

15

**Idea y Realidad del Desarrollo:
El Caso de América Latina**

Javier Alcalde Cardoza¹

Enero, 2012

¹ Ph.D. en Asuntos Internacionales (Virginia). Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica y de la Academia Diplomática del Perú

Cuaderno de trabajo N° 15

Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

Impreso en Perú
Enero 2012

Tabla de Contenido

Parte I:

La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo, 1900-1950	9
1. Desarrollo y Progreso	12
2. Influencia de la Democracia y el Capitalismo	16
3. Propósitos e Intereses de los Estados Promotores	18
4. El Desarrollo, Medio para Otros Fines	22

Parte II:

El Desarrollo en América Latina, 1950-1995	28
5. El Rol de la CEPAL.	28
6. Hacia el Autoritarismo Burocrático y el Nacionalismo	31
7. Las Crisis del Petróleo	37
8. La Crisis de la Deuda	40
9. De la Era del Desarrollo a la Globalización	45
Bibliografía	55

Introducción

Este trabajo presenta, de manera estilizada y panorámica, una interpretación del ascenso y declinación del que puede haber sido el mito más importante del siglo XX para tres cuartas partes de la humanidad: el progreso económico y social de las naciones económicamente menos desarrolladas.

Con este propósito, examina la formación de la idea de desarrollo, entre 1900 y 1950, así como algunos rasgos centrales de su materialización desde 1950 hasta mediados de los años 1990 (cuando el proceso original resulta opacado por la visión y empuje de la globalización), prestando especial atención al desarrollo de América Latina.

Nuestra región fue tempranamente considerada como la más idónea para el avance del proceso y efectivamente lideró el mismo, con sus tasas de crecimiento, hasta comienzos de la década de 1960 y con sus influyentes aportes a la Economía del Desarrollo. Además, varios países latinoamericanos, tales como Brasil, México, Argentina y Chile lograron aproximarse, hacia finales del siglo XX, al nivel de los países desarrollados.

Los principales hallazgos que el trabajo postula son que la idea de desarrollo fue articulada, promovida y luego extensivamente aplicada, principalmente, no por las mismas naciones menos desarrolladas sino bajo la influencia de estadistas, académicos, expertos y empresarios de las potencias industriales. Los aportes del Sur, en la fase de implementación, fueron mayormente técnicos y no conceptuales, salvo en casos excepcionales como los de China e India.

El desarrollo fue un difuso proyecto global de ingeniería social, sin precedentes en la historia, de carácter marcadamente voluntarista, cuya complejidad así como la factibilidad de sus objetivos formales no fue nunca rigurosamente examinada.

En este sentido, no obstante su vinculación nominal con el bienestar de las masas, el desarrollo estuvo encaminado, sobre todo, a servir los intereses de las potencias industriales de expandir beneficiosamente el capitalismo y de asegurar un grado de estabilidad

y control político en las naciones en desarrollo. Sirvió también a los intereses de estadistas y elites del Sur de fortalecer sus estados e impulsar su propio enriquecimiento.

El bienestar económico se convirtió en un tema de interés para el mundo occidental con la Revolución Industrial, a fines del siglo XVIII. Por primera vez se presentó entonces la posibilidad técnica de acabar con la privación material.

Desde fines del siglo XIX, un gran designio de extender los beneficios del progreso a todas las clases sociales fue impulsando la reforma del capitalismo en las naciones occidentales.

Por siglo y medio el empeño de mejorar el bienestar material se mantuvo fundamentalmente dentro de las sociedades occidentales. La empresa capitalista fue introducida en una limitada escala en las naciones periféricas, sin ninguna preocupación particular por la mejora del bienestar en ellas.

Muy gradualmente, sin embargo, y especialmente después de la Primera Guerra Mundial, el imperativo ético que invocaban grupos norteamericanos y británicos para fundamentar sus acciones en los pueblos menos desarrollados comenzó a ser articulado con un vocabulario de bienestar material, sustituyendo a vagas y genéricas referencias a la Cristiandad, la paz, la civilización, la felicidad o un elevado servicio a la humanidad.

En los años 1920, la Sociedad de Naciones y el gobierno británico establecieron un vínculo formal entre las nociones de desarrollo económico y de bienestar material en el caso de un gran número de naciones menos desarrolladas (que a la sazón eran colonias). En los años treinta estos dos términos se convirtieron en sinónimos dentro de la política colonial británica. Durante la Segunda Guerra Mundial, las declaraciones de líderes políticos estadounidenses y británicos transformaron el desarrollo económico de las naciones menos desarrolladas y el ataque a la pobreza mundial en preocupaciones internacionales de primer orden.

América Latina se situó a la vanguardia del desarrollo en la década de 1950, a través de la adopción de la estrategia de sustitución de importaciones. Posteriormente, Naciones Unidas, convertida en la

principal promotora del proceso, estableció la Primera Década Mundial del Desarrollo en 1960, con resultados auspiciosos.

Sin embargo, las crisis económicas de los años 1970, particularmente las del petróleo, cambiaron profundamente el escenario del desarrollo. Al mismo tiempo que dificultaron el progreso de la industrialización, propiciaron un enorme endeudamiento de numerosas economías del Tercer Mundo. En lo político, el llamado Diálogo Norte-Sur, que discutía la propuesta del Sur de un Nuevo Orden Económico Internacional, ocasionó insanables fracturas en el consenso interestatal sobre el desarrollo.

La década de 1980 señaló el advenimiento de un nuevo liberalismo en los países industriales, el cual, por un lado, debilitó las nociones Keynesianas que se hallaban en la base del Estado de Bienestar y de la Economía del Desarrollo y, en la práctica, contribuyó al estallido de la Crisis de la Deuda en el Sur.

La Crisis de la Deuda, esencialmente una crisis de las economías latinoamericanas, paralizó el crecimiento por una década e hizo desaparecer el financiamiento Norte-Sur, que había sido el factor clave en los avances del desarrollo.

La dura disciplina del ajuste se impuso en los años 1990 en los países en desarrollo, particularmente en América Latina, como condición para la reconexión financiera y la reactivación del crecimiento. La apertura, privatización y desregulación de las economías latinoamericanas señaló, al mismo tiempo, su ingreso a la globalización y su abandono de las bases operativas de la idea del desarrollo.

Se inicia así una nueva gran etapa en la incorporación de las economías que habían constituido hasta 1950 la periferia del sistema capitalista mundial, en la cual éstas desechan la intervención desarrollista del estado y dejan de recibir un trato diferenciado en el sistema.

Un tentativo y somero balance mundial y regional de los resultados de la era del desarrollo nos muestra significativas coincidencias y continuidades entre ciertas carencias y sesgos en la formación de la idea y algunos limitados resultados en la materialización del proceso.

Obstáculos políticos determinaron que el desarrollo no estuviera consistentemente encaminado, sino en contados casos, a aliviar la pobreza y la desigualdad. El número de países que logró modernizar sus economías, aun sin alcanzar estos objetivos, fue también muy limitado. Una gran proporción de estos países apoyó sus avances en las ventajas derivadas de un acercamiento político a Estados Unidos. En el otro extremo, un gran número de países, lejos de lograr la supuesta estabilidad política a través de sus intentos de desarrollo, cayeron en el desorden y una generalizada falta de seguridad (los llamados “estados fallidos”).

En este sentido, los supuestos y previsiones económicos, sociales y políticos en torno a la dinámica que seguiría el proceso probaron estar profundamente errados. En cambio, los intereses políticos, internos y externos, involucrados en el proceso mostraron su primacía, bloqueando las reformas sociales y favoreciendo las lealtades internacionales.

Los sectores más significativos de las economías de los países en desarrollo se han plegado hoy al capitalismo. Al mismo tiempo, ha desaparecido el objetivo, aunque haya sido mayormente formal, de aliviar la pobreza y la desigualdad a través de la conducción de la economía, que fue el ideal que inspiró y legitimó la búsqueda del desarrollo.

Parte I:

La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo, 1900-1950²

Cinco actores, principalmente, dieron forma a la idea de desarrollo económico de las naciones menos desarrolladas durante la primera mitad del siglo XX: Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética, algunos organismos internacionales, y las mismas naciones de menor desarrollo. Estados Unidos y Gran Bretaña fueron los actores más importantes, porque no solamente representaron el logro de las metas del progreso económico a los ojos de las naciones menos desarrolladas, sino también porque de manera consistente proporcionaron ideas acerca de cómo conducir el proceso y promovieron y auxiliaron su implementación.

La Unión Soviética, a partir de los años 1920, alentó el nacionalismo de las naciones menos desarrolladas, inculcándoles la idea de la primacía de las condiciones económicas para lograr el bienestar social y proveyéndoles de un modelo alternativo de desarrollo.

Los expertos de la Sociedad de Naciones y, entre 1945-1950, los de Naciones Unidas, por su parte, aportaron sus conocimientos técnicos y perspectivas cosmopolitas, por un lado, para estudiar problemas relacionados con el bienestar material, proponiendo mecanismos de cooperación internacional para resolverlos y, por otro lado, para universalizar las nociones de bienestar. Por último, sectores de las clases dominantes de las naciones en desarrollo defendieron y persiguieron el desarrollo como un medio para sacar adelante sus propios intereses y aumentar el poder de sus respectivas estados, adoptando en gran medida ideas extranjeras para este propósito.

Diferentes designios económicos, políticos, estratégicos y morales condujeron las ideas y acciones acerca del desarrollo del Sur de los principales actores, Gran Bretaña y Estados Unidos. Estos designios fueron a su vez reflejo de los intereses nacionales y de la evolución particular de cada potencia, pero fueron particularmente determinados por las circunstancias que rodearon a cuatro eventos cruciales en el siglo XX: la Primera Guerra Mundial, la Depresión de los años treinta, la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría.

² Esta parte se basa, fundamentalmente, en el estudio del autor, *La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo* (1998)

La Primera Guerra Mundial aceleró el ascenso de Estados Unidos al pináculo del poder económico mundial y la declinación de Inglaterra. Estos dos acontecimientos tuvieron una gran significación debido al rol que asumió el capital norteamericano en la modernización económica de las naciones menos desarrolladas, y al nuevo énfasis que Gran Bretaña puso en el desarrollo de las economías coloniales.

La Gran Guerra causó también una ola de nacionalismo en las naciones menos desarrolladas. En el caso de los Estados independientes del Sur, el nacionalismo buscó el fortalecimiento de la nación a través del progreso industrial, por ejemplo en Turquía e Irán en la década de 1920. Con relación al nacionalismo de las colonias, Londres trató de apaciguar este sentimiento en ellas con medidas de reforma económica y promesas de bienestar material.

Por otra parte, el sistema de mandatos establecido por la Sociedad de Naciones (1919) representó una nueva responsabilidad asumida por la comunidad internacional por el desarrollo y bienestar de un número de territorios y pueblos de menor desarrollo económico, y ocasionó las primeras reflexiones acerca de las relaciones entre el desarrollo de la economía y el bienestar de las poblaciones locales, que hasta entonces habían sido objetivos desconectados en el Sur.

La Depresión de 1929 suscitó reacciones de parte de las naciones industriales que contribuyeron al avance de la idea de desarrollo del Sur.

Las políticas del New Deal estadounidense mostraron modelos de planificación gubernamental, gasto en obras públicas, seguridad social y programas de bienestar que tuvieron vastas repercusiones internacionales. Los efectos empobrecedores de la Depresión indujeron a la Sociedad de Naciones al estudio y comparación de los niveles de vida de distintos grupos y a la propuesta de normas internacionales en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas. El impacto social de la Depresión, en las colonias británicas, en particular, movió a Londres a iniciar programas coloniales de bienestar.

El propósito de sacar a las economías industriales de la recesión llevó al economista estadounidense Eugene Staley a plantear un programa de alcance mundial, que por primera vez relacionó la posibilidad del

desarrollo industrial de las naciones menos desarrolladas con las operaciones del capital internacional³.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial confirió un nuevo valor estratégico al desarrollo y bienestar de las colonias y Estados de menor desarrollo, a la luz de las necesidades norteamericanas y británicas de asegurar aliados, así como suministros confiables de materias primas.

Las experiencias aliadas durante la guerra en el Middle East Supply Center (1941) y la Anglo-American Caribbean Commission (1942) demostraron el valor de la asistencia al desarrollo como instrumento político. La participación estadounidense en la guerra, por otro lado, acabó con dos décadas de aislacionismo y elevó a Estados Unidos a un rol de liderazgo mundial, el cual fue concebido en la tradición Wilsoniana de promoción de la democracia y la prosperidad.

La filosofía norteamericana de prosperidad mundial y los positivos resultados de la asistencia durante la guerra persuadieron definitivamente a los gobiernos de las naciones de menor desarrollo a adherirse a la causa del desarrollo, sobre la base de la cooperación internacional. Las naciones industriales mostraron también su acuerdo con la necesidad de desarrollo económico y mejora del bienestar en el Sur. Este consenso acerca del desarrollo convirtió la asistencia al desarrollo en un tema importante en el diálogo y debate entre el Norte y el incipiente Sur hacia el final de la guerra.

Luego de un breve intervalo de desencanto entre las naciones en desarrollo, debido al descuido de la asistencia al desarrollo en el diseño inicial del orden internacional de la posguerra, el comienzo de la Guerra Fría (1947) trajo la restauración de esta como instrumento de política. El retorno de la ayuda de Washington fue precipitado por inquietudes estratégicas y políticas, pero su implementación en tiempos de paz incluyó ciertas nuevas implicancias.

Por un lado, la ayuda sirvió a los intereses empresariales, al promover la expansión internacional del capital norteamericano. Por otro lado, los recursos fueron parcialmente canalizados a través de la ONU, vitalizando de esta manera la noción de una responsabilidad

³ E.Staley, *World Economy in Transition* (1939)

internacional por el desarrollo del Tercer Mundo. Esta última medida permitió a las agencias especializadas de la ONU retomar el impulso de los proyectos de bienestar a escala mundial de la SDN, que habían sido truncados por la guerra, y convertirse en una poderosa fuerza en la promoción de las ideas y estrategias de desarrollo.

1. Desarrollo y Progreso

Desde un punto de vista histórico, la idea de desarrollo del Tercer Mundo se entrelaza con la occidentalización del planeta, la cual aceleró su paso en el siglo XIX. En esta perspectiva, la idea de desarrollo representa una derivación de las ideas occidentales de progreso y técnica, y resulta coextensiva con la noción de modernización. Al mismo tiempo, la idea de desarrollo puede verse como una consecuencia de la evolución de las ideas de democracia y capitalismo en el siglo XX y está también estrechamente asociada con los cambiantes conceptos de igualdad y justicia en este siglo, ambos proyectados al contexto mundial.

A través de todo el siglo XIX y hasta la segunda década del siglo XX, el desarrollo económico era concebido simplemente como la explotación de los recursos naturales de las naciones menos desarrolladas, sin ninguna conexión con el bienestar de las poblaciones. Por otro lado, la noción de progreso económico, en su sentido amplio de aumento de la producción y el consumo y mejora de las técnicas y la organización económica, se entendía separada del progreso social, en el caso del Sur, aunque mostrando algunos elementos comunes.

Se consideraba que la pobreza era un problema social extremadamente complejo, cuya eliminación podía constituir solamente una meta de largo plazo para los esfuerzos de progreso. La socióloga norteamericana Joyce Hertzler lo expresaba claramente en 1928:

“Por supuesto que la meta del progreso, aun la versión limitada que hoy concebimos, no será alcanzada en un siglo, quizás tampoco en un milenio, pero se logrará gradualmente”⁴

La idea de bienestar de las poblaciones de las naciones menos desarrolladas se expresaba fundamentalmente en términos negativos, en la forma de protección o libertad de plagas y males sociales como la ignorancia, la enfermedad, el tráfico de licores, el trabajo forzado y el abuso y la explotación en manos de grupos occidentales. Cualquier intento de formular de una manera positiva el concepto de bienestar, parecía hallarse impedido por la conciencia del predominio de distintas tradiciones culturales en estas sociedades.

El sistema de mandatos de la SDN y la política colonial británica vincularon formalmente, por primera vez, el desarrollo económico y el bienestar popular de las naciones menos desarrolladas. De manera similar, el énfasis puesto tanto por el marxismo como por el liberalismo económico en la satisfacción de las necesidades económicas como base del bienestar individual y social, contribuyó a incrementar la importancia atribuida al progreso económico en la evolución de aquellas sociedades dominadas por modos de vida tradicionales.

El progreso económico tendía a verse cada vez más claramente como motor del progreso social. Simultáneamente, los avances y éxitos de la ciencia aplicada favorecieron una aproximación técnica al progreso económico y un marcado acento en la industrialización.

El progreso económico era, así, visto como una suerte de proceso de mediano plazo que consistía en abordar problemas concretos; al progreso social se le descontaba como una simple consecuencia del logro del bienestar económico. La manifestación más temprana de este enfoque fue un informe de una comisión de la Sociedad de Naciones sobre la viabilidad de Albania como estado independiente (1922), en el cual aparentemente se utiliza por primera vez el término “desarrollo económico y social”⁵.

⁴ Joyce O.Hertzler, *Social Progress* (1928), p. 475

⁵ “Albania, General Report of the Commission of Enquiry Presented to the Council on May 12, 1922”. *League of Nations Official Journal*, Junio 1922.

De esta suerte, las condiciones para el progreso económico en las sociedades tradicionales fueron reducidas conceptualmente a una serie de cambios técnicos y económicos tendentes a hacerles adquirir los rasgos de sociedades occidentales económicamente avanzadas. Las extensas conexiones que en la realidad muestra la esfera económica con instituciones y prácticas de carácter político, social, cultural y religioso, fueron completamente ignoradas,

Sin embargo, las tendencias existentes a sobreestimar la significación del progreso económico, el papel de los conocimientos técnicos y la independencia de los factores económicos en la evolución de las naciones menos desarrolladas, se vieron de alguna forma contrarrestadas durante los años veinte y treinta por reflexiones críticas y más profundas acerca del valor último del progreso económico, de la dudosa moralidad de acabar la autosuficiencia de los pueblos menos desarrollados, y de la prominencia de los factores políticos en la situación material de las sociedades tradicionales.

Había también un cuestionamiento del rol paradigmático asignado a las sociedades occidentales, subrayándose sus notorias deficiencias así como la posibilidad de una evolución propia de las naciones menos desarrolladas⁶.

La reacción a la penuria económica de los años treinta, así como la repercusión intelectual de algunas exitosas medidas para combatir la Depresión, principalmente el New Deal norteamericano, aparentemente acabaron con las resistencias que suscitaba el enfoque técnico del progreso económico, a la vez que allanaron el camino para la formulación de un concepto positivo y universal del bienestar.

Por un lado, la pobreza se redujo a su dimensión económica, con el fin de poderla examinar a escala mundial, separándola de su contexto social⁷. Por otro lado, se elaboró normas internacionales para la

⁶ Véase por ejemplo las opiniones de los autores británicos Donald Fraser, *The New Africa* (1928) y Julian Huxley, *Africa View* (1931)

⁷ Véase las pioneras estimaciones cuantitativas de la pobreza mundial por Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress* (1940)

satisfacción de las necesidades básicas⁸, Quedó establecida la cuestionable premisa de que el bienestar económico es el resultado de los mismos conjuntos de ingredientes en sociedades con distintas culturas.

En los años cuarenta, los estándares internacionales de consumo fueron de alguna forma extendidos para abarcar comodidades, servicios y lujos modernos, característicos del mundo industrial, completando de esta manera la formulación de una receta positiva y universal de bienestar. En este trance, la noción de progreso social experimentó una nueva transformación, pasando de haber sido vista como una inexplicada y más o menos intangible secuela del progreso económico a ser identificada, por el economista Eugene Staley, con la creciente adquisición de comodidades, servicios y lujos por una sociedad⁹.

Al ocurrir esto, a la eliminación de la pobreza en el mundo le sumó otra meta, mucho más atractiva para las elites y las clases medias del Tercer Mundo: el continuo enriquecimiento de las naciones en desarrollo. La nueva meta planteaba en realidad un desafío difícilmente alcanzable para el desarrollo.

Este nuevo concepto, derivado de la fusión de las ideas de progreso económico y progreso social en la noción de un solo proceso económico ininterrumpido, fue denominado "desarrollo económico" y ocasionalmente "desarrollo económico y social" por las agencias de Naciones Unidas.

Esta fusión culminó el proceso intelectual iniciado en los años veinte, con la vinculación de las ideas de explotación de los recursos de las economías menos desarrolladas y de bienestar de sus poblaciones, y adelantado a través de la gradual reducción de la idea de progreso a aquella de progreso económico.

⁸ A base de los estudios de la Organización Económica y Financiera de la Sociedad de Naciones y de la Oficina Internacional de Trabajo

⁹ Eugene Staley, *World Economic Development* (1944) propuso como meta del desarrollo la adquisición de un nivel de vida similar al de EEUU, no solo en los rubros de necesidades básicas sino también en la provisión de bienes como radios, teléfonos y automóviles.

2. Influencia de la Democracia y el Capitalismo

Otra fuente fundamental de cambio en la actitud hacia las naciones menos desarrolladas en el siglo XX fue la evolución de la democracia y el capitalismo dentro de las sociedades occidentales.

A comienzos del siglo XX, una mejor organización de los obreros aumentó su participación política y expandió el alcance de la democracia. Al adquirir un mayor peso político, las masas presionaron por la reforma del capitalismo, motivando la intervención del Estado en la economía, con el propósito de acrecentar el aprovechamiento obrero de la riqueza nacional a través de políticas de bienestar y de redistribución del ingreso.

Estas nuevas políticas, inspiradas en la justicia distributiva y en el alivio de la suerte de las mayorías, se proyectaron a la sociedad internacional en el momento en que las naciones menos desarrolladas asumieron una mayor significación política, en los años veinte, con el ascenso de sus sentimientos nacionalistas y el surgimiento del sistema comunista, en abierta competencia con el capitalismo.

En el caso de las colonias británicas, el Partido Laborista demandó en 1926 que los frutos del desarrollo colonial fueran utilizados para el bienestar colonial, en tanto que las políticas de la administración colonial británica asignaban una importancia creciente a los programas de bienestar, culminando en 1941 con la extensión del Estado de Bienestar al imperio colonial¹⁰.

La situación era un tanto diferente con relación a los Estados independientes de menor desarrollo. En este caso, en teoría, el principio básico era que los Estados soberanos debían velar ellos mismos por sus pueblos, y que el bienestar ciudadano era primordialmente responsabilidad individual de los gobiernos y no de la sociedad internacional.

Pese a esto, a partir de 1940, la filosofía de los Aliados de "paz y prosperidad" y los esquemas de ayuda a los Estados menos desarrollados, insinuaron con fuerza que la distribución de la riqueza y

¹⁰ Anunciada en un discurso de Lord Hailey, quien fuera comisionado para hacer un estudio de una nueva política colonial británica, en octubre 1941

el bienestar popular constituían primordialmente cuestiones internacionales.

A partir de estos momentos, curiosamente, el desarrollo del Tercer Mundo se mantuvo más estrechamente asociado con la moralidad y la justicia internacionales y con la cooperación interestatal, que con la idea de justicia y las políticas a nivel nacional.

De manera análoga a la evolución de la democracia y el capitalismo, se dieron progresos también en la idea de igualdad entre los pueblos del mundo. La noción de una comunidad fundamental de la humanidad toma forma en el siglo XX. Hasta fines del siglo XIX, Occidente veía a la humanidad dividida en pueblos civilizados, bárbaros y salvajes, cada grupo con diferentes necesidades y potenciales con relación al progreso.

En contraste con esta visión, el presidente Wilson, durante la Primera Guerra Mundial, contempló una comunidad de todas las naciones, igualmente comprometidas con los mismos principios democráticos y capaces de coexistir pacíficamente y prosperar bajo la dirección de normas liberales. Wilson consideró que todas las naciones eran potencialmente iguales, aunque algunas naciones de menor desarrollo requerían de un período transitorio de tutela (el sistema de mandatos) antes de poder asumir el rol de miembros plenos de la comunidad internacional.

La idea de igualdad de las naciones, destacada por el credo liberal de los años veinte, preparó el camino para las deliberaciones sobre cooperación económica y distribución internacional de la riqueza de los años treinta y cuarenta. La concepción de una comunidad internacional de carácter más o menos homogéneo estuvo implícita en las iniciativas de cooperación internacional de 1930, tales como las normas propuestas para la satisfacción de las necesidades básicas por la Sociedad de Naciones y el programa de desarrollo mundial de Staley (1939), el cual preveía la industrialización de las naciones menos desarrolladas.

La idea de igualdad entre las naciones fue oficialmente sancionada durante la Segunda Guerra Mundial en declaraciones y convenios internacionales inspirados por la doctrina angloamericana de "paz y prosperidad". Al mismo tiempo, se proclamaba que la liberación de la necesidad material (*freedom from want*), planteada por Roosevelt en

1941¹¹, era un propósito esencial de la comunidad internacional, que debía perseguirse a través de la liberalización de los intercambios económicos y la cooperación interestatal.

3. Propósitos e intereses de los Estados promotores

La interpretación de la idea de desarrollo del Tercer Mundo en términos de la evolución de ciertas concepciones filosóficas y políticas de Occidente, pese a lo sugestiva que pudiera resultar y al esclarecimiento que pudiera brindar, arroja una luz insuficiente sobre ciertos rasgos saltantes en la formación de la idea, tales como la asimilación de la noción de progreso a un proceso puramente económico y la consideración de los ingresos y bienestar de las naciones de menor desarrollo como una cuestión primordialmente de incumbencia internacional.

Con el objeto de lograr una mejor comprensión de estos rasgos, debemos fijarnos en los propósitos e intereses de los principales actores que formularon la idea de desarrollo y guiaron su implementación, específicamente Estados Unidos, Gran Bretaña y los mismos Estados de menor desarrollo.

La primera y más amplia función que la idea de desarrollo estuvo llamada a cumplir era conferir a la actividad económica, particularmente a la actividad capitalista realizada por extranjeros, un significado positivo y esencial para las vidas de los pueblos de menor desarrollo económico¹².

Ya fuera Woodrow Wilson asociando la exportación de productos norteamericanos con la felicidad de la humanidad; la Carta de la Sociedad de Naciones, así como, los administradores coloniales británicos, conectando el desarrollo con el bienestar; los financistas de Nueva York, en los años veinte, tratando de persuadir a los gobiernos del Sur para que obtuvieran préstamos norteamericanos; Eugene Staley, proponiendo un programa internacional de industrialización

¹¹ En la Declaración de las Cuatro Libertades de Roosevelt al Congreso estadounidense, en enero 1941

¹² La existencia de esta función es sugerida por Sally H. Frankel, *The Economic Impact of Under-Developed Societies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1953.]

para mejorar el bienestar del Tercer Mundo; o Sumner Welles difundiendo el credo de "paz y prosperidad" a partir del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el propósito era básicamente el mismo: establecer un enlace a nivel ideológico entre el capitalismo y el bienestar de los pueblos del Sur.

La justificación tradicional del capitalismo internacional de crear una mayor riqueza a través de inversiones, que era ampliamente aceptada en el Norte, no poseía el mismo significado para los pueblos del Sur y resultaba insuficiente para provocar el continuo interés y la colaboración de éstos con relación a la actividad económica moderna.

Dada la ausencia de un fundamento intelectual común para una efectiva asociación económica entre las potencias industriales y las naciones menos desarrolladas, aquellas optaron por crear una nueva justificación para el capitalismo internacional, conectando en esta idea la actividad económica moderna en el Sur con el bienestar local.

La idea de desarrollo aporta, de esta manera, un propósito y simbolismo comunes para los esfuerzos económicos en el Sur, involucrando al mismo tiempo caros intereses e ideales de las potencias capitalistas y de las naciones menos desarrolladas. Esta función ideológica de la idea de desarrollo conduciría eventualmente a la identificación del progreso económico con el progreso total.

Al mismo tiempo que lograban investir a la actividad económica extranjera de un valor social positivo en el Sur, las potencias industriales utilizaban también esta asociación para la consecución de fines no económicos. Así, cuando la Unión Soviética iniciaba, en los años 1920, sus ataques al imperialismo, agitando los sentimientos nacionalistas de los pueblos subordinados, Woodrow Wilson propuso una cruzada de buena voluntad del Norte para promover la prosperidad en el Sur, el gobierno británico prometió el bienestar a sus colonias y el Partido Laborista preconizó la reforma económica y una senda de desarrollo de corte socialista para el imperio colonial británico.

En los años treinta, la prosperidad comenzó a ser vinculada persistentemente con la paz. Aun una propuesta de naturaleza técnica como el programa de desarrollo internacional de Staley (1939), se resumía parcialmente en la premisa de que la asistencia al desarrollo sería instrumental para prevenir revoluciones y guerras en el Sur.

La filosofía de "lo económico antes que lo político" dio a Gran Bretaña una razón de peso para postular la necesidad de prolongar el gobierno colonial hasta el momento en que las economías de las colonias se hubieran fortalecido suficientemente como para sustentar una institucionalidad democrática.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña y Estados Unidos unieron esfuerzos por primera vez para ofrecer asistencia al desarrollo, como una medida destinada a asegurar aliados y abastecimientos en el Sur.

Más allá de sus designios estratégicos, Estados Unidos asumió durante la guerra un nuevo rol mundial y abrazó una doctrina de prosperidad orientada políticamente a legitimar su liderazgo, defender los valores democráticos y asegurar la paz internacional.

Los avances comunistas después de la guerra constituyeron una nueva razón para que Washington decidiera, a través de la ayuda económica, fortalecer la lealtad de las naciones menos desarrolladas en tiempos de paz y combatir la pobreza.

Los fines morales desempeñaron un papel importante en la promoción de la idea de desarrollo, aunque, en general, tuvieron poco éxito en modificar los propósitos económicos, políticos o estratégicos. No fueron consistentemente aplicados a nivel de enunciados o políticas y, en la mayor parte de los casos, fueron básicamente adaptados con el fin de dar mayor legitimidad o respetabilidad a las propuestas de desarrollo.

El proyecto de un mundo liberal de Wilson tenía un fuerte componente moral; sin embargo, en lo referente a la participación económica de las naciones atrasadas, no fue más allá del paternalismo y de un interés egoísta ilustrado.

Los partidarios británicos del fideicomiso tuvieron cierto éxito, en los años veinte, en dirigir la atención de las autoridades coloniales al bienestar de los nativos, pero, por ejemplo, nunca cuestionaron el rol de la empresa capitalista en las colonias. En contraste con esta posición, las propuestas del Partido Laborista, aunque criticaron los motivos egoístas de la empresa privada en las colonias, se mantuvieron firmes respecto a la necesidad de una tutela británica en ultramar, pese a los cargos de imperialismo.

El impacto social de la Gran Depresión confirió al desarrollo colonial británico un genuino sesgo humanitario, que duró hasta el momento en que la Segunda Guerra Mundial convirtió a los proyectos coloniales en una cuestión estratégica. La Depresión también estimuló la propuesta idealista de la doctrina funcionalista, que buscaba el bienestar mundial y la supresión de la guerra a través de la aplicación de la técnica en la cooperación internacional. El impulso del funcionalismo fue truncado por la guerra, pero después de 1945 inspiró, en gran medida, las acciones de las agencias especializadas de la ONU.

La Segunda Guerra Mundial provocó una erupción de idealismo en Estados Unidos, el cual nutrió la doctrina de "paz y prosperidad". Este idealismo, que era una reencarnación del Wilsonianismo, vigorizado por una nueva fe en la racionalidad económica y la ingeniería social, cambió en realidad la imagen norteamericana de la pobreza de los años treinta, que veía en ella simplemente una oportunidad comercial, para convertirla en una atractiva visión humanitaria que sustentaba el rol mundial de la potencia. El idealismo norteamericano, sin embargo, sólo pudo comenzar a ver sus designios internacionales en movimiento cuando la presión de las amenazas comunistas activó la generosidad de Washington.

Aun entonces, al momento de lanzar el Punto Cuarto, en 1949, un programa de asistencia a los países en desarrollo, el presidente Truman no dejaba de tener en mente el beneficio económico:

“De esta manera, el plan (del Punto Cuarto) era realista a la vez que idealista. El sentido común me indicaba que el desarrollo de estos países mantendría a nuestras propias plantas industriales en actividad por innumerables generaciones...”

*Se ha estimado que una mejora de sólo 2% en los niveles de vida de Asia y África mantendría las plantas industriales de EEUU, Gran Bretaña y Francia funcionando a todo vapor por un siglo...”*¹³

El rol de las preocupaciones morales para influenciar los designios económicos, políticos y estratégicos del desarrollo fue aun menos efectivo en el Tercer Mundo. Para los líderes nacionalistas, el

¹³ Truman, Memories (1955-56), vol. I, pp. 231-232, 238

desarrollo era fundamentalmente un proceso de desarrollo industrial destinado a aumentar el poderío nacional. El bienestar popular era una meta secundaria del desarrollo y no se hallaba conectado con la posible tarea de redistribuir una riqueza altamente concentrada a nivel nacional. En algunos casos, como en la China nacionalista de Sun Yat-Sen, los gobiernos protegían los intereses de privilegiadas minorías nacionales y diluían las expectativas de reformas internas, subrayando las diferencias de riqueza entre las naciones del Sur y el Norte y promoviendo expectativas infladas en relación con los benéficos efectos del capital y la tecnología extranjeros.

Los intentos de desarrollo en la entreguerra tendían también a venir acompañados del establecimiento de gobiernos particularmente autoritarios, como en Irán, Turquía y Brasil, que buscaban subordinar a la población al logro de los objetivos de progreso material.

4. El desarrollo, medio para otros fines

Estados Unidos, Gran Bretaña y los mismos Estados menos desarrollados, de manera consistente utilizaron la idea desarrollo para facilitar la consecución de fines distintos a las metas formales del proceso, que no eran otras que las del progreso económico y social. La prosecución de estos fines, en la mayor parte de los casos, se encontraba reñida con las necesidades y metas reales del desarrollo.

Para Estados Unidos y Gran Bretaña, el fin original de la idea era, como hemos visto, inculcar los valores económicos modernos en sociedades tradicionales, con el objeto de hacer a sus integrantes mejores consumidores, productores y socios con relación a los proyectos capitalistas.

Subsiguientemente, la idea de desarrollo sirvió para alcanzar otros propósitos económicos políticos y estratégicos de ambas potencias, hasta llegar a la Guerra Fría, cuando Washington asoció el desarrollo con una pluralidad de fines, incluyendo el fortalecimiento de la lealtad de las naciones atrasadas, la promoción de gobiernos estables y democráticos en ellas, y la contención de los avances internacionales del comunismo.

Para los líderes políticos del Tercer Mundo, por otra parte, la idea temprana del progreso económico era equivalente a modernización económica e industrialización, ambas orientadas a mejorar el status internacional y el poder de la nación.

En los años 1940, cuando se amplió la idea de desarrollo para incluir el progreso social, el proceso continuó, sin embargo, sirviendo a los mismos fines en el Sur, volviéndose, en la práctica, sinónimo de industrialización.

Esta estrecha concepción del desarrollo, en verdad, fue criticada en Estados Unidos y otras naciones industrializadas. Aunque las nociones de desarrollo siempre subrayaban el propósito de bienestar popular, a la hora de ser concebidas e implementadas en la forma de políticas tendían a servir las expectativas e intereses de los gobiernos o grupos de negocios británicos o estadounidenses o de algunos grupos dominantes de los Estados menos desarrollados.

Los individuos y grupos norteamericanos y británicos que formularon las nociones de desarrollo, rara vez contemplaron la mejora material de las naciones menos desarrolladas como un proceso autónomo, viéndolo más bien subordinado al avance de sus propios intereses.

Puesto que el logro del bienestar en el Sur era en realidad solamente un proceso subalterno, su naturaleza y factibilidad no merecieron nunca una reflexión muy seria. Eugene Staley, por ejemplo, consideró en su programa de desarrollo internacional de 1939 que el bienestar era la meta de la industrialización de los países en desarrollo y, sin embargo, no hizo ningún análisis del tema, concentrando sus esfuerzos en demostrar los beneficios que el Norte obtendría del programa. En 1944, Staley preparó un nuevo plan para el desarrollo del Sur y en esta oportunidad, de manera tan simplista como ingeniosa, decidió equiparar el bienestar con la adquisición del nivel de vida estadounidense¹⁴.

De manera similar, la pobreza del Sur era superficialmente apreciada, por la mayor parte de los actores británicos y estadounidenses, como un problema económico, descuidando sus raíces culturales, sociales y especialmente políticas, las cuales hacían problemática su eliminación

¹⁴ Staley, World Economic Development (1944)

por medios económicos y reclamaban, en cualquier caso, el planteamiento de un enfoque de amplia cobertura.

Al convertir Estados Unidos y Gran Bretaña el ataque a la pobreza en el primer objetivo del crecimiento económico mundial, ambos prestaron muy poca atención al hecho capital que los gobiernos del Tercer Mundo habían probado, en sus esfuerzos de modernización económica de los años veinte y treinta, su indiferencia respecto a la suerte de las masas desposeídas.

En esta perspectiva, podemos apreciar también que la doctrina de “paz y prosperidad” ignoró la verdad histórica (ilustrada por las experiencias de Europa en los siglos XVIII y XIX), que el propósito inicial de los gobiernos con relación al crecimiento económico no es el alivio de la pobreza sino el aumento del poderío de la nación, el cual en la mayor parte de los casos marcha en una dirección opuesta al bienestar de las masas.

Un deseo serio de hacer del Tercer Mundo una excepción a esta tendencia universal del crecimiento económico, motivado por una genuina preocupación por la pobreza en las sociedades tradicionales, hubiera requerido un énfasis internacional en la necesidad de medidas domésticas de carácter específico para aliviar la pobreza similar, por lo menos, al acento que se ponía en el crecimiento, el libre comercio y la cooperación internacional.

Por un lado, Estados Unidos certeramente cuestionaba, a fines de los cuarenta, la posición de algunos países del Tercer Mundo de identificar el desarrollo con la industrialización, pero por otro lado, las recomendaciones norteamericanas de desarrollo ignoraban completamente, por ejemplo, los beneficios de una senda populista de crecimiento¹⁵, que se hubiera podido relacionar con la agricultura, la autosuficiencia alimentaria y una más equitativa distribución del ingreso, que era la más apropiada para las necesidades y circunstancias de gran parte de los pueblos del Sur.

¹⁵ El populismo como doctrina económica se remonta a Sismondi y enfatiza la importancia de la distribución sobre el incremento de la riqueza. Preconiza la promoción de la pequeña empresa. En el siglo XX, el populismo fue una importante fuerza económica y política en Europa Oriental hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Véase D. Mitrany, *Marx Against the Peasant* (1951)

La verdad era que ambas estrategias, la de industrialización a ultranza como la de desarrollo populista, resultaban, aunque de manera muy distinta, opuestas a los designios norteamericanos de libre comercio y de una determinada división internacional del trabajo.

En casi todos los casos, los intereses mercantiles de Gran Bretaña y Estados Unidos de promover el desarrollo estaban acompañados del designio oficial de mantener un grado de control sobre el Sur, con el objeto de contrarrestar la influencia de potencias rivales, preservar la paz o asegurar el acceso a materias primas.

En tanto que el propósito original y más consistente de la idea de desarrollo fue económico, los fines políticos y estratégicos se convirtieron rápidamente en los agentes más poderosos responsables de su dinamismo y del compromiso de Londres y Washington con su implementación.

La noción de una responsabilidad internacional por el desarrollo y el bienestar del Sur (proclamada con respecto a los mandatos de la Sociedad de Naciones y a las colonias británicas en los años veinte y extendida a todas las naciones económicamente atrasadas en los años cuarenta) demostró ser instrumental para este designio político.

Un elemento esencial de la idea angloamericana de desarrollo, en contraste con el modelo soviético, era que el crecimiento de las naciones menos desarrolladas fuera dependiente del sistema económico mundial y de la cooperación internacional. El paradigma de desarrollo que iba tomando forma privilegiaba especialmente un (rápido) crecimiento sobre la distribución, el capital (externo) sobre los demás factores de la producción, el comercio exterior sobre la expansión del mercado interno, la industria sobre la agricultura, el sector urbano sobre el rural, y las grandes empresas sobre las pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, los Estados de menor desarrollo respondieron a la proclamación angloamericana de una responsabilidad internacional por el desarrollo, recalcando no solamente una supuesta incapacidad de desarrollarse sin la participación del capital y la tecnología extranjeros, sino sobre todo su imposibilidad de mejorar los niveles de vida populares sin una sustancial ayuda externa.

Abandonando de manera un tanto abrupta su relativa indiferencia ante la pobreza de masas de décadas anteriores, los Estados menos desarrollados, particularmente los de América Latina, se presentaron como una especie de Estados "indigentes", incapaces de cumplir adecuadamente su función primordial de velar por el bienestar de sus habitantes, en caso de no contar con la ayuda de la sociedad internacional.

En efecto, pasando por alto su propia insensibilidad a las desigualdades económicas y sociales internas, los gobiernos del Sur invocaron, a veces fervorosamente, nociones de justicia internacional y acciones de asistencia externa para la tarea de eliminar la pobreza.

El ex Canciller de México, Ezequiel Padilla, expresaba en 1943 esta nueva actitud en el caso de los países latinoamericanos:

“Los millones de familias en América, viviendo esta vida sub-humana de una forma u otra, debían ser objeto de una profunda preocupación de parte de los líderes actuales. Es el deber de éstos transformar las condiciones de vida de las grandes masas abandonadas de este continente...”

(...) ¿pueden las naciones latinoamericanas, a excepción de unas cuantas favorecidas, siendo tan atrasadas y descuidadas, alcanzar su salvación material, libertad y bienestar social sobre la base exclusivamente de sus propios recursos?...cada una tendría que atravesar los siglos de esclavitud, adversidad y sufrimiento que generaciones innumerables han soportado”¹⁶

Por el contrario, Simon Hanson, editor de la revista *Inter-American Economic Affairs*, percibía muy claramente que el verdadero problema del desarrollo latinoamericano estribaba no en la falta de ayuda externa sino en las estructuras y políticas de los países de la región. Estas explotaban a los campesinos y desprotegían a los trabajadores urbanos hasta el punto que, según Hanson, la posición de EEUU con respecto al desarrollo latinoamericano era como la de un individuo “a quien se le pide proteger de un asesinato a una persona que está tratando de suicidarse”.

Afirmaba Hanson:

¹⁶ Ezequiel Padilla, *Free Men of America* (1943), pp. 132-133

“Los recursos latinoamericanos pueden movilizarse para sostener a una comunidad mucho más rica sin ninguna expansión de la asistencia externa. O pueden continuar proporcionando a las masas sólo una subsistencia marginal, a pesar de la cooperación más generosa del exterior”¹⁷

Podría interpretarse que al adoptar la actitud de solicitar la asistencia internacional para sacar de la pobreza a sus poblaciones, los Estados del Sur buscaron incrementar sus recursos fiscales a través de la ayuda, al mismo tiempo que efectuar una suerte de transferencia, por lo menos parcial, de sus responsabilidades por el bienestar nacional a la comunidad internacional.

La invocación que ellos hicieron a imperativos de justicia internacional y asistencia externa entrañaba una visión distinta de la responsabilidad internacional por el desarrollo de la que tenían EEUU y Gran Bretaña, la cual destacaba sobre todo el establecimiento del libre comercio. Sin embargo, esta actitud del Tercer Mundo encajó perfectamente con los deseos norteamericano y británico de potenciar el valor de la ayuda al desarrollo como instrumento político.

El fin político más consistente de la idea angloamericana de desarrollo fue promover la estabilidad política y en menor medida la democracia en las naciones del Sur y a través de estas condiciones facilitar un grado de control sobre ellas y una mejor explotación de sus recursos económicos.

La prosecución de este objetivo puede visualizarse como una línea casi ininterrumpida desde la "Diplomacia del Dólar" del presidente Taft (1908) y el Wilsonianismo, pasando por la nueva política colonial británica de los años treinta, hasta la filosofía de "paz y prosperidad" y la doctrina de la Contención del comunismo.

En este sentido, la suposición de que el crecimiento económico sustenta la estabilidad política y favorece el gobierno democrático mostró en la primera mitad del siglo XX una extraordinaria capacidad para resistir las contundentes refutaciones de la observación directa y la experiencia histórica.

¹⁷ Hanson, *Economic Development in Latin America* (1951), pp. 17-18 y 5

Parte II:

El Desarrollo en América Latina, 1950-1995

5. El Rol de la CEPAL

Los países latinoamericanos empezaron de manera temprana y bastante exitosa su proceso de desarrollo económico, en comparación con otras regiones de lo que sería después llamado el Tercer Mundo¹⁸.

En efecto, países como Argentina y Brasil (especialmente el segundo, bajo el gobierno de Getulio Vargas, 1930-1945) experimentaron importantes avances en su crecimiento industrial durante la primera y segunda guerras mundiales, así como en medio de la Gran Depresión de los años 30. Lo hicieron, en algunos casos, a través de procesos espontáneos de sustitución de importaciones, propiciados por los trastornos del comercio internacional derivados de estos acontecimientos.

Al poco tiempo de iniciarse lo que podríamos denominar la “era del desarrollo” (1945-1990), la Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL) comenzó a cumplir un rol notable en la promoción regional como también mundial del proceso.

La CEPAL había sido creada en 1948, en respuesta a los reclamos latinoamericanos acerca de la poca atención y ayuda que las demandas de desarrollo de la región venían recibiendo de parte de EEUU y de los nuevos organismos internacionales, en contraste con la situación durante el conflicto bélico.¹⁹

¹⁸ La promoción internacional del desarrollo, como hemos visto, comienza al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en tanto que la denominación Tercer Mundo, para referirse al conjunto de países en desarrollo, aparece en la década de 1950.

¹⁹ Entre 1939 y 1945, EEUU proporcionó sustanciales recursos de ayuda económica y técnica para el desarrollo latinoamericano, especialmente para que la región le suministrara materiales estratégicos, esenciales para el esfuerzo bélico. Alcalde, La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo (1998), pp. 153-165

Contando con el decidido apoyo del secretario de la ONU, Trygve Lie, quien creía que América latina podía convertirse en una región modelo para el desarrollo económico²⁰, la CEPAL recibió el encargo, al igual que las comisiones regionales para Europa y el Lejano Oriente que la precedieron, de coordinar los esfuerzos internacionales para el desarrollo de la región.

En el “Informe Económico sobre América latina” de 1949, los expertos de la CEPAL, bajo la dirección del secretario de la institución, el economista argentino Raúl Prébisch, sostuvieron que los países de la región estaban atrapados en el funcionamiento de un sistema económico internacional que los condenaba a la situación de apéndices agrícolas de bajos ingresos de los países industriales. Estos últimos, manteniendo un virtual monopolio sobre la industria y la tecnología, sacaban partido de su posición a través del mantenimiento de términos de intercambio ampliamente favorables a las manufacturas frente a los productos primarios exportados por las naciones del Sur²¹.

El diagnóstico de la CEPAL era que, a menos que las naciones menos desarrolladas emprendieran el desarrollo industrial, su posición dentro de la economía internacional no solo seguiría sin progresar sino que iría en franco deterioro.

Por estas razones, la prescripción *cepalina* era abandonar el modelo de desarrollo “hacia afuera” que se seguía, basado en la exportación de productos primarios, y concentrar esfuerzos en un proceso de industrialización, empezando por reemplazar las manufacturas importadas por manufacturas nacionales²².

Este nuevo enfoque del desarrollo, que pasó a conocerse como la estrategia de sustitución de importaciones, en la práctica se sustentaría en capitales y tecnologías extranjeros, dado que los grupos capitalistas e industrias nacionales eran mayormente incipientes. La idea era que los países menos desarrollados atraerían

²⁰ Ibid, p. 251

²¹ Raúl Prébisch había personalmente formulado la influyente teoría de los términos del intercambio, al mismo tiempo que, e independientemente de, Hans Singer en Inglaterra.

²² United Nations, Economic Commission for Latin America, Economic Survey of Latin America (1949)

inversiones y tecnologías foráneos, ofreciéndoles, sobre todo, mercados protegidos de la competencia internacional. Al mismo tiempo, los gobiernos debían comprometer a estos factores a colaborar en el logro de las metas del desarrollo nacional²³.

La propuesta de la CEPAL fue llamada de desarrollo "hacia adentro". Aunque en realidad se apoyaba en factores externos, mostraba un sesgo nacionalista al buscar la construcción de industrias domésticas a base de la protección. Al hacerlo, compartía las prioridades del naciente pensamiento de la Economía del Desarrollo en los años 1940, el cual, junto con el rol de la industria, destacaba los roles centrales que la productividad y la tecnología debían jugar en el proceso²⁴.

En la concepción de la CEPAL, sin embargo, se identificaba un tanto simplistamente la agricultura con el atraso y la pobreza. Por otro lado, era una concepción eminentemente técnica. Se sobreentendía como meta del desarrollo una mera emulación de los niveles de vida de las naciones industriales y no había mayor preocupación por inquirir acerca del significado particular que podrían o deberían tener el bienestar y el progreso social para las poblaciones de los países de América latina, en términos, por ejemplo, de distribución del ingreso, tenencia de la tierra, educación, empleo, desarrollo rural, y de los papeles de la pequeña y mediana empresas.

La estrategia de sustitución de importaciones, adoptada en los años 1950 no solamente por los países latinoamericanos sino también por muchos países en desarrollo de otras latitudes, preconizaba utilizar el capital y la tecnología de las naciones del Norte para industrializar al Sur. Su gran meta era lograr una mayor autonomía para los países menos desarrollados pero al mismo tiempo, en el corto y mediano plazos, abría grandes oportunidades para una lucrativa participación del capital internacional en estas economías.

Hasta comienzos de la década de 1960, las naciones latinoamericanas fueron las de mayor crecimiento en el mundo en

²³ Gerald Meier y Dudley Seers, *Pioneers in Development* (1985), p. 179

²⁴ Entre los pioneros de la economía del desarrollo en la década del 40 puede considerarse a figuras como Colin Clark, Paul Rosenstein-Rodan, Kenneth Boulding, Kurt Mandelbaum y Eugene Staley.

desarrollo²⁵. Para ello resultaron factores importantes los extensos contactos que habían tenido con el capital internacional, primero británico y luego estadounidense; la proximidad cultural de sus poblaciones a Occidente; el creciente rol de sus elites empresariales; y, sobre todo, el poderoso papel desarrollista de algunos gobiernos de carácter populista (como el segundo gobierno de Getulio Vargas y el de Kubitschek en Brasil, y los de Perón y Frondizi en Argentina).

El impacto de las ideas de la CEPAL merece un mayor énfasis. A partir de 1949 se encargó de elaborar y proyectar un diagnóstico acerca de la situación económica y social de América latina y un conjunto de prescripciones para superar ésta que contribuyeron no solamente al avance del desarrollo en la región sino también a fortalecer una renovada identidad latinoamericana sobre la base del planteamiento de una serie de problemas, aspiraciones e instrumentos comunes a sus estados.

De esta manera, conceptos como la sustitución de importaciones, la programación del desarrollo y la integración regional pasaron a ser elementos centrales de la visión del mundo de las clases políticas, las elites empresariales y las burocracias estatales en América latina.

6. Hacia el Autoritarismo Burocrático y el Nacionalismo

Las estrategias de sustitución de importaciones desarrolladas en América latina en los años 1950 y comienzos de los 60 fueron principalmente de “crecimiento y chorreo”. No hubo designios consistentes de acortar las brechas entre grupos sociales ni de aliviar la pobreza (salvo el peronismo entre 1946 y 1955 en Argentina) en sociedades que eran las más desiguales del mundo.

Le Revolución Cubana en 1959 y los efectos del propósito de Fidel Castro de “exportar” la revolución a la región fueron un estentóreo campanazo que hizo entender, principalmente a EEUU, que el crecimiento económico en América latina resultaba, en verdad, todo lo contrario de una receta para la estabilidad política si no venía

²⁵ A partir de ese momento, las economías de Asia del este superaron las tasas de crecimiento latinoamericanas

acompañado de reformas redistributivas efectuadas por los gobiernos.

La respuesta norteamericana a una situación pre-revolucionaria en la región adoptó la forma de la Alianza para el Progreso, representando el compromiso de Washington de aportar durante la década del 60 veinte mil millones de dólares para el desarrollo de América Latina, provisto que los gobiernos emprendieran reformas y fortalecieran servicios públicos.

Algunos gobiernos latinoamericanos, por ejemplo las administraciones de Belaúnde en el Perú (1963-1968) y especialmente la de Frei en Chile (1964-1970), efectuaron reformas, inclusive en el agro. Lamentablemente, el impulso de la Alianza se debilitó en EEUU con la desaparición de Kennedy (1963) y se extinguió a lo largo de la década.

Dentro de este primer intento de redefinición del desarrollo latinoamericano apareció el impulso a la integración económica regional, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), aunque en una dirección puramente comercialista que se asemejaba mucho más a la EFTA que a la Comunidad Económica Europea²⁶.

La prosecución de la integración, preconizada sobre todo por la CEPAL, se relacionaba con el interés por superar la estrechez de los mercados nacionales, con el objeto de lograr economías de escala en la industrialización.

A comienzos de los años 60, nuevamente bajo el liderazgo de Raúl Prébisch, los países latinoamericanos se situaron otra vez a la vanguardia de los países del Tercer Mundo logrando la convocatoria de una Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964). En esta conferencia se acordó establecer un Sistema General de Preferencias Arancelarias (SGP), por parte de los países industrializados, que daba un trato especial a las exportaciones de los países en desarrollo, en particular sus exportaciones de manufacturas.

²⁶ El Área Europea de Libre Comercio (EFTA) fue creada por iniciativa británica como una suerte de alternativa *light* al Mercado Común Europeo pactado en el Tratado de Roma (1958).

La exportación de manufacturas se convirtió en un objetivo explícito de desarrollo para los países latinoamericanos; en realidad servía sobre todo a los intereses de los países mayores de la región (Argentina, Brasil y México) de buscar oportunidades para seguir avanzando en su desarrollo industrial, el cual ya alcanzaba niveles intermedios.

Algunas estrategias nacionales de desarrollo, sin dejar la sustitución de importaciones, se orientaron, desde mediados de los 60, a la promoción de exportaciones (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile).

Sin embargo, en los años 60, las debilidades, limitaciones y problemas del modelo original de sustitución de importaciones fueron percibidos en América Latina y se fueron gestando maneras diferentes de buscar el desarrollo.

Los problemas de balanza de pagos, que en el pasado habían sido causados por la importación de manufacturas, en el nuevo escenario persistían debido a los elevados pagos por tecnología, maquinaria e insumos extranjeros, requeridos para la elaboración nacional de manufacturas. En algunas economías estos costos de las industrias protegidas producían una preocupante inflación. Por otro lado, el “despegue” del crecimiento no se materializaba, porque no avanzaban los procesos nacionales de acumulación de capital. Las economías nacionales no conseguían ganar autonomía.

Una primera respuesta latinoamericana a esta situación la constituyeron algunos gobiernos militares, surgidos a partir de 1964, que Guillermo O'Donnell denominó y caracterizó como Autoritario-Burocráticos. Estos regímenes, que aparecieron en Brasil y Argentina, así como posteriormente en Chile, entre 1964 y 1973, habrían buscado, en lo económico, resolver sobre todo el problema del estancamiento del proceso de sustitución de importaciones.

Sustentados en una alianza de las fuerzas armadas y tecnócratas civiles, los gobiernos militares de Brasil (1964-1985) y Argentina (1967-1973 y 1976-1983) intentaron estabilizar las economías, conteniendo la demanda de los sectores populares, con miras a favorecer la acumulación de capital y la profundización del desarrollo industrial.

Tal como lo hizo notar O'Donnell, los regímenes autoritario-burocráticos, surgidos en los países más avanzados de América Latina, configuraron una paradoja en la perspectiva de los supuestos de las teorías del desarrollo, las cuales asumían que el proceso conduciría a la democracia.

Estas reacciones autoritarias, sosteniendo modelos de crecimiento excluyente, se dieron también, paradójicamente, en una época que en la región se acentuaba marcadamente un peligroso dualismo.

Con el crecimiento de la industria, en las ciudades coexistían nuevos sectores prósperos con nuevas áreas pobres y marginales. Por otro lado, el campo y la agricultura declinaban y perdían mano de obra. La desigualdad, lejos de disminuir se hacía más complicada, añadiendo a las brechas tradicionales en estas sociedades aquellas producidas por un crecimiento sesgado y dislocante, que beneficiaba solamente a algunos grupos de los sectores modernos de las economías.

A nivel mundial, la década del 60 significó para los expertos del desarrollo el descubrimiento de los aspectos sociales del proceso, que habían sido ignorados en los primeros estudios y planes. Comenzaron a recibir atención propuestas relacionadas con la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, el desarrollo rural; en suma, estrategias de ataque más directas a la desigualdad social y a la pobreza.

De esta manera, a comienzos de la década del 70, el Banco Mundial, que empezaba a asumir un rol de liderazgo en el pensamiento sobre el desarrollo, postuló una nueva orientación para el proceso, encaminada a corregir y compensar las deficiencias y excesos del crecimiento logrado. La amplia estrategia de "Redistribución con Crecimiento" incorporaba las nuevas áreas de interés y acción que hemos mencionado²⁷.

Empero, en América latina tomaba cuerpo, en este mismo período, una crítica al crecimiento por sustitución de importaciones con una

²⁷ A lo largo de la década del 70 esta orientación dio origen a programas y estrategias más específicos, a cargo de diversas agencias de países donantes y organismos multilaterales, enfocados en la promoción del empleo, la lucha contra la pobreza, el desarrollo rural, y la satisfacción de las necesidades básicas, los cuales se aplicaron mayormente en Asia y África.

orientación diferente. Reflejando la influencia del enfoque precursor de Prébisch (1949), que se refería a la existencia de un “centro” y una “periferia” en la economía mundial, con relaciones estructurales que posibilitaban la existencia del llamado “subdesarrollo”, una línea de académicos, sobre todo latinoamericanos, fueron conformando una corriente explicativa, la Teoría de la Dependencia, que pretendía dar cuenta de la persistencia del “subdesarrollo” en medio de la industrialización de la región.²⁸

La Teoría de la Dependencia combina el enfoque de Prébisch con elementos teóricos neomarxistas. Según ella, la industrialización no cambia el subdesarrollo porque las ganancias de los procesos manufactureros van sobre todo a inversionistas extranjeros quienes las repatrian fuera del país. El capital extranjero adopta como socios menores a capitalistas nacionales y de manera conjunta, y con la venia o la participación del estado, ambos grupos de capitalistas explotan la mano de obra barata y los recursos naturales de los países latinoamericanos.

La Teoría de la Dependencia hace eco, en realidad, de un acentuado escrutinio y una difundida crítica que se dieron en la década de 1960 con respecto al comportamiento de las empresas multinacionales en los países en desarrollo. Estas aproximaciones no se restringían a autores de pensamiento o tendencias radicales²⁹.

Las estrategias de desarrollo que se inspiraron en la Teoría de la Dependencia en América latina fueron de carácter nacionalista de izquierda. Surgieron entre fines de los años 60 y comienzos de los 70, un poco después del Autoritarismo Burocrático, con el que coexistieron. Fueron producto de un momento histórico de desencanto latinoamericano por las promesas incumplidas de la Alianza para el Progreso y de un benigno desentendimiento de EEUU (*benign neglect*) respecto a la región, absorbido como estaba por los

²⁸ Los primeros autores que van formando la Teoría de la Dependencia son Celso Furtado, *El Crecimiento Económico de Brasil* (1957), André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (1967), Osvaldo Sunkel, *National Development and External Dependence* (*Journal of Development Studies*, oct. 1969) y Fernando Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América latina* (1971)

²⁹ Por ejemplo, la Universidad de Harvard publica en 1969 un voluminoso trabajo de Vaupel y Curhan, *Making of Multinational Enterprise*, el cual revela las enormes ganancias y poco transparentes estrategias de estas empresas.

problemas internacionales del dólar, primero y luego por su histórico acercamiento a China y la URSS en el marco de la *Détente*.

Estas estrategias se caracterizaron por la nacionalización de empresas extranjeras y en general por un trato restrictivo al capital foráneo, por la importancia otorgada a la industrialización, por la creación de empresas públicas para llevar adelante los planes de desarrollo y por el uso intensivo del crédito internacional para este propósito.

Las políticas de integración y desarrollo del Grupo Andino (esquema de integración creado en 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) en los campos de la inversión extranjera, el desarrollo industrial y el desarrollo tecnológico expresaron muy bien las pautas de este nacionalismo en la región.

A nivel nacional, algunos gobiernos representativos de esta tendencia fueron, en primer lugar, el del general Velasco en el Perú, y otros gobiernos militares, como los de los generales Rodríguez Lara en Ecuador y Juan José Torres en Bolivia. También tuvieron rasgos nacionalistas los gobiernos de Echeverría en México y Allende en Chile (este último predominantemente socialista), así como la breve administración del general Levingstone (1970-1971) dentro del primer gobierno militar argentino (1967-1973) y también la primera parte del gobierno peronista (1973-1974) en este mismo país.

Las estrategias de desarrollo nacionalista de izquierda en América latina privilegiaron el papel de la industria y la tecnología y dieron un fuerte protagonismo al estado. Beneficiaron en algunos casos, con medidas redistributivas, a sectores medios bajos, sobre todo urbanos. En cambio, no priorizaron líneas de acción con relación a una lucha frontal contra la pobreza, la generación de empleo y el desarrollo agrícola y rural, pese a que en muchos países de la región el empleo, la pobreza rural y urbana y el abandono del campo constituían problemas de importancia crítica.

En este sentido, sólo hubo una diferencia de grado con lo que sucedió en regímenes autoritario-burocráticos como el de Brasil, inspirados por un nacionalismo de derecha. En este caso, las Fuerzas Armadas, que subieron al poder en 1964, eligieron un modelo de crecimiento claramente basado en la concentración de la producción y el consumo. El "milagro brasileño" (1967-1973), junto con tasas de

crecimiento del 11% anual trajo un empeoramiento notable de la desigualdad y la pobreza.

Probablemente pesaron para la elección de estas opciones distributivas, de regímenes de izquierda como autoritario-burocráticos, los intereses de las clases políticas y de las Fuerzas Armadas de construir estados militarmente fuertes e internacionalmente respetados. También habría influido la difundida percepción entre las elites de que las naciones latinoamericanas constituían ya una suerte de clase media de naciones cuyo objetivo principal debía ser incorporarse al “Primer Mundo” a través de su desarrollo industrial.

Por último, pudo haber sido importante el hecho que en el financiamiento de proyectos de desarrollo en América latina, el Banco Mundial, promotor del nuevo diseño de Redistribución y Crecimiento, no tuvo tanta participación como en otras regiones del mundo, debido al significativo rol de BID, dotado de abundantes recursos financieros. Por otro lado, como veremos más adelante, a partir de 1974 el financiamiento del desarrollo estuvo en América latina mayormente a cargo de la banca comercial.

7. Las Crisis del Petróleo

El período entre 1950 y 1973 ha sido denominado como la “edad de oro” de la economía mundial por las tasas de crecimiento sin precedentes que exhibió. Los regímenes internacionales en los ámbitos monetario, comercial y financiero, acordados en Bretton Woods (1944), así como el nuevo rol asumido por el estado, a nivel mundial, en la promoción del crecimiento y la redistribución fueron muy importantes en estos cinco lustros.

Pero quizás el factor más influyente para estos resultados fue el bajo precio del petróleo, el cual favoreció sobre todo a las grandes potencias industriales pero también a los países emergentes importadores de petróleo, varios de ellos latinoamericanos, que buscaron un desarrollo industrial acelerado y que muchas veces abarataron aun más el precio de los hidrocarburos a través de signos monetarios sobrevaluados y precios subsidiados.

La primera crisis del petróleo (octubre 1973) golpeó fuertemente los objetivos de desarrollo industrial de América latina. El alza vertical de los precios de los hidrocarburos echó por la borda muchos proyectos y planes de desarrollo industrial y en pocos años dejó a varios países con una considerable capacidad industrial ociosa.

El éxito de los países de la OPEP tuvo una honda repercusión mundial, por la redistribución del producto mundial que significó (a favor de los países exportadores de petróleo) y por los cambios que trajo en las finanzas internacionales (los cuales examinaremos líneas abajo).

También promovió una nueva y poderosa dinámica del desarrollo en el Tercer Mundo y en América latina. Esta dinámica priorizó la orientación externa del proceso e intentó establecer un marco global para el mismo, sustentado en una reformada economía internacional.

Desde la reunión de los Países No Alineados en Argel, en 1973, los países en desarrollo demandaron a los países industrializados negociar el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Este debía tornar más favorables para las aspiraciones de desarrollo del Tercer Mundo el marco institucional y los regímenes que regían la economía mundial

La demanda del NOEI estaba respaldada por la amenaza de organizar o potenciar carteles de productores de materias primas, que emprenderían acciones análogas a las de la OPEP. Las potencias industriales accedieron a entablar el Diálogo Norte-Sur sobre la creación de un NOEI. Aunque inicialmente desconcertadas y propensas a hacer concesiones, en pocos años consolidaron una posición dura, bajo el liderazgo norteamericano y rechazaron la mayor parte de las propuestas del Sur a fines de la década del 70.

El Nuevo Orden contemplaba principalmente un incremento de la ayuda al desarrollo, mejores condiciones para las exportaciones de materias primas y de manufacturas del Tercer Mundo, un acceso más amplio a la tecnología de los países industriales, fortalecer los controles sobre las empresas multinacionales, y una mayor participación del Sur en la conducción de los organismos económicos internacionales.

La idea rectora, al igual que el nacionalismo latinoamericano, era que los principales problemas y desafíos del desarrollo radicaban en la economía internacional y en las relaciones Norte-Sur. Lamentablemente, dejaba en segundo plano, al igual que el nacionalismo latinoamericano, enormes tareas sociales y económicas en el frente interno.

La demanda de un Nuevo Orden Económico Internacional fue promovida en buena medida por la OPEP, a la cual favorecía tácticamente, ya que con este movimiento ella ganaba el apoyo del Tercer Mundo a sus acciones y era vista como precursora de un orden internacional más justo.

El NOEI convenía también a los intereses de los países más desarrollados del Tercer Mundo, que eran los que podían sacar mayor provecho de los cambios que se propugnaba para los regímenes y organismos económicos internacionales. Entre estos se hallaban países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México, que de hecho se vieron beneficiados con una acrecentada participación en los organismos responsables del manejo del orden económico internacional.

La parte final de las infructuosas negociaciones por un NOEI, a partir de la V UNCTAD (1980), presenció la desaparición de la unidad del Tercer Mundo, revelando claramente las profundas diferencias que en realidad subyacían en este artificial agrupamiento.

En particular las negociaciones sobre productos básicos, acceso de manufacturas a los países industriales, petróleo, y tratamiento a las empresas multinacionales mostraron a distintos grupos de países en desarrollo defendiendo intereses dispares y difícilmente conciliables. Países exportadores e importadores de petróleo, nuevos países industrializados y exportadores de manufacturas, países monoprodutores de materias primas, y países que tenían pujantes empresas multinacionales, difícilmente podían mantener siquiera una apariencia de unidad de intereses y propósitos.

8. La Crisis de la Deuda

Una consecuencia inesperada de la crisis del petróleo fue una gran abundancia de “petrodólares” en la banca internacional, la cual propició un sustancial endeudamiento, durante toda la década del 70, de una serie de economías en desarrollo, entre ellas prominentemente las economías latinoamericanas (Cuadro I).

En efecto, el declinante valor del dólar y el fenómeno de las tasas negativas de interés que prevalecían en los mercados internacionales, debido a altos índices de inflación, fueron condiciones que llevaron a gobiernos y empresas latinoamericanas a poner en práctica una nueva modalidad de “crecimiento a base de endeudamiento”³⁰.

En el caso de los gobiernos de la región, éstos encontraban a una banca internacional deseosa, de manera inédita, de realizar préstamos para financiar déficits de balanza de pagos (en muchos casos causados por el alza de los precios del petróleo) así como proyectos de desarrollo.

Además de los tres países más grandes de la región (Brasil, México y Argentina) que encabezaban la lista mundial de deudores de los bancos, países como Venezuela, Chile, Perú, Colombia y Ecuador eran atractivos clientes para la banca internacional, por el respaldo que ésta percibía en sus recursos naturales

³⁰ Además, en el caso de Argentina y Chile, en la mayor parte de la década del 70, las políticas económicas de sus regímenes militares determinaban altas tasas locales de interés que empujaban a las empresas a contraer préstamos externos a tasas menores.

Cuadro I

21 Mayores Deudores del Mundo en Desarrollo (a fines de 1982)

1. Brasil \$89,000 millones	12. Argelia \$17,000
2. Mexico \$86,000	13. Marruecos \$13,000
3. Argentina \$39,000	13. Perú \$13,000
4. Corea del Sur \$37,000	13. Taiwan \$13,000
5. Venezuela \$36,000	16. Tailandia \$12,000
6. Israel \$28,000	16. Nigeria \$12,000
7. Indonesia \$26,000	18. Colombia \$10,000
8. Filipinas \$25,000	19. Malasia \$9,000
9. Egipto \$22,000	19. Costa de Marfil \$ 9,000
10. Turquía \$18,000	21. Ecuador \$8,000
11. Chile \$ 18,000	

8 Países Latinoamericanos \$299,000

6 Países Asiáticos \$121,000

7 Países Africanos \$118,000

De esta manera, en tanto que en la segunda mitad de los años 60 el volumen de inversión extranjera que ingresaba a América latina era cuatro veces mayor que el crédito bancario, a fines de los 70 este último había pasado a ser tres veces y media mayor que la inversión extranjera³¹.

La reacción de la Federal Reserve estadounidense a la segunda alza de los precios del petróleo, en 1979, detonada esta última por la Revolución Irania que depuso al Shah, vino a cambiar drásticamente el panorama para los países deudores latinoamericanos.

Aplicando por primera vez la receta preconizada por el monetarismo, la Fed restringió la oferta monetaria y subió las tasas de interés.

³¹ S. Griffith-Jones, International Finance and Latin America (1984), p. 35

Esto hizo que se produjera un alza considerable en el monto de la deuda de los países en desarrollo, contraída en dólares y con tasas flotantes de interés. Al mismo tiempo, la recesión mundial iniciada en 1980 hizo bajar los precios de las materias primas y reducir las importaciones de los países industrializados, con lo cual disminuyeron sensiblemente los ingresos de divisas por exportaciones.

El pánico cundió entre los bancos, especialmente los norteamericanos, cuando quedó en evidencia la incapacidad de continuar el servicio de la deuda por parte de México, en agosto 1982. Estos detuvieron abruptamente los procesos de reprogramación y refinanciamiento que venían realizando regularmente con los países deudores.

La llamada crisis de la deuda, que fue una crisis principalmente latinoamericana, se prolongó, con algunos altibajos, desde 1982 hasta fines de la década y consistió en difíciles y repetidas negociaciones de los bancos acreedores con los países deudores, con intervención del Fondo Monetario Internacional.

Este último acordaba con los gobiernos de los países deudores programas de estabilización, los cuales, buscando aumentar el ahorro y la disponibilidad de divisas, determinaban una fuerte disminución del gasto público y la contención de la demanda, y ocasionaban recesión, alzas de precios, congelación de salarios, despidos de personal de las dependencias gubernamentales y deterioro de los servicios públicos.

La severidad de los programas de estabilización y las fuertes reacciones populares motivaban muchas veces el fracaso de éstos y llevaban a suspensiones de pagos, nuevas negociaciones y nuevos programas, los cuales debían ser aun más severos debido al agravamiento de la situación de pagos del país.

A partir de 1985, la crisis, que había adquirido ya una gravitación importante en la economía mundial, dejó de ser considerada por los países exportadores de capital como una cuestión de falta de liquidez y pasó a ser manejada por éstos como una manifestación de problemas estructurales en las economías de los países endeudados.

Señaladamente, el llamado Plan Baker (1985), del gobierno estadounidense, proponía ayuda en la solución de sus problemas financieros a un grupo de los principales deudores mundiales a

condición de que adoptaran medidas de ajuste de su inserción productiva y comercial en la economía internacional.

Estas medidas estaban enderezadas a hacer ganar competitividad a los países deudores y a solucionar las fallas estructurales que, en esta óptica, se identificaba en sus economías y que se traducían en desarreglos crónicos de balanza de pagos. De los 15 países del Plan Baker, 10 eran latinoamericanos³².

Desde este momento, pero con mucho mayor intensidad a partir del lanzamiento del Plan Brady por Washington (1989), los países latinoamericanos fueron inducidos a reformar sus economías de acuerdo con los cánones neoliberales, condensados en lo que fue denominado el Consenso de Washington. Se trataba de hacerlas más atractivas a la inversión extranjera y de aumentar sus exportaciones.

El caso diferente fue Chile, que había venido aplicando el ajuste desde 1975, bajo la férula de Pinochet (en un régimen autoritario-burocrático que no perseguía el desarrollo industrial sino la promoción de exportaciones).

En efecto, un nuevo liberalismo, con ribetes extremos, había ganado protagonismo a raíz de las crisis de la economía internacional en los años 70 y el consiguiente descrédito del Keynesianismo.

En cuanto al Tercer Mundo, rebatiendo las premisas de la Economía del Desarrollo y los acentos del nacionalismo del Sur, el neoliberalismo postulaba: (1) que los países en desarrollo debían manejar sus economías de la misma manera que los países industriales, (2) que lo debían hacer dejando de lado la intervención del estado y la protección de sus industrias, (3) que los problemas del desarrollo eran fundamentalmente internos y no externos (contradiciendo al nacionalismo), y (4) que, más bien, la exposición a la competencia internacional constituía la mejor manera de impulsar el desarrollo económico.

Los programas de estabilización y ajuste tuvieron un elevadísimo costo económico y social para las economías latinoamericanas, sobre todo en la década de 1980 (que fue denominada la “década perdida”)

³² Ellos eran Argentina, Brasil, México, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela

y también en la de 1990. En 1984, por ejemplo, el retroceso del ingreso per cápita promedio de la región ya había llegado al nivel de 1974. En el Cuadro II podemos apreciar el impacto que la crisis de la deuda tuvo sobre los niveles de ingresos per cápita en la región.

Cuadro II

Impacto de la deuda sobre el ingreso per capita (crecimiento anual 1981-1989)		
1.	Bolivia	-3.4
2.	Perú	-3.1
3.	Venezuela	-3.1
4.	Argentina	-2.9
5.	Honduras	-1.4
6.	México	-1.1
7.	Uruguay	-0.8
8.	Costa Rica	-0.7
9.	Ecuador	-0.1
10.	Brasil	0.0

Entre 1982 y 1989 América latina pasó de ser una región receptora de capitales a ser una exportadora de capital a sus acreedores³³. La región, que, como hemos visto, había estado a la vanguardia del mundo en desarrollo en crecimiento económico hasta comienzos de los años 60, por la caída de la crisis de la deuda, al año 1986 acusaba un ritmo de expansión productiva bastante por debajo del promedio del Tercer Mundo³⁴.

³³ A mediados de los años 70, por ejemplo, la inversión extranjera representaba 26% del producto de la región. R.M. Poats, 25 Years of Development Cooperation (1985), p. 30

³⁴ El crecimiento de América latina entre 1960 y 1986 fue de 1.1% mientras que el del Tercer Mundo entre 1965 y 1985 fue de 3%, debido a los altos promedios del Sudeste Asiático y los países de la OPEP. Sin embargo, el promedio de Brasil era de 4.3% y el de México 2.7%. Alcalde, Development, Decay and Social Conflict (1991), p. 12

Al mismo tiempo, a partir de 1980 se había producido el retiro de los militares de las riendas de los gobiernos y se estaba restaurando formalmente la democracia en la región. Paradójicamente, como lo destaca José Nun, el retorno del gobierno constitucional vino acompañado de un dramático descenso de los niveles de vida de las clases trabajadoras, causado por los dictados incontestados de un ajuste de inspiración externa. Este fenómeno dañó insanablemente la percepción popular de la democracia, la cual se esperaba que significara un gobierno del pueblo y en este sentido incluyera en el debate político la orientación de las políticas fundamentales que dirigirían la economía³⁵.

9. De la Era del Desarrollo a la Globalización

La aplicación del Consenso de Washington (Cuadro III) en las economías latinoamericanas se tradujo, entre 1985 y 1995, en una serie de reformas estructurales (Cuadro IV) que hicieron desaparecer al estado desarrollista³⁶ y movieron a la región a entrar de lleno a la globalización. En verdad, las reformas produjeron un profundo cambio en las funciones que desde la década de 1950 venían cumpliendo los estados latinoamericanos en sus intentos por lograr el desarrollo económico.

³⁵ José Nun, *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (2000)

³⁶ Véase Joseph Ramos, *Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina*. Revista de la CEPAL, 62, agosto 1997

Cuadro III

El “Consenso de Washington” (según John Williamson)

1. Disciplina fiscal (combatir déficits fiscales)
2. Priorización del gasto público (especialmente eliminar subsidios)
3. Reforma tributaria
4. Liberalización financiera (tasas de interés del mercado)
5. Liberalización comercial (apertura externa)
6. Tasas de cambio competitivas
7. Apertura a la inversión extranjera directa
8. Privatización
9. Desregulación de la economía
10. Fortalecimiento derechos de propiedad

Cuadro IV

Principales Reformas Neoliberales en América Latina 1985-1995 (Joseph Ramos, 1997)

1. Políticas anti-inflacionarias y de ajuste
2. Reforma tributaria
3. Apertura comercial
4. Liberalización financiera
5. Privatización
6. Reforma de pensiones
7. Desregulación del mercado de trabajo

Las nuevas políticas anti-inflacionarias y de ajuste persiguieron reducir la expansión monetaria y el déficit fiscal. La lucha contra la inflación se convertía en la principal meta de las políticas macroeconómicas, dejando de lado la preocupación por el empleo. La llamada priorización del gasto público apuntaba sobre todo a hacer desaparecer los subsidios. Al reducir los gastos del estado afectó también seriamente los niveles de inversión pública en recursos humanos, infraestructura y servicios a la población.

La reforma tributaria estaba encaminada a aumentar los ingresos fiscales, ampliando la base de contribuyentes y eliminando las exenciones tributarias. En la práctica, muchos países mantuvieron o ampliaron las exenciones a las empresas y pusieron el acento en la tributación indirecta (típicamente, a través del impuesto a los combustibles o “gasolinazo”, el cual constituyó un cambio radical con relación a pasadas políticas de subsidios a los precios de los combustibles).

Al final, la presión tributaria en América latina continuó en niveles muy por debajo de aquellos de los países industrializados. Pero al perder progresividad los impuestos, el costo del estado pasó a los consumidores, en beneficio de los inversionistas.

La apertura comercial fue la más difundida de las reformas y América latina resultó ser la región que más se abrió al comercio internacional en el mundo en desarrollo³⁷. Esta reforma tuvo como efectos la reducción del sector manufacturero, asolado por las importaciones, y el aumento del peso interno de las exportaciones. Las mismas pasaron a liderar el crecimiento económico, en detrimento de la expansión del mercado interno. Aumentó la producción de bienes exportables y se produjo un desplazamiento de los productos nacionales más cotizados internacionalmente desde el consumo interno hacia la exportación. Este fue el caso de las frutas, de la carne o de las especies de pescado de mejor calidad, que dejaron de ser parte de la alimentación nacional.

³⁷ Desde comienzos de los años 80 a fines de los 90, la región redujo en promedio sus aranceles a la mitad, en tanto que otros países en desarrollo de ingresos medios solo los redujeron en 10% y los países de menores ingresos en 30%. G. Garrett, *Globalization's Missing Middle*. Foreign Affairs, November-December 2004

La privatización, es decir la venta masiva de empresas del estado, se convirtió en la principal forma de ingreso de inversión extranjera a la región, a través de la adquisición de activos frecuentemente subvalorados. Fue un proceso que se prestó a clamorosos casos de aprovechamiento privado y corrupción³⁸. Así mismo, se vendió muchas veces empresas públicas que gozaban de situaciones de monopolio.

Con la enajenación de las empresas públicas, el estado disminuyó sensiblemente sus capacidades de generar empleo, promover con sus compras la producción nacional, y contribuir al avance económico de regiones poco desarrolladas. Varias empresas del estratégico sector de la energía pasaron al sector privado.

La reforma del mercado de trabajo, enderezada teóricamente a promover el empleo eliminando las “rigideces” que desalentaban a las empresas de contratar personal, parece haber sido, en realidad, la principal causa del aumento de la desigualdad en la región durante el período inicial del ajuste.

Esta reforma fue altamente impopular ya que apuntaba, entre otros objetivos, a bajar el costo de las indemnizaciones por despido, disminuir el salario mínimo y debilitar el poder de los sindicatos. Solamente fue aplicada por cinco países de la región entre 1985 y 1995, entre ellos, Perú, bajo Fujimori, en 1991 y 1995³⁹.

Las medidas, en realidad, no actuaban sobre algunas de las principales variables que afectaban el empleo, tales como el uso intensivo de capital por las empresas y los grandes sectores informales no regulados por el estado. Por lo demás, la mayor parte de trabajadores no estaban sindicalizados⁴⁰.

³⁸ En las privatizaciones en Argentina, por ejemplo, participó el mismo ex-Secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, a través de su firma Darby Overseas Investment. Otro alto ex funcionario del Tesoro, Mulford, obtuvo “millonarias comisiones” con la venta de YPF. Rodolfo Terragno, *La Simulación* (2005).

³⁹ Los otros países, según Joseph Ramos, fueron Colombia (1990), Guatemala (1990), Argentina (1991) y Venezuela (1997).

⁴⁰ Las apreciaciones sobre las reformas son tomadas principalmente de Ramos, op.cit.

Podemos apreciar, en suma, que las funciones principales que cumplía el estado con relación al desarrollo (que eran las de planificación; inversión, producción y distribución; regulación; y promoción) fueron severamente limitadas por las reformas neoliberales.

La planificación, esto es la elaboración de planes anuales y estrategias multi-anuales de desarrollo que pretendían dar direcciones u orientar al mercado, desapareció. El estado abandonó su rol empresarial, vendiendo la mayor parte de sus empresas. Se debilitaron considerablemente las funciones de regulación y promoción (aunque muchos países conservaron las exenciones tributarias para atraer a grandes empresas, sobre todo extranjeras).

Más específicamente, políticas de desarrollo, tales como las políticas de empleo y salarios y de distribución del ingreso, se volvieron inviables, al perderse la posibilidad de utilizar como herramientas, de acuerdo con la nueva ortodoxia liberal, a los impuestos, la inversión y el crédito públicos, los subsidios, y los controles de precios.

En realidad, debemos subrayar que resulta cuestionable referirse a la continuación de un proceso de desarrollo económico después de los cambios traídos por estas reformas en el desempeño de las economías latinoamericanas.

A nivel de América Latina y del mundo entero, parece más ajustado a la realidad, a partir de la década del 90, hacer referencia simplemente a un proceso de crecimiento económico y a una gama limitada de actividades de promoción del mismo, conducidas por el estado, a las que éste acompaña, en distinta medida, con políticas sociales, dirigidas a mitigar los efectos más negativos del crecimiento sobre ciertos sectores de la población.

Tal como lo sentenció lapidariamente Ignacy Sachs en 1992: *“La idea de desarrollo aparece como una ruina en el panorama intelectual... es tiempo de desmantelar esta estructura mental”*⁴¹.

⁴¹ Citado en T. Allen y A. Thomas, , Poverty and development into the 21st Century (2000), p. 5

Curiosamente, en medio de la declinación del gran paradigma de desarrollo de la posguerra, surgen variantes del mismo como las del desarrollo sostenible (1987) y el desarrollo humano (1990), las cuales vuelven más apropiados los indicadores del proceso pero más exigentes sus metas. Según estos sugestivos modelos, el desarrollo ya no debe perseguir simplemente el alivio de la pobreza material sino también, en el primer caso, la preservación del ambiente y, en el segundo, la ampliación de las capacidades y la libertad de los individuos.

En medio del fracaso de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el Banco Mundial y el PNUD, en vez de tratar de evitar que decaigan los esfuerzos por avanzar en este rumbo, se preocuparon por concebir metas aún más ambiciosas y de más difícil alcance para los países en desarrollo. De lo que parecía tratarse en gran medida era de reconstituir, relegitimar y relanzar el mito del desarrollo, que había entrado en crisis.

Porque es necesario señalar que, no obstante los nobles acentos de la idea de desarrollo en cuanto al alivio de la pobreza y la desigualdad, los efectos de tres o cuatro décadas del proceso (de 1950 a 1980 o a 1990, según se incluya o no la década de la crisis de la deuda) trajeron sólo modestos resultados en estos rubros.

En una amplia investigación, Gary Fields encontró que la redistribución fue raramente un propósito central de las políticas de desarrollo, aun en países de orientación socialista y que las mayores preocupaciones fueron las de asegurar el crecimiento y la estabilidad⁴².

Según Fields, independientemente de las tasas de crecimiento y de la orientación ideológica de los gobiernos, en la ausencia de un compromiso excepcionalmente fuerte de beneficiar a los pobres y del coraje de actuar de manera consecuente, invirtiendo directamente en los menos favorecidos, el desarrollo tendió a mantener la pobreza y la desigualdad. En otros casos, la redistribución se limitó a mejorar la situación de grupos urbanos y de trabajadores organizados, dentro del tercio superior de los ingresos nacionales.

⁴² G. Fields, *Poverty, Inequality and Development* (1980)

De esta manera, por ejemplo, la economía de Filipinas tuvo, hasta los años 70, una fuerte expansión sin mejoras para los pobres, en tanto que Sri Lanka mostró un crecimiento muy lento con sustanciales avances para los menos favorecidos. Dos de las economías de mayor crecimiento en el mundo en desarrollo, Taiwan y Costa Rica, así como una economía de lento crecimiento, como India, vieron disminuir la desigualdad⁴³. Otros de los pocos países con logros significativos en redistribución y alivio de la pobreza fueron China, Corea del Sur, Malasia, Malawi, Tanzania, Guyana y Cuba. Como vemos, de América latina, sólo podemos rescatar los casos de Costa Rica, Cuba y Guyana.

Larry Summers observaba en 1992 que 500 millones de personas, entre ellos los habitantes de doce países latinoamericanos, no habían crecido sino retrocedido económicamente a partir de 1960⁴⁴.

La gran diferencia estriba en que en la época del desarrollo existía un ethos particular de enfrentar la pobreza y la desigualdad y había también estrategias e instrumentos especialmente diseñados para abordar e intentar resolver estos problemas. En los pocos casos en que las acciones estuvieron respaldadas por una genuina voluntad política, el desarrollo dio resultados sociales positivos.

En cuanto al logro de la modernización económica, de manera amplia, reflejada en el crecimiento del PBI per cápita, el desarrollo industrial y la creación de infraestructura, los resultados no fueron mucho mejores que en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Se modernizaron notablemente las economías de algunos países que hemos mencionado en el rubro anterior, tales como China (al margen de los paradigmas dominantes de desarrollo) e India (ambas con grandes contrastes), Taiwán, Corea del Sur, Malasia y Costa Rica. También fue el caso especial de ciudades-estado como Singapur, y de Arabia Saudí y los demás estados petroleros del Golfo. Por último, podemos mencionar los casos de Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguay, Irán, Turquía y Sudáfrica.

⁴³ Id.

⁴⁴ L. Summers, The Challenges of Development. Finance and Development, March 1992

Por ejemplo, Turquía, México y Chile han ingresado recientemente a la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD), que agrupa a los países industrializados. En ella ocupan, junto con Israel y EEUU, los cinco últimos lugares, entre los países miembros, en cuanto a desigualdad de ingresos (2011).

En suma, en América Latina, tendríamos a Argentina, Brasil, México, Chile y Uruguay, como países que alcanzaron desarrollo económico con limitaciones en lo social, y a Costa Rica, Cuba y Guyana con un tipo de desarrollo más equitativo.

Hay que subrayar la importancia que tuvo para el desarrollo económico de varios de los países más exitosos, un particular interés político y estratégico por parte de EEUU, que en ciertos momentos los favoreció proporcionándoles importante ayuda, estimulando inversiones y facilitando su acceso al mercado norteamericano. Con ello, Washington buscó contrarrestar la influencia o amenazas del comunismo durante la Guerra Fría. Tal fue el caso de países como Corea del Sur, Taiwán y Turquía, y de Brasil, Costa Rica y México en América Latina.

En la mayor parte de los países en desarrollo subsistían o se agravaron, en los años 90, algunos problemas socioeconómicos que habían sido tempranamente considerados como síntomas del “subdesarrollo”, a saber: escasez de alimentos; agricultura deficiente; escasa articulación interna de las economías; altas tasas de desempleo, subempleo y salarios exiguos; y niveles reales de educación muy bajos.

En cuanto a la finalidad política más consistente que tuvo la promoción del desarrollo, a saber, la estabilidad política, hay que señalar que una vez concluida la Guerra Fría y con la disminución de la ayuda al desarrollo, en los años 1990, el mismo EEUU llamó la atención sobre la aparición de un difundido fenómeno de Estados Fallidos, incapaces de mantener el orden y la seguridad en sus territorios⁴⁵.

⁴⁵ En América Latina, varios países Centroamericanos, así como Bolivia, Colombia y Perú fueron considerados en los años 90 como estados fallidos.

La existencia de este fenómeno, a pesar de su discutible interpretación norteamericana, demuestra los pobres, y aparentemente contraproducentes, resultados de los propósitos políticos de promover una acelerada inserción de las naciones económicamente atrasadas al sistema capitalista⁴⁶.

En lo que sí tuvo un éxito notable el desarrollo fue precisamente en incorporar a todas las naciones de lo que en los años cincuenta se denominó Tercer Mundo a una economía capitalista mundial y en difundir y volver predominantes en ellas las pautas del mercado a nivel de producción, trabajo y consumo.

Una nueva ideología, el “globalismo”, que exalta las virtudes de la globalización, vino a llenar, en los años 90, el vacío dejado por el declinante mito del desarrollo y se fue volviendo el principal elemento cohesionante y de consenso entre países de distinto grado de desarrollo⁴⁷.

El globalismo presentó la universalización del capitalismo y la profundización de la interdependencia como procesos naturales, inéditos e irreversibles que no pueden ser sino beneficiosos para la humanidad. El crecimiento y el grado de interconexión mundial de las economías se establecieron como indicadores supremos de éxito y progreso.

La ideología del globalismo muestra un contenido ético menos elaborado que el paradigma del desarrollo. No enfoca la lucha contra la pobreza ni la desigualdad. No promete la justicia ni la paz social. Es que ya no es necesario utilizar señuelos para cambiar los valores de los países de menor desarrollo. Las elites políticas y empresariales y las nuevas clases medias de estas naciones se han impregnado del ethos capitalista.

El globalismo plantea simplemente un maduro proceso de homogenización de las naciones del mundo, donde desaparece el trato económico preferencial a los “países en desarrollo”, y una

⁴⁶ Véase Alcalde, Análisis Crítico de las Interpretaciones de los Estados Fallidos. Política Internacional, 83, enero-marzo 2006.

⁴⁷ El término globalismo fue acuñado por Ulrich Beck, What is Globalization? (1999)

supremacía de los mercados, que disuelven las jurisdicciones políticas de los estados.

América Latina ha vivido dos etapas en la globalización. Una primera etapa, en los años 90, se caracteriza por el retorno del crecimiento, aunque, como hemos visto, acompañado de un severo ajuste y crisis internacionales, lo cual hace a la región inestable y restringe las ganancias mayormente al sector empresarial.

En el siglo XXI se inicia una nueva etapa para América Latina, marcada por una bonanza derivada del alza de los precios de los minerales y alimentos, impulsada por la demanda de China e India. Los gobiernos de Chávez, Kirchner, Morales, y Correa señalan un resurgimiento del nacionalismo económico en la región; también se dan medidas redistributivas, como en el gobierno de Lula.

Estas tendencias latinoamericanas corren parejas con un fenómeno de retorno del proteccionismo y la intervención del estado en los países industriales, que se acentúa a partir de la crisis financiera de 2008 y representa, por lo menos, un enfriamiento de la globalización.

Bibliografía Básica

ALCALDE, Javier

1991 *Development, Decay and Social Conflict*, Washington, D.C.

ALCALDE, Javier

1998 *La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo*, Lima

FIELDS, G.

1980 *Poverty, Inequality and Development*, New York.

FRANKEL, S.

1953 *The Economic Impact of Under-Developed Societies*
Cambridge, Mass

GARRETT, G. Garrett

2004 *Globalization's Missing Middle*. Foreign Affairs.
NOVEMBER-DECEMBER

GRIFFITH-JONES, S.

1984 *International Finance and Latin America*, Oxford.

HANSON, S.

1951 *Economic Development in Latin America*, Washington, D.C.

HERTZLER, J.

1928 *Social Progress*, New York.

MEIER, Gerald y SEERS, Dudley

1985 *Pioneers in Development*, New York.

NUN, José

2001 *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires.

PADILLA, E.

1943 *Free Men of America*, Chicago.

POATS, R.M.

1985 *25 Years of Development Cooperation*, Paris.

RAMOS, Joseph

1997 *Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina*. Revista de la CEPAL, 62.

STALEY, E.

1944 *World Economic Development*, Montreal.

STALEY, E.

1939 *World Economy in Transition*, New York.

TERRAGNO, Rodolfo

2005 *La Simulación*, Buenos Aires.

UNITED NATIONS

1949 *Economic Commission for Latin America*, Economic Survey of Latin America, New York.