muy conocido (Hirschman, 1968). No se puede responsabilizar a Prebisch por lo que otros escribieron de manera independiente ni de lo que los gobiernos terminaron haciendo.

A principios de los años cincuenta, la CEPAL publicó la llamada “técnica de programación”, en la que contribuyeron economistas como Jorge Ahumada,

Celso Furtado, Julio Melnick y otros, como una metodología que ayudase a los gobiernos a formular políticas de desarrollo coherentes. Se realizaron estudios en una serie de países latinoamericanos para diagnosticar la situación nacional y sugerir las políticas necesarias para alcanzar la industrialización rápidamente. A mediados de los cincuenta se estableció en Santiago un instituto regional de la ONU, con el fin de entrenar “planificadores” en la región de Latinoamérica y para llevar a cabo investigaciones sobre planificación social y económica. Algunas veces fue llamada “programación”, para desviar las reacciones inmediatas de algunos sectores. Pero no estaba basada en la propiedad estatal de todas las empresas ni tampoco en la colectivización agrícola, ni en el control absoluto del comercio exterior o las divisas. Era, en gran medida, una elaboración de la propuesta de Harrod-Domar e intentaba orientar las políticas comerciales y de industrialización, las necesidades de inversión pública y privada, de ahorro y, naturalmente, llenar la “brecha del ahorro”, así como la “brecha exterior”, de ser posible con una afluencia de capital multilateral.

No se daba ningún énfasis especial a la inversión extranjera directa, sobre todo porque sus antecedentes en América Latina eran de concentración en el área de los recursos naturales, con todas las implicaciones políticas y sociales que eso suponía y para lo que, de cualquier manera, la perspectiva de la exportación era oscura. En las conferencias de Quitandinha y Río de Janeiro, en 1953 y 1954, ambas basadas en documentos preparados por el secretariado de la CEPAL, las recomendaciones gubernamentales finales estuvieron dirigidas a sugerir la creación del Banco Interamericano. Éste fue el único resultado concreto de esas reuniones, con el voto en contra de Estados Unidos y Perú, y pasaron aún seis años más hasta el establecimiento del BID.

El resultado fue que el pesimismo sobre las exportaciones, imperante a finales de los años cuarenta, no se hizo realidad. El Plan Marshall y la recuperación de Europa fortalecieron la demanda de productos latinoamericanos de exportación. El crecimiento y la industrialización se pusieron en marcha con mucho éxito en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, la industrialización pronto se descontroló, sobre todo cuando las repetidas crisis de divisas reforzaron el ultraproteccionismo y los controles de cambios. El gasto deficitario y la inflación no ayudaron y retroalimentaron un proteccionismo excesivo. La sobrevaluación de la moneda se convirtió en la norma y el FMI sólo pudo ofrecer un apoyo limitado, con la esperanza de que fuesen aceptadas las devaluaciones y se pudiera dar marcha atrás a los desequilibrios. Las tasas de cambio flotantes o “reales” eran desconocidas. Surgió una compleja red de industrias sobreprotegidas. Muchas de las industrias estratégicas eran de propiedad estatal y, con el tiempo, se hicieron poco competitivas e ineficientes.

Los intereses creados y la rentabilidad acelerada se impusieron sobre los beneficios sociales a largo plazo. En todo caso, no hubo un plan de industrialización lógico en ninguna parte y los mercados de exportación y la necesidad consiguiente de competitividad fueron seriamente descuidados. Las políticas sobre el mercado de divisas, con una predilección por la sobrevaluación, no fomentaron la exportación de manufacturas.

El flujo de préstamos del extranjero y de otras formas de capital externo fueron francamente escasos. En 1958, el presidente Kubitscheck de Brasil —un verdadero desarrollista— recomendó con gran empeño a Estados Unidos instituir la Operación Panamericana. El resultado que obtuvo fue sólo un modesto Fondo Interamericano de Progreso Social, establecido dos años después. Por último, el arribo del régimen de Fidel Castro en Cuba y la elección de John F. Kennedy en 1960 crearon el ambiente para la fundación de la Alianza para el Progreso, un proyecto en cuya formulación participaron economistas del secretariado de la CEPAL, de Estados Unidos y de América Latina. La Alianza comprendía apoyo financiero externo, más o menos acordado, para el desarrollo económico y social a cambio de compromisos sobre reforma agraria, reforma impositiva, mejoramiento urbano y rural y... ¡planificación! Los planes serían evaluados por el Comité de los Nueve, independiente, que operaría desde la Organización de Estados Americanos. A pesar de sus muchos defectos, la Alianza logró algunos de sus objetivos —se alcanzó un promedio de cerca de 2 000 millones de dólares en cooperación financiera externa en la década (Scheman, 1988)—, pero el programa se agotó pronto; nunca contó con el compromiso suficiente por parte de Estados Unidos ni de muchos gobiernos latinoamericanos (Urquidí, 1964). Apenas subsistió tras la muerte del presidente Kennedy.

Al final, el desarrollismo ha sido culpado hoy día de todos los males de América Latina. Mientras tanto, ha aparecido otro actor en escena: la *dependencia*. Según Dudley Seers, la teoría de la dependencia

es en gran medida producto de un lugar específico y un periodo histórico determinado. Desde la guerra, los latinoamericanos se ven a sí mismos como “subdesarrollados”, lo que naturalmente trae consigo consecuencias para la ideología económica. Éstas fueron resueltas durante los años cincuenta en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), encabezada por Raúl Prebisch: el asunto primordial allí, en esa época, fue el “estructuralismo”, un precursor de la teoría de la “dependencia”. Fue éste una respuesta al “monetarismo” de los economistas neoclásicos, que se había puesto de manifiesto en políticas que el Fondo Monetario Internacional estaba exigiendo que siguieran muchos gobiernos de América Latina (Seers, 1981, pp. 13-14).

Por eso Seers encuentra una estrecha relación entre desarrollismo/estructuralismo a la manera de la CEPAL y la teoría de la dependencia. Pero, como él y otros admiten, la *dependencia* fue en otras direcciones, con un alto grado de politización y, en última instancia, no llevó a ninguna parte. Seers trata a fondo los problemas de política y sus resultados y el papel de la “teoría” de la dependencia (Seers, 1981, pp. 135-149).³ En América Latina no fue realmente aplicada a la política. Hasta cierto punto, el desarrollismo puede valerse por sí mismo.

4. ALGUNAS NOCIONES SOBRE EL DESARROLLO: OPINIONES DISTINTAS Y OPINIONES PARECIDAS

¿Qué puede entonces rescatarse, si dejamos a un lado los excesos de las políticas de muchos gobiernos?

Es útil revisar lo que varios autores entienden por desarrollo. Para el profesor Gunnar Myrdal, por ejemplo —y lo cito en detalle porque temo que sus obras están siendo olvidadas—, “desarrollo”

implica el proceso de alejarse del “subdesarrollo”, del aumento de la pobreza; es buscado y a veces quizá alcanzado realmente por medio de la “planificación del desarrollo”. ...[en un país subdesarrollado] hay... un grupo numeroso de condiciones indeseables para trabajar y vivir; los rendimientos, ingresos y niveles de vida son bajos; muchos modos de producción, así como las actitudes y los patrones de comportamiento, son nocivos; hay instituciones perjudiciales, que van de las estatales a aquellas que rigen las relaciones sociales y económicas en la familia y la comunidad... Existe una relación causal general entre todas estas condiciones, por lo que forman un sistema social. “Desarrollo” significa el movimiento ascendente de todo ese sistema (Myrdal, 1971, pp. 427-428).

Myrdal, al pensar en India, procede a explicar en detalle algunas de las características del subdesarrollo: baja productividad, baja utilización intensiva del capital y ahorro reducido, y condiciones de vida inferiores, incluyendo muchas privaciones. Él aboga por un “planteamiento institucional”, para avanzar del subdesarrollo al desarrollo “mediante la planificación para el desarrollo”. La planificación se contempla como una “coordinación de políticas”. Es también un “programa político”, sujeto a muchos factores que se oponen entre sí. Sin embar-

³ La literatura sobre la dependencia es extensa. Sólo menciono aquí el estudio clásico de Cardoso y Faletto (1979), y los ensayos de Palma *et al.*, en Seers (1981).

go, “el desarrollo de una economía tradicional a una moderna es, en gran medida, la creación y ampliación de un espacio de valoraciones útiles y provechosas, donde previamente sólo imperaban las valoraciones independientes. El desarrollo conduce así a una ampliación de las alternativas... que resulta de una comprensión más completa de la causalidad circular y de una mejor disposición para considerar el cambio como un medio para favorecer los fines”. Y sostiene que: “La planificación, en última instancia, no podrá nunca sustituir a la elaboración de la política a seguir... y supone alternativas de tipo político”. Un plan requiere “un gran esfuerzo”⁴ aplicado a “todas las partes del sistema social”. “A menos que las condiciones cambien como resultado de esfuerzos concretos, poderosos y organizados, éstas no cambiarán de ninguna manera o quizá lo hagan en la dirección equivocada”. Debe existir “una auténtica retroacción de los resultados”. Los países subdesarrollados no pueden depender de una “aproximación gradual” (Myrdal, 1971, pp. 427-440, *passim*). Dicho sea de paso, para entonces los países de América Latina serían ya desarrollistas, más que gradualistas.

Myrdal concluye que las políticas económicas “son indudablemente más fáciles de llevar a cabo que las políticas sociales, que desafían los intereses creados, violan inhibiciones profundamente arraigadas, ofenden tradiciones y creencias muy apreciadas y van en contra de la pesada carga de la apatía social. Sin embargo, si las políticas de desarrollo están dirigidas principalmente al desarrollo económico en sentido estricto, resultarán menos que efectivas” (Myrdal, 1971, pp. 442-443). Estas ideas ya dominaban en muchos países de América Latina y, de hecho, fueron incluidas en la formulación de la Alianza para el Progreso a la que nos referimos anteriormente.

El planteamiento del profesor Little es más prudente e incluso un tanto escéptico. Si tomamos en cuenta los juicios de valor —sostiene—, “no puede haber una definición objetiva del desarrollo y, por lo tanto, tampoco habrá un indicador universalmente aceptable. Lo mejor a lo que podemos aspirar sería contar con un consenso a grandes rasgos sobre los objetivos y, de ahí, respecto a cómo puede medirse el avance hacia esos objetivos...” (Little, 1982, p. 6). Para él, una definición del desarrollo según la economía liberal sería: “El desarrollo económico [o progreso económico, o crecimiento económico real] sucede si hay una elevación en el valor actual del consumo promedio [ponderado] per cápita”. Pueden agregarse distintas cargas, o cargas sociales. Little reconoció las complicaciones derivadas de la introducción de aspectos de asistencia social,

⁴ La idea del “gran esfuerzo”, atribuida generalmente al profesor Paul Rosenstein-Rodan, en relación con el sureste de Europa, adquirió importancia en los planteamientos desarrollistas de los años sesenta y setenta en América Latina. Acerca del “gran esfuerzo”, cf. Little (1982, pp. 38-39).

libertad política, valores políticos [“los valores económicos no están separados de los valores políticos”] (Little, 1982, p. 6). Él parece identificar el desarrollo económico con el crecimiento económico como tal, pero admite, sin embargo, que la mayoría de quienes diseñan las políticas de los países menos desarrollados “no tenían simplemente como objetivo el aumento del producto per cápita... Trataban de alcanzar muchas otras metas, tanto de carácter nacional como regional”. También enfatiza el papel de los objetivos nacionalistas y de la construcción de la nación (Little, 1982, pp. 13, 17).

El desarrollismo, como lo examina Little, tiene sus raíces en el estructuralismo, el cual “comenzó a usarse en los años cincuenta en relación con las explicaciones estructuralistas de la inflación en América Latina, frente a los razonamientos monetaristas y a políticas identificadas en gran medida con el Fondo Monetario Internacional” (Little, 1982, pp. 19ff.; también Seers, 1981). Cita a Chenery con referencia a Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis, Prebisch, Singer y Myrdal. “El estructuralista ve el mundo como algo inflexible. Hay obstáculos, cuellos de botella y restricciones que impiden el cambio. En términos económicos, la oferta de la mayoría de las cosas es inelástica”. El punto de vista de los estructuralistas era que, “para alcanzar el desarrollo, [la] estructura tenía que cambiarse y para alcanzar el desarrollo rápidamente [la] estructura tenía que cambiarse con rapidez”.

Para el profesor Little, “la visión del mundo de ‘los estructuralistas’ provee una razón para desconfiar del mecanismo de los precios y por tratar de lograr el cambio de otras formas... [Sin embargo], si la reacción a corto plazo puede anular el necesario cambio de precios, el largo plazo nunca llegará. Se deduce pues que... no hay tal cosa como la teoría estructuralista del desarrollo” (Little, 1982, p. 21).

Ésta es una declaración de peso y parece desafiar la realidad, pues los acontecimientos de larga duración muestran que los problemas estructurales perduran. Si no pudieran resolverse, es otro asunto; esto no invalida la teoría.

Dudley Seers por lo visto se convirtió al estructuralismo. “El argumento fundamental de los estructuralistas —escribió— ... [fue que] la inflación [y] la escasez de divisas que la acompaña... eran atribuibles principalmente a la falta de elasticidad de la oferta, frente a las presiones *políticas* [sic, las cursivas son mías] generalizadas para el desarrollo... [La] capacidad de aquellos con gran poder de negociación [en especial fabricantes monopolistas y sindicatos] para proteger sus ingresos reales propagó la inflación primaria” (Seers, 1981, p. 14). Otorgó un énfasis especial a los factores externos que contribuyen a la rigidez estructural e impiden precisamente la solución de los problemas del desarrollo estructural. Los consideró en gran medida incontrolables, es decir, un país en proceso de desarrollo pocas veces tiene la capacidad para influir en la política

de un país industrializado, o del llamado Primer Mundo. Según Seers *et al.*, las fluctuaciones y otros acontecimientos —restricciones económicas externas— siempre han hecho descarrilar los planes de desarrollo; y lo que es peor aún, casi nunca se han tenido planes de contingencia, ni siquiera en épocas de auges intensos, tales como el auge petrolero de los años setenta o —por ejemplo, en tiempos más recientes— la brusca caída en los precios del petróleo.⁵

Las opiniones de Seers son similares en muchos aspectos a las de la CEPAL en cuanto al planteamiento sobre el desarrollo y a los juicios instintivos de los políticos. Esto no quiere decir que la ayuda externa (y el comercio) deba resolver uno o todos los problemas estructurales internos, ni que éstos puedan resolverse en forma aislada, sin ayuda y comercio exteriores. Son parte de la realidad y deben intercalarse en las consideraciones de la política de desarrollo. Seers también insiste en la importancia de la política de población y el efecto negativo de los gastos militares, los que (también en mi opinión) nunca han sido tomados muy en serio por el secretariado de la CEPAL.

No obstante, concluye Seers, como lo hace Little, con un dejo de prudencia y escepticismo, que:

...seguramente tendremos que enfrentar la posibilidad muy cierta de que la realidad humana está construida de tal manera que no puede concebirse ningún modelo para su análisis [sobre todo uno dinámico], que sea lo suficientemente sencillo y realista a la vez, para proporcionar una ideología universal del desarrollo que pueda aplicarse con seguridad en cualquier nación, sobre todo si admitimos, como seguramente lo haremos, la influencia de factores demográficos y geográficos, así como de una variedad de [factores] económicos y culturales (Seers, 1981, p. 146).

Celso Furtado entiende el desarrollo como un proceso de transformación que abarca a la sociedad en su conjunto. Se relaciona con la creación de riqueza y con la eficiencia para hacer posible una satisfacción más completa de las necesidades humanas. Pero el punto de partida es una cierta estructura sujeta a un proceso de cambio. Furtado le atribuye un peso decisivo a la innovación, los valores y al “superávit social” que hacen posible el desarrollo ulterior, pero que está abierto a diferentes asignaciones, según las presiones políticas y de otros tipos de los distintos estratos sociales. El Estado desempeña un papel al ayudar a

⁵ Unos cuantos países de América Latina han intentado crear, en distintas épocas, fondos “contra ciclos” (Argentina, con algún éxito, en los años treinta; Venezuela, a finales de los cuarenta, sólo en papel), o fondos para emergencias o contingencias (México, a finales de los años setenta). La guerra del golfo de 1991 incitó a México a colocar las elevadas ganancias del petróleo en un fondo de contingencia presupuestario.

crear industrias básicas —con el apoyo de un proteccionismo moderado—, así como instituciones financieras especializadas que de otra manera nunca existirían. Sin embargo, en la práctica, las empresas transnacionales, los propietarios y directivos con capacidad para *know-how* e investigación y desarrollo, que también saben hacer un uso inteligente de los ahorros internos disponibles, terminan por tomar el control de los sectores con productos de demanda dinámica. No obstante, las empresas estatales ejercen la función de “socializar una parte de los costos de producción”, lo que ayuda a la modernización en todos los sectores; también asumen la responsabilidad donde el movimiento de capital es lento y las economías de escala son más importantes. Con un poco de optimismo, contribuirán al proceso de acumulación del capital (Furtado, 1983, *passim*).

Para Furtado, “las economías industriales que están surgiendo en la periferia, dentro del marco de la sustitución de importaciones, son el resultado de un esfuerzo en busca de la modernización, frente a condiciones externas desfavorables” (Furtado, 1983, p. 161). Con el tiempo, las empresas transnacionales, orientadas a satisfacer una demanda final estrechamente relacionada con un nuevo “estilo de desarrollo”, basado en la concentración de altos ingresos y bajos salarios, se hacen cargo internamente del mercado nacional e incluso pueden tomar parte en la exportación de manufacturas. Las manufactureras transnacionales se aprovechan de los salarios bajos para poder realizar una parte de su producción en la periferia. Ésta es una característica de la nueva división internacional del trabajo y del proceso de modernización en una economía semiindustrializada en desarrollo. En esto estriba el nuevo papel del Estado de ayudar en ese proceso y también de dar forma a una nueva estructura social (Furtado, 1983, pp. 163-165).

De este modo surge un papel incierto para el Estado y, de hecho, para el desarrollismo. Porque, en pocas palabras, a medida que una economía en proceso de industrialización comienza a depender cada vez más de la exportación de manufacturas por parte de las transnacionales —debido a la estrechez del mercado interno—, se deduce que las operaciones industriales deben ser competitivas internacionalmente y que las políticas macroeconómicas, inclusive la política cambiaria, deben ser consecuentes con este objetivo. En la terminología actual, los tipos “reales” de cambio deben predominar. En esto, desde mi punto de vista, encontramos las semillas de la transición hacia un desarrollo industrial orientado hacia el mercado, como el que ahora parece estar tomando forma en los principales países de América Latina (y que ya tuvo lugar en los países del Sureste Asiático y de la Cuenca del Pacífico).

Por último, el pensamiento de Raúl Prebisch evolucionó a partir de sus primeras formulaciones. No es posible hacer aquí una presentación completa

de su evaluación de la economía neoclásica, aplicada a las economías en desarrollo de la “periferia”, y de su defensa de una transformación que debería tener presente las fuerzas del mercado, pero que también debería recalcar cada vez más el nuevo cometido del Estado, para influir en que se use el “superávit social” para tratar los problemas estructurales del desarrollo, incluyendo los de índole social (Prebisch, 1981).⁶ Basta decir que él reconoce la extraordinaria complejidad y las distorsiones que surgieron (en América Latina) bajo los planteamientos desarrollistas previos, con un papel abusivo desempeñado por el Estado y el penoso olvido de las desigualdades, pero también con el creciente conflicto entre los negocios (transnacionales y locales) y los intereses laborales, y el sector público, en su lucha por apropiarse de la “tajada del león”, de lo que las economías sean capaces de generar a manera de superávit social, para beneficio de los asalariados, campesinos y otros en los estratos inferiores de la sociedad. Prebisch sostiene que la respuesta sólo puede encontrarse en la transformación (democrática) de la sociedad, que involucre nuevas formas de empresa basadas en incentivos y en los síntomas del mercado, así como en los impuestos y otros factores que desmotivan el consumo conspicuo. El cambio tendría que venir de abajo hacia arriba pero también en la dirección opuesta. El Estado debe meterse en la “racionalización colectiva” para estimular este proceso, incluso mediante “la planificación del excedente”, pero la intervención del Estado debe reducirse a lo justo. Todo esto parece un tanto utópico, pero es el último precepto y el legado de Prebisch.⁷

Según este nuevo evangelio de Prebisch, no parece haber salida para el desarrollismo, con excepción del limitado papel del Estado para promover el crecimiento y el desarrollo, en un contexto en el que los incentivos del mercado se utilizan para compensar las injusticias de la anterior experiencia de desarrollo, como se ve ejemplificado en América Latina. Sus ideas fueron desarrolladas y expresadas de manera amplia, por cierto, antes de la crisis de la deuda externa de los años ochenta y de los serios procesos de ajuste que siguieron.

El secretariado de la CEPAL, en un informe publicado en 1990, parece haberse inspirado en Prebisch y otros analistas preocupados por el desarrollo y ha respondido también a la oleada de enfoques neoliberales del desarrollo (ONU-CEPAL, 1990). Tiene sentido mostrar la manera de “[transformar] las estructuras productivas en la región, dentro del marco de una equidad social cada vez mayor”. La CEPAL entiende la “transformación productiva” como la adopción

⁶ Muchos de sus escritos posteriores tratan también estos temas; se pueden encontrar textos en inglés en publicaciones de la ONU y la CEPAL, en particular en *CEPAL Review*, publicada en Santiago de Chile. Cf. también Hodara (1987).

⁷ Para un comentario crítico de la nueva “tesis” de Prebisch, cf. Hodara (1987-1988).

de diversos procesos de cambio.⁸ Mediante políticas comerciales más abiertas, ajustes a corto plazo para disminuir la tasa de inflación, redistribución de los recursos del sector público e incorporación rápida de innovaciones tecnológicas —con menos intervencionismo gubernamental y la aceptación de limitaciones estrictas del ámbito del sector público— se espera que el resultado sea un aumento de la competitividad de la industria: internacional, nacional y regionalmente. Pero la transformación también parece significar la expansión *deliberada* de la industria manufacturera y de otras industrias para abastecer a los mercados internacionales, con el apoyo de la inversión extranjera directa y con un modo diferente de emplear los recursos financieros nacionales e internacionales. Se supone que la competitividad aumentará, automáticamente, la participación de las exportaciones de manufacturas de América Latina en los mercados del mundo. De hecho, apenas si se menciona algo respecto al mercado interno o acerca de los problemas de ajuste entre sectores o dentro de los sectores.

Además, “transformación con equidad” parece insinuar que el difícil proceso de dar la vuelta completa y pasar de un ultraproteccionismo muy encerrado en sí mismo a la expansión industrial abierta al exterior y orientada a la exportación debe llevarse a cabo simultáneamente con una atención seria a los programas para compensar la desigualdad y pobreza secular, así como los 10 años de atraso para satisfacer las necesidades básicas. Quizá esto resulte un tanto optimista en las actuales circunstancias, puesto que la apertura indiscriminada a las importaciones difícilmente ha frenado la inflación, más bien ha contribuido a aumentar la tasa de desempleo abierto y a complicar los problemas de absorción de los elevados índices de incremento de la fuerza de trabajo. El aumento de las exportaciones de manufacturas y otras exportaciones “no tradicionales”, puede o no compensar el volumen ampliado de importaciones. Las economías latinoamericanas son —parafraseando a Albert Hirschman— “exportadoras muy tardías”. De cualquier manera, la promoción de la exportación requiere sin duda organizar los esfuerzos por parte del Estado, la iniciativa privada y la mano de obra, para romper con los modelos del pasado y emprender nuevos programas que impulsen el aumento deseado de las exportaciones. Esto conllevará un cambio en la “cultura gerencial” de la empresa privada local, la investigación tecnológica orientada especialmente para un fin y una política respecto de las transnacionales, que incite a promover empresas conjuntas (entre dos o más compañías en asociación temporal) y a compartir tecnología. Hasta ahora, son

⁸ Por cierto, es de lamentar que la expresión *transformación productiva* en el título del informe de la CEPAL haya sido interpretada en inglés, por los traductores oficiales, como *changing production patterns*, que difícilmente hace justicia al concepto original o expresa la dinámica del contenido.

las transnacionales las que contribuyen con una gran parte de las exportaciones adicionales de productos manufacturados. En circunstancias de estrechez financiera o austeridad, tomará un buen tiempo recuperar un rezago de 10 años en educación, salud, vivienda, infraestructura urbana, ciencia y tecnología y otros aspectos fundamentales del desarrollo.

5. ¿ESTÁ EL PLANTEAMIENTO DESARROLLISTA SÓLO EN ESTADO DE HIBERNACIÓN O MORIBUNDO, O QUIZÁ YA HA MUERTO?

Osvaldo Sunkel y Joseph Ramos (Ramos y Sunkel, 1991, pp. 15-32, 35-80) han realizado una reformulación actual en términos de “neoestructuralismo”. ¿Existe alguna alternativa a las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial (y otros)? En su opinión, sí la hay. Una premisa elemental es partir de la evaluación del potencial de un país y de su capacidad para encontrar nuevas formas de introducirse en un entorno internacional, difícil pero no impenetrable. Debe evaluarse con cuidado el papel del Estado en términos de su presente crisis y de la necesidad de una reestructuración a fondo. Hay que reexaminar las políticas sociales así como su eficacia. Es necesario reformar las políticas financieras y fiscales, entre otros aspectos.

Estos autores entienden el neoestructuralismo no como una respuesta a las “soluciones” neoliberales de corto plazo, sino como un regreso a la noción de que los problemas fundamentales de los países subdesarrollados no se deben a las políticas económicas, sino a causas internas o estructurales. Hay la necesidad de moverse hacia fuera, hacia una nueva curva de transformación. Por eso el mercado necesita complementarse con una acción directa y activa del Estado, que debe promover aquellos mercados faltantes (por ejemplo, los mercados de capital a largo plazo), fortalecer los mercados parciales (por ejemplo, el “mercado” de la tecnología), compensar las distorsiones estructurales (por ejemplo, productividad heterogénea, elevada concentración de bienes raíces) y compensar los fallos del mercado (por ejemplo, economías de escala, externalidades). Por prudencia, se exige también que la nueva teoría no debe esperar demasiados beneficios del *dirigismo*, ni tampoco hacer caso omiso de los requisitos de la política a corto plazo.

El nuevo enfoque coincide con la renovada posición de la CEPAL sobre la transformación con igualdad y tratar de construir a partir de una, también renovada, estrategia de desarrollo *desde el interior*. Guiarse sólo por la sustitución de importaciones según la vieja noción llevaría a un callejón sin salida. Deben abrirse las opciones para encaminar el desarrollo industrial hacia mercados internos y externos seleccionados, en los que los países de América Latina

puedan tener alguna ventaja única. Una estrategia así requiere apoyo financiero adecuado, que, por parte del exterior, podría provenir de la reducción parcial del servicio de la deuda y de canalizar dichos ahorros a un fondo de desarrollo económico y social. Todo el proceso debe ir acompañado de una estabilización macroeconómica básica y claramente implica programas de ajuste. Sin embargo, los programas para aliviar la pobreza extrema deben tener prioridad en cualquier caso, al igual que los programas para crear empleos y para ocuparse del sector informal.⁹ La simple dinámica del mercado no se espera que resuelva estos problemas. Donde sea necesario debe subsidiarse la exportación de manufacturas y estimularse a las transnacionales para exportar sus productos manufacturados. Desde luego, ni la agricultura ni las preocupaciones por el medio ambiente deben quedar fuera de la estrategia.

En mi opinión, esta clase de neoestructuralismo no es del todo convincente. Asimila algunas de las ideas postreras de Prebisch y va un poco más allá de la posición de la CEPAL en 1990, pero no queda claro si es algo más que una especie de adaptación pragmática del viejo estructuralismo a ciertas realidades de la nueva situación surgida en los años ochenta en la región de América Latina, enriquecida con una buena dosis de ilusiones. Si lo entendemos como marco de una tasa más alta y cualitativamente mejor de inversión privada y pública, entonces quizá sea útil. En cualquier caso, significa una ruptura con el estructuralismo rudimentario, basado en el Estado omnipresente y todopoderoso que presuntamente, hace algunos años, podía generar un proceso de estabilidad del empleo.

Por otra parte, el neoestructuralismo contrasta con la evidente defensa del mercado libre y el sector privado, por conducto de ciertas agencias internacionales y de otras dependencias. Una evaluación y una recomendación particularmente desafortunadas para América Latina proceden de lo que yo llamo, para abreviar, el informe "Babukusi" (Balassa *et al.*, 1986). Aparte de insistir en una versión casi idealizada del modelo de la Cuenca del Pacífico, más que nada de Corea, y por permitirse las exageraciones obvias que exaltan el caso de las estrategias para promover las exportaciones, este informe fracasa cuando trata el concepto del desarrollo como tal e incluso el problema de la deuda externa. Parece que gozó de muy poco crédito.

⁹ Tengo problemas con los programas para la pobreza que han sido creados fundamentalmente para aliviar la pobreza extrema. Desde un punto de vista humanitario, son desde luego necesarios y deben apoyarse. La cuestión a largo plazo, sin embargo, es cómo poner en marcha un proceso de desarrollo que incremente de forma permanente los niveles de retribución de los sectores de ingresos más bajos y proporcione oportunidades a la iniciativa individual, evitando así la propagación de la pobreza y ayudando a eliminarla.

No obstante, en vista de que ésta fue una mera especulación de ciertos economistas, permítanme hacer referencia a un artículo reciente publicado por un vicepresidente del Banco Mundial, el doctor Lawrence Summers (Summers, 1992, pp. 6-9). Aunque piensa sobre todo en África subsahariana, hace algunas generalizaciones interesantes. En concreto, en el mundo en desarrollo, 36 países con una población combinada de más de 500 millones de personas han sufrido realmente un retroceso, primero porque “los fracasos del desarrollo nacional son por fallas de las políticas nacionales, pues no pueden atribuirse a un ambiente internacional hostil o a limitaciones físicas para crecer”, y segundo, “las políticas nacionales han fracasado cuando los gobiernos frustraron el progreso, relegando los mercados en lugar de apoyarlos”. ¡Así de sencillo!

El autor procede a quitar importancia a la falta de ayuda externa, el deterioro de los términos de intercambio, la carencia de recursos y la carga de la deuda exterior; ésta última es “una consecuencia, no una causa, del mísero rendimiento [*sic*] obtenido de las inversiones financiadas con la deuda”. Summers culpa a la guerra y la amenaza de guerra (en regiones como África), a los enormes déficits presupuestarios y las monedas sobrevaluadas, los monopolios gubernamentales, las regulaciones punitivas, los controles de precios de los productos básicos, los altos aranceles y cuotas, la desastrosa administración pública de la empresa debida a la intromisión política (Nigeria es un caso clásico), la inversión excesiva en nuevas instalaciones tangibles, la inversión insuficiente en mantenimiento, el descuido de la inversión en recursos humanos, las torpes políticas gubernamentales, los subsidios y los controles cambiarios.

Su conclusión y sus recomendaciones: “Las naciones controlan su propio destino económico... Como mínimo, los gobiernos africanos ya deberían tomar medidas para proporcionar un marco razonable a la producción privada y cortar los despilfarros; los principales acreedores reaccionarán negociando reducciones sustanciales de la deuda”. Es imprescindible que se consiga para África una reducción importante de la deuda privada (*sic*) y oficial, y que la ayuda entre a raudales, con la condición de que “haya la probabilidad de que los recursos se utilicen con prudencia y no se derrochen en industrias inadecuadas, gasto público innecesario o para respaldar tipos de cambio sobrevaluados”. El temor de que la atención se está enfocando en el antiguo bloque soviético es “más que exagerado” y se ve agravado por “la impresión de que demasiados gobiernos africanos son ‘cleptocracias’ [*sic*]”. Bien, puede que no sea del todo justo comparar estas declaraciones con algunos de los materiales académicos que he citado antes, puesto que no surgieron para consumo académico, pero evidentemente ponen en tela de juicio su saber. Me abstendré de cualquier otro comentario, excepto para decir que éstos son difícilmente los elementos de una teoría digna de batallar con el desarrollismo o el neoestructuralismo.

6. CONCLUSIONES... UNA ESPECIE DE

Me doy cuenta de que quizá he omitido testimonios importantes para explicar los argumentos desarrollistas, o dirigidos a echarlos abajo o a modificarlos. Por lo pronto, viene a mi memoria una deuda con Albert O. Hirschman, cuyos escritos tratan una amplia variedad de aspectos no económicos del desarrollo, sobre los cuales, desafortunadamente, no puedo ocuparme aquí. Me gustaría, sin embargo, antes de exponer algunas conclusiones, recordar unos cuantos principios básicos en los que insiste uno de los autores citados en este ensayo, Amartya Sen:

...[Lo] que sigue ha estado entre los temas estratégicos más importantes buscados [bajo economías del desarrollo]: 1] industrialización, 2] acumulación rápida de capital, 3] movilización de la fuerza de trabajo subempleada y 4] planificación y un Estado económicamente activo (Sen, 1984, pp. 486-487). Tratar de interpretar el experimento económico surcoreano como el triunfo de mecanismos de mercado sin dirección, como se hace algunas veces, no es fácil de sostener... aparte de contar con una influencia poderosa sobre la dirección de la inversión, mediante el control de las instituciones financieras [incluyendo los bancos nacionalizados], el gobierno de Corea fomentó el crecimiento orientado hacia la exportación, sobre las firmes bases de más de una década de intensiva sustitución de importaciones, fundamentada en las restricciones comerciales, para construir una base industrial... El modelo de la expansión económica de Corea del Sur ha sido cuidadosamente planeado por un gobierno fuerte (Sen, 1984, pp. 493-494).

[A pesar de] los logros medianos, los desempeños de diferentes países son sumamente discordantes. Se da todavía demasiada importancia a los temas generales de política, que han sido enfatizados por la economía tradicional del desarrollo. Deben adaptarse las estrategias a las condiciones particulares y a las situaciones nacionales e internacionales, pero el momento de echar tierra sobre la economía tradicional del desarrollo aún no ha llegado (Sen, 1984, p. 495).

Sen pasa a discutir la necesidad de indicadores sociales, programas, políticas, derechos y aptitudes. “En última instancia, el proceso del desarrollo económico tiene que ver con lo que la gente puede o no hacer” (Sen, 1984, pp. 497-500).

De todo lo anterior, infiero que el desarrollo es todavía un concepto valioso, no sólo en términos de mejora económica, sino en la dimensión social que es tanto causa como efecto. Pero en la práctica el desarrollismo fue algo distinto, que en algunos países, especialmente en la región de Latinoamérica —y no sólo en la tradición de la cultura iberoamericana (véanse Jamaica y Haití)—, suponía políticas macroeconómicas irracionales e incongruentes, que abarca-

ban sectores públicos descomunales e ineficientes y el exceso de protección para una sustitución de importaciones mal planeada.

En mi opinión, los peores rasgos del desarrollismo pueden y deberían corregirse. Tales correcciones, muchas de ellas social y políticamente penosas, no invalidan una política de desarrollo que incluya la responsabilidad gubernamental y la coordinación global (planificación), y que tome en cuenta las rigideces estructurales que no pueden resolverse sólo por medio del funcionamiento eficiente de los mercados. Creo que se ha tenido un comienzo provechoso con las propuestas de 1990 del secretariado de la CEPAL, a las que ya nos hemos referido.

No puedo concebir el crecimiento sin la transformación estructural. Esto fue descrito de manera acertada hace tiempo por el profesor Colin Clark (Clark, 1940) y aparece en todos los trabajos que analizan el desarrollo moderno, en las estadísticas comparativas de los censos y en estudios comparativos de países. Quiere decir, en resumen, que tiene lugar un cambio relativo en el rendimiento y la fuerza de trabajo del sector primario a los sectores secundario, terciario y cuaternario, mientras que el rendimiento y la productividad se elevan en todos los sectores. En gran medida, se supone que el cambio social es la distribución relativa del ingreso y la propiedad en favor de los asalariados y otros grupos que tienen ingresos bajos o de subsistencia —los ahora designados como “pobres” o “extremadamente pobres”— y el fortalecimiento de los sectores más débiles de la sociedad, por medio del mejoramiento de su bienestar material y mediante educación, salud, vivienda y programas de protección social para su beneficio, con el fin de elevar su capacidad e incrementar la participación de estos grupos en el funcionamiento total, económico y social de la colectividad. Es también esencial que la capacidad productiva —productividad con uso total de los factores de producción— se eleve como consecuencia de la inversión de capital real y la incorporación de tecnología autónoma e importada, el desarrollo de instituciones financieras y fiscales para canalizar más ahorros internos reales y ahorros externos hacia la inversión productiva, y la creación de mayor capacidad para exportar bienes y servicios y poder pagar las importaciones de los mismos, especialmente bienes de capital. Para los procesos mencionados, hay una gran necesidad de integrar valores y consideraciones éticas respecto al papel de los individuos y los grupos mayoritarios de la sociedad.

REFERENCIAS

- BALASA, B., G.M. BUENO, P.P. KUCZYNSKI y M.H. SIMONSEN
1986 *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Institute of International Economics, Washington; también hay versión en español.

- CARDOSO, F.H., y E. FALETTO
 1979 *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles, traducido del español.
- CLARK, C.
 1940 *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, Londres.
- COATSWORTH, J.
 1978 "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century Mexico", *American Historical Review*, vol. 83.
 1981 *Growth against Development: The Economic Impact of Railroads in Porfirian Mexico*, University of Chicago Press, Chicago.
- COSÍO VILLEGAS, D., et al.
 1965-1980 *Historia moderna de México* (A Modern History of Mexico), 10 vols., Editorial Hermes, México.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C.
 1988 "No Less than One Hundred Years of Argentina Economic History plus Some Comparisons", capítulo 12 en: A. Velasco (ed.), *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays of Carlos Díaz-Alejandro*, Basil Blackwell, New York.
- FURTADO, C.
 1983 *Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario* (Brief Introduction to Development: An Inter-disciplinary Approach), traducido de la edición brasileña, Fondo de Cultura Económica, México.
- HIRSCHMAN, A.O.
 1968 "The Political Economy of Industrialization through Import Substitution in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, febrero, reimpresso en: *A Bias for Hope*, Yale University Press, New Haven/Londres, 1971.
- HODARA, J.
 1987 *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional* (Prebisch and ECLA: Substance, Evolution and Institutional Context), El Colegio de México, México.
 1988 "El capitalismo periférico tardío según Prebisch: reflexiones", *El Trimestre Económico*, vol. LV, núm. 219, julio-septiembre, México.
- LITTLE, I.M.D.
 1982 *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, Nueva York.
- MADDISON, A., et al.
 1992 *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth, Brazil and Mexico*, Oxford University Press.
- MYRDAL, G.
 1971 *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, resumen de Seth S. King, Vintage Books, Nueva York.
- PALMA, G.
 1981 "Dependency and Development: A Critical Overview", en: D. Seers (ed.), *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, Frances Pinter, Londres.
- PREBISCH, R.
 1944 *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países* (The Gold

- Standard and the Economic Vulnerability of our Countries), *Jornadas*, núm. 11, El Colegio de México, México.
- PREBISCH, R.
 1949 *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas* (The Development of Latin America and some of its Principal Problems), United Nations/Economic Commission for Latin America, Doc. E/CN.12/89, 14 de mayo de 1949; reimpresso en inglés y español para la CEPAL
 1981 *Capitalismo: periférico crisis y transformación* (Capitalism in the Periphery: Crisis and Transformation), Fondo de Cultura Económica, México.
- RAMOS, J., y O. SUNKEL
 1991 "Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista" (Introduction: Towards a Neo-structuralist Synthesis), en: O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (Development from Within: A Neo-structuralist Approach for Latin America), Serie Lecturas, núm. 71, Fondo de Cultura Económica, México.
- REYNOLDS, C.W.
 1970 *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- SCHEMAN, R.
 1988 *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Frederick A. Praeger, Nueva York.
- SEERS, D.
 1981 "Introduction" y "Development Options: The Strengths and Weaknesses of Dependency Theories in Explaining Government's Room to Manoeuvre", en: D. Seers (ed.), *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, Frances Pinter, Londres.
- SEN, A.
 1984 "Development: Which Way Now?", capítulo 19 en: *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- SUMMERS, L.H.
 1992 "The Challenges of Development: Some Lessons of History for Sub-Saharan Africa", *Finance and Development*, vol. 20, núm. I, marzo.
- SUNKEL, O.
 1991 "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro" (From Inward-looking Development to Development from Within), en: O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NACIONES UNIDAS, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 1990 *Changing Production Patterns and Social Equity* (en español: Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa), Santiago de Chile.
- URQUIDI, V.L.
 1964 *The Challenge of Development in Latin America*, Frederick A. Praeger, Nueva York