

# Un reto para las teorías latinoamericanas de desarrollo y subdesarrollo \*

CRISTÓBAL KAY

En este artículo se analiza la decadencia de las teorías estructuralista y dependentista, y las subsiguientes emergencia y decadencia del neomonetarismo. El neomonetarismo se popularizó a partir de mediados de los 70, pero se vio en dificultades a principios de los 80. A partir de la recesión mundial de 1982-83, América Latina se encontró inmersa en una profunda crisis económica de la cual aún no sale. Esta crisis, que en algunos países latinoamericanos ha tenido efectos más negativos que los de la gran depresión de los años 30, se atribuye en parte a las políticas neomonetaristas. Quizá es a consecuencia del desprestigio de esas teorías que se retomen ahora las ideas estructuralistas y dependentistas, las cuales en la actualidad se discuten nuevamente bajo el disfraz de ideas sobre la industrialización, la deuda, la inflación, y la intervención del Estado; y es por ello que, por los vaivenes de los paradigmas, existe por lo pronto un vacío que hay que llenar. En mi análisis examino la posibilidad de que las teorías estructuralistas y dependentistas tengan la capacidad para crear un marco que sirva para analizar el predicamento en que se encuentra ahora América Latina, y en forma más general, que sirva para encontrar soluciones para la crisis de desarrollo de América Latina y la crisis de la teoría de la dependencia.<sup>1</sup>

\* Este artículo es una versión ligeramente modificada de un capítulo del libro de Cristóbal Kay, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres y Nueva York, Routledge, 1989.

<sup>1</sup> Para algunas reflexiones acerca del estado que guardan los análisis sobre el desarrollo, véanse, entre otros: D. Seers, "The Birth, Life and Death of Development Economics", en *Development and Change*, 10:4, 1979; A. O. Hirschman, *Essays in Trespassing*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; I. Livingstone, "The Development of Development Economics", en *ODI Review*, 2, 1981; A. K. Sen, "Development: Which Way Now", en *Economic Journal*, 93:372, 1983; W. A. Lewis, "The State of Development Theory", en *American Economic Review*, 74:1, 1984; H. W. Arndt, *Economic Development: The History of an Idea*, Chicago, Chicago University Press, 1987; J. Toye, *Dilemmas of Development*, Oxford, Blackwell, 1987; N. P. Mouzelis, "Sociology of Development: Reflections on the Present Crisis", en *Sociology* 22:1, 1988; P. F. Leeson, "Development Economics and the Study of Development", en P. F. Leeson y M. M. Minogue (comps.), *Perspectives on Development*, Manchester, Manchester University Press, 1988.

## LA EMERGENCIA DEL MONETARISMO Y SUS CONSECUENCIAS

El estructuralismo de la CEPAL tuvo su auge entre 1950 y mediados de los 60. A principios de ese decenio, empezó a decaer su influencia al agotarse, por una parte, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y por la otra, por la crisis posterior de los gobiernos reformistas, y sobre todo por la crítica que recibieron en Brasil, a nivel teórico y práctico, las teorías de la dependencia y del monetarismo, con lo que surgió en ese momento una nueva corriente de desarrollo.

El golpe de Estado que se dio en Brasil en 1964 no sólo fue político, sino que fue conformado por el carácter especial del nuevo gobierno militar, que puso en práctica un nuevo proyecto de desarrollo al que con anterioridad se le habían puesto los mote de "autoritarismo burocrático", "capitalismo salvaje", "sub-imperialismo", "capitalismo de Estado", "milagro brasileño", etcétera. Esta nueva estrategia brasileña de desarrollo, con base en la triple alianza entre capital estatal, empresas transnacionales y burguesía nacional, combinó las políticas monetarias ortodoxas con una decisiva intervención estatal y una represión política a gran escala.<sup>2</sup> Se estimuló la inversión extranjera y se les dio un papel primordial a las empresas paraestatales. Al superar el estancamiento económico de Brasil y el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, esta estrategia puso en entredicho la corriente estructuralista, porque los éxitos logrados no provenían de un proyecto de democratización social, sino de un régimen militar autoritario. Se tiró por la borda el razonamiento de la CEPAL de que la industrialización, acompañada de un crecimiento de la clase media y de la fuerza de trabajo capacitada, redundaría en la democratización de la sociedad, y que esos dos procesos se reforzaban mutuamente.

En vista de que una "concentración del ingreso con una estrategia de crecimiento" había logrado tasas elevadas de crecimiento, el régimen militar brasileño tiró por la borda también la estrategia estructuralista de redistribución-con-crecimiento y la tesis del estancamiento. Aunque Brasil no invirtió el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (como ocurrió después en varios países latinoamericanos en los que se practicó el modelo neomonetarista), se pudo salir del callejón sin salida en que se encontraba ese proceso por un camino diferente del que recomendaban los estructuralistas. En vez de ampliar el mercado interno por medio de la redistribución del ingreso y la reforma agraria, la política del gobierno militar se enfocó a una mayor concentración del ingreso, así como a una mayor concentración de la propiedad de la tierra y a la prole-

<sup>2</sup> F. H. Cardoso, "Associated-Dependent Development", en A. Stepan (comp.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973; P. Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

tarización del campesinado. El problema de la acumulación de capital se resolvió mediante un proceso radical llamado "acumulación primitiva" que produjo aumentos considerables en la productividad. Casi todos, si no todos, los incrementos en la productividad, fueron captados por los capitalistas sin que repercutieran en aumentos salariales. El gobierno militar de Brasil no compartió el pesimismo de la CEPAL en relación con las exportaciones, ni el posible deterioro en los precios internacionales de bienes les impidió incrementar las exportaciones tradicionales. El gobierno militar liberalizó las restricciones cambiarias impulsando vigorosamente la exportación de manufacturas. Se trataba de una situación cualitativamente nueva.

Las implicaciones del desafío del modelo brasileño a las teorías estructurales y de la dependencia no se vieron claramente en su momento, especialmente en razón de que otros países latinoamericanos adoptaban estrategias de desarrollo que se apoyaban en éstas. Por ejemplo, en Perú y en Chile, los acontecimientos políticos justificaban el modelo estructuralista-dependentista, el primero por el camino de un gobierno militar reformista, y el segundo por el camino de una coalición socialista que asumió el poder por elección democrática.

Entre 1968 y 1975, el gobierno militar reformista del general Velasco se inspiró en el modelo de desarrollo de la CEPAL para diseñar su propia estrategia.<sup>3</sup> La industrialización a base de sustitución de importaciones se suplementó con varias medidas proteccionistas y de intervención estatal. Se crearon muchas empresas paraestatales (algunas por expropiación de empresas extranjeras) se puso en marcha una reforma agraria integral; se crearon organismos de planeación nacional y regional, se elaboraron planes de desarrollo y se implementaron diversos programas de participación laboral. Además, se fundaron empresas y cooperativas del sector obrero.

Pero antes de que el general Morales Bermúdez derrocara a Velasco en 1975, ya se estaba agotando el proyecto velasquista. El general Morales Bermúdez puso en marcha lo que llevó el nombre de "segunda fase de la revolución", que acabó por destruir cualquier impulso revolucionario que hubiese tenido el "tercer camino" a la Gran Transformación, que ni había de ser capitalista ni había de ser socialista. El gobierno de Morales Bermúdez le otorgó más concesiones a la burguesía nacional y extranjera y gradualmente fue implementando una versión diluida del modelo monetarista.

De una manera más dramática, Salvador Allende, el primer presidente socialista y marxista de Chile, tomó posesión de su cargo en 1970 a partir de una plataforma electoral de cambio estructural. Algunos de los altos funcionarios y colaboradores de Allende habían trabajado para la

<sup>3</sup> D. Booth y B. Sorj (comps.), *Military Reformism and Social Classes. The Peruvian Experience, 1968-1980*, Londres, Macmillan, 1983.

CEPAL o en otras representaciones de las Naciones Unidas, y claramente se reflejaba en la política de Allende una mezcla de preceptos estructuralistas y dependentistas. Las minas de cobre, símbolo de la dependencia chilena y principal fuente de divisas por exportación, fueron nacionalizadas. Se aceleró y se amplió el proceso de reforma agraria. Se nacionalizó la banca y algunas grandes (y también menores) empresas industriales. El impulso para las expropiaciones provino principalmente de la presión de los campesinos y los obreros quienes, en muchos casos, se posesionaron de fincas e industrias en demanda de que fuesen expropiadas.<sup>4</sup> En el ámbito internacional, el gobierno de Allende exigía que mejoraran las condiciones comerciales en el mercado internacional para las exportaciones primarias del Tercer Mundo, que se redujeran o eliminaran las medidas proteccionistas tomadas por países desarrollados, que se le impusieran controles al capital extranjero y a las empresas transnacionales; en suma, exigía un nuevo orden económico internacional.

Podría decirse que las políticas de Allende en pos del "camino chileno al socialismo" conjuntaban elementos de "redistribución con crecimiento", "satisfactores básicos" y "autosuficiencia". Los analistas internacionales especializados en el estudio del desarrollo se mostraron muy interesados en el experimento chileno.<sup>5</sup> Con base en la redistribución del ingreso, el gobierno de Allende esperaba darle un nuevo impulso al proyecto de industrialización por sustitución de importaciones que ahora, en vez de producir bienes suntuarios, se reorientaba para producir bienes de consumo en masa. La reorientación de la sustitución de importaciones tenía por objeto estimular a las medianas y pequeñas empresas, que requerían menos tecnologías de capital intensivo y que tenían capacidad para generar empleos y ahorrar divisas. Políticamente, tenían por objeto buscar el apoyo de la pequeña y mediana burguesía o al menos neutralizarla. Se esperaba, entonces, que este nuevo modelo de sustitución de importaciones para la industrialización superara los problemas del mercado, del empleo y de divisas del viejo modelo "agotado".

En el primer año del gobierno de Allende creció la economía, se elevaron considerablemente los salarios, se redujo el desempleo a un nivel sin precedentes y se controló la inflación. Sin embargo, en el segundo año se presentaron problemas muy serios, entre otras cosas porque decreció el crecimiento económico por falta de financiamiento para la inversión. La inversión privada registró una fuerte caída y la inversión del sector público no pudo llenar los huecos. La rentabilidad y las utilidades monopolísticas de las empresas expropiadas fueron menores de las esperadas, en parte debido a que, por razones políticas, se había exagerado enormemente el superávit de esas empresas, y en parte porque los incrementos salariales

<sup>4</sup> P. J. O'Brien (comp.), *Allende's Chile*, Nueva York, Praeger, 1976.

<sup>5</sup> J. A. Zammit y G. Palma (comps.), *The Chilean Road to Socialism*, Brighton, Institute of Development Studies, 1973.

y las interrupciones en la producción a causa de las expropiaciones habían afectado considerablemente los rendimientos.

El boicot impuesto contra Chile por el FMI, el Banco Mundial y la banca internacional dificultó la tarea de financiar el trayecto de Chile hacia el socialismo. Por otra parte, no fueron muy grandes el apoyo del bloque socialista ni su capacidad de financiar el experimento chileno. Por esos motivos, el gobierno chileno, para poder sostener la inversión, tuvo que recurrir en forma creciente a un financiamiento deficitario. El aumento en el gasto social (salud, vivienda, educación y seguro social), las indemnizaciones a los propietarios expropiados, la declinación del superávit de las empresas paraestatales, los subsidios a los alimentos, la moneda nacional sobrevaluada y otros factores, multiplicaron el déficit fiscal. La inflación se elevó en tres cifras y ya no fue posible administrar la economía. Por un lado, el aumento imprevisto del gasto público y el alza de salarios produjo demandas excesivas. Por otro lado, ante la falta de inversión, la falta de divisas y el conflicto político, se produjo una caída en la producción. Al final no pudieron sostenerse ni la redistribución ni el crecimiento.

El fracaso del "camino chileno al socialismo" y del "tercer camino" peruano, sirvió de pedestal al modelo monetarista no sólo en Chile y Perú sino en casi toda la América Latina, lo cual acarreó profundas consecuencias no sólo para las teorías estructuralistas y dependentistas, sino también para las teorías del desarrollo en general. En varios países, las fuerzas que apoyaban las políticas de mercado monetarista neoconservadoras tomaron el poder por medio del Estado. Sin embargo, las políticas neomonetaristas (también llamadas neoconservadoras o neoliberales) que se implementaron en algunos países latinoamericanos desde mediados de los 70 hasta principios de los 80 también han fracasado, con lo cual se han abierto espacios para nuevas propuestas.<sup>6</sup> La principal herencia del neomonetarismo es el aterrador problema de la deuda y los elevados niveles de pobreza, desigualdad, y desempleo.<sup>7</sup> La teoría monetarista neoconservadora extremista y universalista, al no tomar en cuenta las características individuales de cada país, se perfiló hacia el fracaso. Nació de un profundo antagonismo en contra de la teoría estructuralista y dependentista. A cambio de la orientación desarrollista, estatalista y nacionalista del estructuralismo y del dependentismo, ofreció una visión internacional monetarista, de libre mercado, y una posición anti-estatalista.

Se puede considerar que las políticas neomonetaristas representaron una reacción en contra de los decenios anteriores de industrialización por sustitución de importaciones y de la creciente importancia que cobraba

<sup>6</sup> D. Felix, "Latin American monetarism in crisis", en *IDS Bulletin*, 13:1, 1981.

<sup>7</sup> S. Griffith-Jones y O. Sunkel, *Debt and Development Crisis in Latin America*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

el Estado en los asuntos económicos de esos países, que adoptaban una estrategia de desarrollo orientado hacia el crecimiento interno.<sup>8</sup> Los neoliberales se abocaron a la tarea de dismantelar el sistema proteccionista e intervencionista que se venía imponiendo desde los años 30. En cierta forma, sus políticas eran el reflejo inverso de las políticas que proponía el estructuralismo y, en particular, de las que proponían los dependentistas. Los neoliberales buscaban una integración total de las economías nacionales con las internacionales que eliminara barreras comerciales y restricciones a los flujos de capital, de modo que la asignación de recursos pudiese finalmente controlarse por medio de precios internacionales y de ventajas comparativas. El ritmo y la orientación del desarrollo habían de ser determinados por las fuerzas del mercado internacional y no por la intervención estatal. En términos estructuralistas, los neoliberales buscaban un desarrollo a partir de una orientación hacia afuera.

Urge encontrar opciones que no sean neoconservadoras. Dado el fracaso en América Latina de las políticas económicas neomonetaristas, especialmente las que se aplicaron de manera radical (en Chile, Argentina y Uruguay), se justifica, desde una perspectiva económica, buscar nuevas estrategias de desarrollo que se inspiren en el estructuralismo o en el dependentismo. El único campo en el que ha tenido éxito el modelo neomonetarista es en el crecimiento espectacular de las exportaciones. Empero, las políticas que sustentan ese éxito han sido la causa del incremento también espectacular de la deuda exterior, que cancela los beneficios devengados por la exportación. El resultado neto ha sido un marcado deterioro en la balanza comercial, a tal grado que el problema de la deuda se ha convertido en la actualidad en el problema económico nuclear de la mayor parte de los países latinoamericanos. Por lo que se refiere al control de la inflación, que era uno de los principales objetivos de la política neomonetarista, después del éxito inicial, que en algunos casos registró una reducción de 3 a 2 cifras, ésta comenzó de nuevo a elevarse a pasos acelerados.<sup>9</sup>

Pero lo más grave es que las políticas neoconservadoras han conducido a la desindustrialización, al desempleo, al desequilibrio en el ingreso y a la pobreza. Se han dado algunos brotes momentáneos de crecimiento económico, pero como resultado de un mayor desequilibrio en el ingreso, lo cual ha repercutido en una mayor tasa de pobreza. El crecimiento que se ha dado, sólo ha beneficiado a una minoría de la población. Las políticas neoliberales también aumentaron la vulnerabilidad de la economía a los cambios que se están dando en el mercado internacional. Por ejemplo, la recesión internacional de los 80 produjo una fuerte caída en la produc-

<sup>8</sup> A. Foxley, *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*, Berkeley, University of California Press, 1983.

<sup>9</sup> J. R. Ramos, *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.

ción, y ha tenido un impacto en América Latina peor que el de los años 30. Se han reducido los ingresos *per cápita*, en algunos casos a niveles inferiores de los que se registraban diez años antes, cuando empezaron a introducirse las políticas neomonetaristas. El producto nacional bruto *per cápita* de América Latina se redujo en un 14 por ciento entre 1980 y 1985, y en los países del Cono Sur se redujo en el doble.<sup>10</sup>

La crisis de la deuda ha contribuido al desprestigio de las políticas neomonetaristas en América Latina. El exceso de liberalización en el financiamiento interno condujo a la fuga de capitales, a la inversión especulativa y a un flujo enorme de capital extranjero (principalmente en forma de grandes préstamos) que creó un falso auge. Cuando se reventó la burbuja, en algunos países de la región el Estado evitó la quiebra de muchos bancos privados y, paradójicamente, los nacionalizó para asegurar su supervivencia; o sea que el Estado neoconservador de aquellos países salvó de la quiebra a esas instituciones financieras para no contrariar al capital financiero nacional e internacional. Las medidas represivas contra los trabajadores y la ayuda prestada al capital financiero ilustran el clasismo de los gobiernos neomonetaristas.<sup>11</sup> El cierre de muchas industrias y el incremento en las tasas de desempleo a causa de la acelerada liberalización de las medidas proteccionistas también contribuyó al desprestigio del neomonetarismo.

Existen también razones políticas de peso para buscar algún modelo de tipo estructuralista o dependentista. El modelo neomonetarista se implantó en el contexto de la imposición, por la vía militar, de gobiernos autoritarios que sustituyeron a los que habían sido elegidos democráticamente. De hecho, en algunos países latinoamericanos, especialmente en aquellos en donde existían un fuerte movimiento obrero y partidos políticos de izquierda, la única manera de implementar las políticas neoconservadoras era por la fuerza. Es una paradoja que el liberalismo económico a menudo se logre sólo con políticas antiliberales. (Esto no obsta para que en América Latina algunos gobiernos elegidos democráticamente hayan seguido la pauta, con alguna variante, del neomonetarismo, aunque en forma menos extremada y más gradual.) Un elemento clave del modelo neomonetarista consiste en reducir los salarios para abatir los costos de producción, y por ende, los precios, a fin de disminuir la inflación y permitir que algunas industrias puedan seguir siendo competitivas una vez dismanteladas las medidas proteccionistas. Aunque los estados neomonetaristas pretendan que son las fuerzas del mercado las que rigen la economía, es clara su intervención en el mercado laboral. En muchos países, esa intervención se ha manifestado con medidas represivas: prohibiendo

<sup>10</sup> PRELAC, *Adjustment and Social Debt*, Santiago, PRELAC/ILO, 1987; M. Marcel y G. Palma, *The Debt Crisis*, Londres, Fabian Society, 1988.

<sup>11</sup> P. J. O'Brian, "The Debt Cannot be Paid", en *Bulletin of Latin American Research*, 5:1, 1986.

las actividades sindicales, impidiendo o prohibiendo las huelgas, persiguiendo, encarcelando y "haciendo desaparecer" a los militantes. De ahí que, para algunos autores, este tipo de neomonetarismo se llame "monetarismo represivo"<sup>12</sup> o "monetarismo militante".<sup>13</sup> Además, se ha dado marcha atrás en la mayor parte del proceso de socialización limitada que se inició durante la época populista y desarrollista, por lo que el sector pobre está prácticamente desprovisto de protección estatal.

El monetarismo represivo ha dañado profundamente el tejido social y ha provocado un individualismo desbordado y materialista. Ante esa situación, el creciente clamor y la demanda por los derechos civiles, humanos y democráticos se ha identificado con el derrocamiento de los regímenes militares y sus políticas neomonetaristas. En aquellos países en los que las dictaduras militares han sido reemplazadas por gobiernos civiles (Brasil, Argentina y Uruguay) surge la oportunidad de aplicar nuevas variantes, aún por formularse, de las políticas estructuralistas y dependencistas. Pero también surge la posibilidad de un nuevo neomonetarismo, readaptado a las circunstancias democráticas. En el momento de escribir este artículo, aún es incierto el resultado de esas experiencias democráticas.

#### DEFICIENCIAS EN LOS PLANTEAMIENTOS DEL ESTRUCTURALISMO Y DE LA DEPENDENCIA

Las diversas experiencias del desarrollo continuamente ponen en entredicho a las teorías conocidas, las cuales se tienen que someter a revisión o descartarse, dando lugar al surgimiento de nuevas teorías. Como ya se dijo, las teorías del estructuralismo y de la dependencia tienen que someterse a revisión de acuerdo con las experiencias históricas y con las nuevas circunstancias económicas y sociales. Los principales elementos que hay que analizar son los siguientes:

*En primer lugar, el señalamiento nuclear de los estructuralistas y de los dependencistas acerca del deterioro de las condiciones del comercio y del intercambio asimétrico tiene que verse desde una perspectiva diferente.* La casi obsesiva preocupación de los estructuralistas por los términos en que se comercia da la impresión de que la pobreza y el subdesarrollo se deben principalmente a la explotación de la periferia por el centro, lo cual distrae del problema principal del desarrollo y el subdesarrollo, que es la lucha de clases que se da en todas las sociedades; y además, no toma en cuenta las lecciones de la historia, que demuestran que esos países lograron crecer exitosamente durante largos períodos.

<sup>12</sup> C. Fortín, "The Failure of Repressive Monetarism: Chile, 1973-83", en *Third World Quarterly*, 6:2, 1984.

<sup>13</sup> J. Sheahan, *Patterns of Development in Latin America*, Boston, Allen & Unwin, 1987.

El intercambio asimétrico, o desigual, mediante el cual una parte del superávit que genera la periferia se traslada al centro, sin duda disminuye la capacidad de la periferia para acumular capital y crecer. Sin embargo, el desarrollo de un país tiene que ver tanto con su capacidad para generar como con su capacidad para conservar el superávit, cosa que generalmente está determinada por su modo de producción interno. La formación socioeconómica de un país es, a la vez, el resultado de una compleja interacción entre los factores económicos, sociales y políticos, entre los que la lucha de clases adquiere la mayor significancia. Al identificar la explotación exclusivamente en el plano de las relaciones internacionales, esas teorías pasan por alto el hecho de que la explotación es un fenómeno clasista. Esta primacía de las relaciones entre las naciones explica en parte por qué la clase es una categoría casi inexistente en el pensamiento estructuralista, y por qué no se le da un lugar preponderante en la teoría de la dependencia. Puesto que los estructuralistas quieren reformar, en lugar de destruir, el sistema capitalista, no están dispuestos a reconocer el carácter clasista de la explotación.

Apenas se empieza a tomar conciencia de que no todos los problemas del Tercer Mundo provienen del exterior. Ya no se puede culpar al imperialismo, a los términos desfavorables del comercio internacional, al capital extranjero y a las empresas transnacionales de todos los males que aquejan al Tercer Mundo. Quienes tienen a su cargo la toma de decisiones en el Tercer Mundo se están percatando de que está en sus manos cambiar las políticas nacionales para minimizar los efectos negativos, y que también pueden aprovechar las nuevas oportunidades que surgen de los cambios en el ámbito internacional.<sup>14</sup> Asimismo, está cambiando la imagen de las transnacionales, a medida que algunos países tercermundistas han negociado acuerdos con ellas y aprovechan sus conocimientos tecnológicos y comerciales, y su poder.<sup>15</sup> Hasta en los países socialistas se están estableciendo vínculos con empresas transnacionales. La agria crítica que le hace Warren al nacionalismo de la dependencia,<sup>16</sup> la rápida industrialización de los países del Asia Oriental y los nuevos vínculos que establecen los países socialistas con el mundo desarrollado capitalista, todo esto exige que los estructuralistas y los dependencistas revisen su postura en relación con la economía mundial y el capital extranjero.

*En segundo lugar, debe abandonarse la influyente tesis de Frank, en el sentido de que el desarrollo de los países del centro se debe a la explotación de los países periféricos, y que el subdesarrollo de los países periféricos se debe al desarrollo de los países del centro. La más reciente inves-*

<sup>14</sup> D. Senghaas, "European Development and the Third World", en *Review*, 11:1, 1988.

<sup>15</sup> A. Emmanuel, *Appropriate or Underdeveloped Technology?*, Chichester, John Wiley, 1982.

<sup>16</sup> B. Warren, *Imperialism: Pioneer of Capitalism*. Londres. Verso, 1980.

tigación histórica demuestra que el desarrollo de los países del centro se debió más bien a su propio impulso creativo, a la apropiación y utilización de sus propios excedentes, y no tanto al saqueo o a la explotación de los países periféricos.<sup>17</sup> Por ejemplo, el comercio internacional entre Europa y el Tercer Mundo produjo aproximadamente el 1 por ciento y el 3 por ciento del producto interno bruto (PIB) de Europa en 1830 y 1910 respectivamente.<sup>18</sup> El motivo por el cual se pudieron desarrollar con éxito los países que son ricos actualmente se tiene que buscar sobre todo en el contexto institucional económico, social y político que constituyeron y que se prestaba a la acumulación de capital y a la innovación. Esto no significa que no hubiera transferencia del superávit de los países menos desarrollados a los más desarrollados, ni que esto no haya facilitado el desarrollo de los últimos y les haya creado problemas a los primeros.

Lo que aquí se plantea es que tanto el desarrollo como el subdesarrollo parten primordialmente de las relaciones sociales de producción, y que por lo tanto tienen sus raíces en las relaciones de clase y no en las relaciones de intercambio. Según Brenner, "la estructura de clases por medio de la cual se realizaban las tareas productivas para la exportación (con base en los métodos de ultraexplotación por el excedente absoluto de mano de obra) fue la que determinó que el incremento de los productos exportables condujera al subdesarrollo y no al desarrollo".<sup>19</sup> Por este motivo, el principal defecto del paradigma estructuralista centro-periferia (y hasta cierto punto, de los autores dependentistas) radica en su falta de análisis de clases. Los análisis que se concentran primordialmente en las relaciones de intercambio entre las naciones, subestiman los obstáculos que se le presentan al desarrollo y sobreestiman los obstáculos externos. Además, no le dan importancia a la creación de circunstancias internas y externas más favorables, o a la capacidad para aprovechar las que vayan surgiendo. Por otra parte, la participación en la división internacional del trabajo puede conducir al desarrollo, en tanto que una estrategia autárquica de desarrollo no lo garantiza y puede conducir al desastre, como sucedió con el gobierno del Khmer Rouge bajo el mando de Pol Pot en Camboya entre 1975 y 1978.

En suma, la principal lección que los países del Tercer Mundo pueden extraer de los países desarrollados es que la condición primordial para el desarrollo consiste en llevar a cabo ciertas transformaciones internas. El tipo de transformación interna que se requiera dependerá de cada país y cambiará de acuerdo con las circunstancias históricas.

*En tercer lugar, se tiene que redefinir el papel que juega el Estado en*

<sup>17</sup> J. Weeks y E. Dore, "International Exchange and the Causes of Backwardness", en *Latin American Perspectives*, 6:2, 1979, p. 63.

<sup>18</sup> D. Senghaas, *The European Experience*, Leamington Spa, Berg Publishers, 1985, p. 66.

<sup>19</sup> R. Brenner, "The Origins of Capitalist Development", en *New Left Review*, 104, 1977, p. 86.

*el desarrollo*. Los estructuralistas y los dependentistas tienen que distinguir en forma más realista entre lo que puede hacer el Estado y lo que no puede hacer. Los estructuralistas suelen aceptar *de facto* la racionalidad del Estado con base en la ideología de la Ilustración. En sus primeros escritos, la CEPAL expresa una imagen idealizada del Estado desarrollista, pintándolo como una fuerza social liberadora, igualadora, y modernizadora. Si el Estado oligárquico estuviese en manos de la burguesía industrial, dirigida por tecnócratas y profesionales, todo funcionaría correctamente porque el Estado sería entonces el motor principal del progreso. Este Estado ilustrado implementaría programas de desarrollo cuyos frutos se distribuirían de manera amplia mediante el recién creado sistema socializante o de bienestar social.

Los dependentistas también tenían una visión idealizada del Estado socialista, en el que las clases explotadas, y en especial el proletariado industrial, serían los conductores del Estado. El problema radicaba en cómo tomar el poder. El Estado proletario erradicaría la explotación y la pobreza. Por medio de un programa integral de nacionalización y planeación, se lograría un proceso de desarrollo autosuficiente y sostenido, y al fin se podrían superar el subdesarrollo y la explotación extranjera. En la actualidad, tanto la visión de los estructuralistas como la de los dependentistas es más sobria en cuanto al papel del Estado en el desarrollo y en cuanto a la viabilidad de ciertas estrategias. El comportamiento del Estado durante la etapa de sustitución de importaciones decepcionó a muchos estructuralistas; pero en especial, su papel autoritario y represivo en la reciente fase neomonetarista es el que está conduciendo a un análisis más realista de ese papel.

Guillermo O'Donnell formuló su teoría del Estado burocrático-autoritario a raíz de los golpes militares en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966.<sup>20</sup> Los golpes en Chile y Uruguay en 1973, los dos países latinoamericanos con los historiales más largos de gobierno democrático continuo, le sirvieron de apoyo en su teoría. En su tesis, O'Donnell intenta entender el nuevo carácter del Estado y produce una teoría que está faltando en la literatura estructuralista. O'Donnell aduce que el Estado populista-democrático, basado en una coalición multiclasista entre la burguesía industrial, las clases medias y los sectores obreros, ha llegado a su fin.

El modelo político de O'Donnell está claramente determinado por factores económicos, ya que pudo ver la estrecha correlación que existía entre la emergencia y el ocaso del Estado populista y las diversas etapas del proceso de sustitución de importaciones. Fue durante la etapa "fácil" de la sustitución de importaciones cuando la burguesía industrial llegó al poder. La rápida expansión industrial permitió que los nuevos sectores sociales se incorporaran al Estado. Esta etapa "fácil" de sustitución de im-

<sup>20</sup> G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

portaciones se sustentó en la producción de bienes básicos de consumo (como los textiles) que eran de amplia difusión. Sin embargo, una vez que del proceso de sustitución de importaciones se pasó al campo de la producción de bienes de consumo duradero (automóviles) para el mercado de la clase media acomodada, y de bienes intermedios o bienes de capital (como los productos químicos, el acero, la maquinaria), cambió el proceso de acumulación de capital. Este tipo de sustitución de importaciones requería de una mayor concentración de ingresos para ampliar el mercado para este tipo de producto y de un mayor financiamiento por vía de la elevada propensión al ahorro de los grupos acomodados. Por lo tanto, y contra lo que pensaban los estructuralistas, el proceso de modernización condujo al establecimiento de un Estado burocrático autoritario que se fundó en una alta concentración de ingresos, así como en una amplia reestructuración de la economía y de la sociedad a favor de los intereses capitalistas.<sup>21</sup>

También se decepcionaron los dependentistas (si no lo estaban ya) con el carácter del Estado en las sociedades socialistas contemporáneas de Europa Oriental y de otras partes.<sup>22</sup> El Estado, como lo concibió Marx, no está por desaparecer en esas sociedades, aunque los cambios políticos y las reformas económicas de la actualidad (*glasnost* y *perestroika*, por ejemplo, en la Unión Soviética) abren espacios para la toma de iniciativas en el plano local. En China, los cambios post-maoistas han sido aún más drásticos, aunque todavía no se sabe si se trata de una nueva fase en la transición hacia el socialismo o si se trata de una nueva variante del capitalismo. Sin embargo, ni siquiera la revolución cubana, que para muchos dependentistas significó un ejemplo de cómo salir del desarrollo y la dependencia, ha cumplido del todo sus primeras promesas. La tarea de diversificar la economía y lograr cierto nivel de autosuficiencia ha resultado más difícil y compleja de lo que se pensaba. Ni siquiera un gobierno revolucionario comprometido y con el control absoluto del Estado puede superar rápidamente la dependencia. Además, aunque la planeación estatal ha podido lograr muchas mejoras en Cuba, ese centralismo tiene deficiencias que salen a la luz en cuanto se hace más compleja la economía, y puede inclusive convertirse en un obstáculo para el desarrollo. En esas circunstancias, lo que se requiere es una reforma económica con base en la descentralización, que le delegue más autoridad a las empresas y que promueva una mayor participación desde las bases, así como un mercado

<sup>21</sup> Aunque aquí no se analizará, la tesis de O'Donnell adolece de ciertos defectos, como lo demuestran en sus críticas J. Serra, "Three Mistaken Theses", en D. Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979; y P. Cammack, "The Political Economy of Contemporary Military Regimes in Latin America", en P. O'Brien y P. Cammack (comps.), *Generals in Retreat*, Manchester, Manchester University Press, 1985.

<sup>22</sup> R. Bahro, *The Alternative in Eastern Europe*, Londres, New Left Books, 1978.

más amplio. El gobierno cubano ha tratado de realizar cambios en ese sentido desde mediados de los 70, pero sólo ha logrado realizar algunas reformas parciales, con reveses periódicos como aquel al que se le llamó "proceso de rectificación".<sup>23</sup>

En suma, es necesario reconocer más a fondo las limitaciones que tiene el Estado para superar el subdesarrollo y la dependencia, y la profundidad de estos dos elementos. También es necesario reconocer más a fondo la relación entre las intervenciones del Estado y los mecanismos del mercado en el desarrollo, tanto en los países capitalistas como en los socialistas.<sup>24</sup>

*En cuarto lugar, también se tiene que considerar las restricciones y los costos de una revolución. ¡Las revoluciones salen caras! Se destruye el sistema viejo, el nuevo tarda en fructificar, y a veces no produce nada, ni los beneficios que ofrecía. La revolución burguesa boliviana de 1952 fracasó, pero la revolución socialista cubana tuvo cierto éxito. A pesar de la nacionalización de las minas de estaño y la reforma agraria, pocos beneficios le ha redituado la revolución a los trabajadores y campesinos de Bolivia, aunque en su momento pudieron recoger algunos beneficios de poca duración. Las organizaciones principales que participaron en la toma del poder se componían de una alianza entre el grupo de clase media MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) y el POR trotskista (Partido Obrero Revolucionario). Una vez en el poder, el MNR optó por "un desarrollo estatalista dentro del sistema capitalista internacional, pero no logró generar un nivel adecuado de desarrollo económico bien fundamentado".<sup>25</sup> El MNR recurrió a la represión para poner en práctica su plan, y para impedir que los trabajadores organizados pudiesen presentar una oposición que radicalizara la revolución.*

Las diferentes revoluciones tienden a cometer nuevos (y a veces también viejos) errores. Por ejemplo, el gobierno cubano, influido por el estructuralismo de la CEPAL, puso en marcha un programa de sustitución de importaciones a principios de los 60 que tuvo que abandonarse en vista de que el país no tenía ni la suficiente infraestructura ni las materias primas ni la tecnología necesarias. Al mismo tiempo, la meta de exportar 10 millones de toneladas de azúcar en 1970 fue demasiado ambiciosa y puso en riesgo a todos los demás sectores económicos, debilitó el apoyo político que se le daba a la revolución y minó la base moral para justificar una movilización futura de trabajo voluntario. Se organizó deficientemente la enorme movilización de mano de obra no remunerada, con un gran desperdicio de recursos. Sin embargo, la dirigencia cubana no cometió el

<sup>23</sup> C. Kay, "Economic Reforms and Collectivisation in Cuban Agriculture", en *Third World Quarterly*, 10:3, 1988.

<sup>24</sup> A. Nove, *The Economics of Feasible Socialism*, Londres, Allen & Unwin, 1983; E. V. K. FitzGerald y R. Wuyts (comps.), *The Market Within Planning: Socialist Economic Management in the Third World*, Londres, Frank Cass, 1988.

<sup>25</sup> I. Roxborough, *Theories of Underdevelopment*, Londres, MacMillan, 1979, p. 151.

mismo error de la Unión Soviética de presionar a los campesinos, ni de imponer un proceso de colectivización stalinista en el que hubiese perdido el apoyo de este sector.<sup>26</sup>

En el caso de Nicaragua, la agresión de fuera ha distraído los escasos recursos económicos y humanos para entablar una lucha que ha presionado mucho la economía. Aunque en gran parte Estados Unidos tiene mucha responsabilidad en los problemas que aquejan a Nicaragua, algunos de éstos son gratuitos y agravan una situación de por sí grave. Por ejemplo, la política económica de 1985 condujo a un uso muy ineficiente de los recursos, estimulando la creación de una "economía parasitaria" y de un mercado negro.<sup>27</sup> Además, el énfasis en una agricultura de exportación puso en riesgo el abastecimiento de alimentos y el apoyo del campesinado al gobierno sandinista, lo cual requirió una reorientación de la estrategia de desarrollo.<sup>28</sup> En 1985, el gobierno reorientó radicalmente su política agraria, reemplazando el esquema de agricultura de exportación estatal, cooperativista y privado a gran escala, por un esquema agrícola individual a pequeña escala para la producción de alimentos.<sup>29</sup>

En otras palabras, las revoluciones pueden resolver algunos problemas, pero a la vez crean otros. La cuestión es cuáles políticas de desarrollo deben adoptar los gobiernos del Tercer Mundo que se dirigen hacia el socialismo. También existe la cuestión de para dónde se marcan los límites que aseguren la supervivencia de una revolución sin comprometer su carácter socialista. Dada la interdependencia del mundo en la actualidad, la mayor parte de los pequeños países periféricos tiene que participar en el sistema capitalista internacional, aunque le tengan desconfianza, pues mantenerse al margen de ese sistema puede resultar muy caro en términos del proceso de transición. Por lo tanto, un proceso de transición suele significar cambiar alianzas y hacer concesiones internas y externas. Aún hay poca literatura al respecto, y la que hay es demasiado general para ayudar a esos países del Tercer Mundo a resolver el dilema con que se enfrentan en su tarea de lograr un desarrollo socialista.<sup>30</sup>

*En quinto lugar, el análisis estructuralista y dependientista busca un mayor compromiso por parte de la sociedad civil, especialmente si se toma*

<sup>26</sup> D. Ghai, C. Kay y P. Peek, *Labour and Development in Rural Cuba*, Londres, MacMillan, 1988.

<sup>27</sup> R. J. Spalding (comp.), *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, Londres, Allen & Unwin, 1987, p. 9.

<sup>28</sup> C. M. Vilas, "Troubles Everywhere: An Economic Perspective on the Sandinista Revolution", en R. J. Spalding, *op. cit.*

<sup>29</sup> R. L. Harris, "The Revolutionary Transformation in Nicaragua", en *Latin American Perspectives*, 14:1, 1987.

<sup>30</sup> Para mayor información sobre estos temas, véanse G. White *et al.* (comps.), *Revolutionary Socialist Development in the Third World*, Brighton, Wheatsheaf, 1983; R. R. Fagen *et al.* (comps.), *Transition and Development*, Nueva York, Monthly Review Press, 1986; y R. L. Harris, "Marxism and the transition to Socialism in Latin America", en *Latin American Perspectives*, 15:1, 1988.

en cuenta la reciente experiencia traumática del Estado autoritario en América Latina. La sociedad civil debe reforzar la capacidad de los grupos explotados para organizarse y expresar sus demandas a fin de poder influir en los procesos de desarrollo y resistirse a la represión y la explotación.<sup>31</sup> En América Latina están surgiendo nuevos movimientos sociales, antiautoritarios, religiosos, étnicos, feministas, regionales, anti-institucionales, ecológicos.<sup>32</sup> Son diferentes de los viejos movimientos clasistas, y los políticos y quienes se dedican a las ciencias sociales no los deben ignorar. La proliferación de organizaciones no estatales es una manifestación de la crisis del Estado y de la necesidad de la sociedad civil de expresar su necesidad y deseo de encontrar otras formas de representación institucional.

Tanto el estructuralismo como la dependencia necesitan redescubrir a la sociedad civil, presentar propuestas para incrementar la participación social y para reforzar las asociaciones de los grupos más débiles, indefensos, oprimidos, pobres. Es un imperativo darle un lugar preponderante a los elementos culturales e ideológicos para la movilización social del desarrollo, la institucionalización del cambio y el éxito de la cohesión e integración sociales. En los últimos años han resurgido con fuerza las diferencias étnicas y de género, y la literatura del desarrollo carece de ideas acerca de cómo manejar estas cuestiones y qué políticas proponer para resolver el problema de la explotación de los grupos étnicos, de las mujeres y de lo que se ha dado en llamar "las minorías".

*En sexto lugar, los analistas del estructuralismo y de la dependencia tienen que abocarse al estudio de las microunidades de un país.* Este tipo de análisis tiene que estar vinculado a las teorías macronacionales e internacionales. Los análisis dependentistas tienden a distorsionar los procesos históricos o a ignorar lo particular cuando tratan de generalizar. Las especificidades de ciertas experiencias se abstraen de manera que quedan integradas en las generalidades, por lo que escapan al análisis infinidad de pequeños, pero no por ello insignificantes incidentes. Sin embargo, son éstos los que a veces le imprimen diversidad y carácter a una teoría, con lo cual la enriquecen, especialmente en contraste con aquellas que son dogmáticas y unidimensionales.

En este sentido, el análisis estructuralista y dependentista podría incorporar estudios de desarrollo de mercados domésticos y de su articulación con los mercados nacionales e internacionales; y también podría incorporar estudios sobre las diversas formas en que se organiza la producción y se acumula el superávit en empresas capitalistas y no capitalistas, en fincas agrícolas y de subsistencia, y en unidades nacionales y extranjeras. También se necesita desarrollar investigación sobre la variedad de procesos de

<sup>31</sup> A. Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago, PREALC/OIT, 1987.

<sup>32</sup> D. Slater (comp.), *New Social Movements and the State in Latin America*, Dordrecht, FORIS Publications, 1985.

formación de las clases y de la explotación, que tome en cuenta las dimensiones étnicas, de género y culturales; y las formas de dominación y control político, como el caciquismo y las relaciones clientelistas.

*En séptimo lugar, los autores estructuralistas y dependentistas deben considerar la posibilidad y la viabilidad de muchos estilos y formas de desarrollo.* Sólo a muy altos niveles de abstracción y simplificación son válidas las dicotomías como capitalismo y socialismo. Para Dos Santos, por ejemplo, el dilema vital con el que se enfrenta América Latina es: fascismo o socialismo, dependencia o revolución.<sup>33</sup> Para Frank, el problema también era escoger entre subdesarrollo capitalista y revolución (con desarrollo) socialista.<sup>34</sup> Menos dramáticos, los estructuralistas se han referido a los derroteros "hacia adentro" o "hacia afuera", el primero perpetuador del subdesarrollo y de formas de gobierno no democráticas, y el segundo para conducir al desarrollo y a la democratización. No todos los autores pensaban en términos de dicotomía. Por ejemplo, los estructuralistas como Sunkel y Paz, y los dependentistas como Bambera y sobre todo Cardoso y Faletto, piensan en una multiplicidad de derroteros para llegar al desarrollo, aunque en el marco de referencia de la historia latinoamericana y dentro de un proceso de transformación capitalista.<sup>35</sup>

Durante mucho tiempo se ha venido ensayando diversos modelos de desarrollo en América Latina, pero con excepción de Cuba y Brasil, la mayor parte no ha perdurado. Lo que demuestran los diferentes casos es que, tanto dentro del socialismo como del capitalismo, hay gran variedad de estilos de desarrollo. Esto significa que no tiene que seguirse un derrotero rígido ni un dogma y que es posible responder creativamente a las circunstancias cambiantes y a los nuevos problemas que se presentan. Los teóricos del desarrollo tienen que reconocer esta variedad de derroteros. La teoría del desarrollo tiene que superar su eurocentrismo o, más precisamente, su "centrocentrismo" y evaluar mejor las experiencias y las teorías del Tercer Mundo. La experiencia desarrollista de los países del centro tiende a verse como el modelo a seguir por los países de la periferia, pero las experiencias históricas no son repetibles, porque las circunstancias de cada país son diferentes, y el contexto internacional es cambiante, sobre todo ahora por los altos y crecientes niveles de interdependencia, que restringen ciertas opciones y abren otras. Esta interdependencia es, por supuesto, asimétrica: por ejemplo, dos tercios del comercio mundial son controlados por seis países desarrollados que tienen, entre todos, un déci-

<sup>33</sup> T. Dos Santos, *Socialismo o fascismo: dilema latinoamericano*, Santiago, Prensa Latinoamericana, 1969.

<sup>34</sup> A. G. Frank, *Latin America: Underdevelopment or Revolution*, Nueva York, Monthly Review Press, 1969.

<sup>35</sup> O. Sunkel y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970; V. Bambera, *Capitalismo dependiente latinoamericano*, Santiago, PLA, 1973; F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1970.

mo de la población mundial.<sup>36</sup> Se puede decir, entonces, que unos cuantos países desarrollados son los que señalan la pauta a seguir, y que sería necio pretender lo contrario.

Por lo general, prevalece el paradigma centrista capitalista, distorsionado para adaptarse a las ideologías neoclásicas o monetaristas. Pero el análisis dependientista, al rechazar en parte el modelo capitalista, ha idealizado algunos aspectos de la economía marxista y del modelo de desarrollo soviético. Para los dependientistas, uno de los factores clave es o bien la falta de un sector de bienes de capital, o bien el carácter rudimentario de dicho sector (departamento I, en la terminología marxista). Por lo tanto, recomiendan su creación, que no sólo consideran necesaria, sino condición suficiente para lograr un desarrollo autosuficiente y autocéntrico. La pregunta es si será recomendable o posible que todos los países del Tercer Mundo desarrollen su propio sector de bienes de capital. La respuesta, evidentemente, es no. Los dependientistas seguramente estarán de acuerdo en que no es recomendable para países pequeños con poblaciones pequeñas. El problema estriba en que los autores dependientistas no explican en qué condiciones es conveniente desarrollar un sector de bienes de capital, cómo se puede desarrollar, y qué consecuencias traerá hacerlo. Quizá sólo sea posible desarrollar un sector de bienes de capital mediante un fuerte aumento en la tasa de acumulación de capital, lo cual a su vez podría conducir a esos países a adoptar medidas de algún tipo primitivo de acumulación capitalista o socialista.<sup>37</sup> Pocos dependientistas se arriesgarían a recomendar ese tipo de política, especialmente después de las consecuencias que acarreó el "capitalismo salvaje" de Brasil o de la colectivización stalinista, aunque sea consecuencia lógica de su postura, que convierte el desarrollo de un sector de bienes de capital en condición indispensable para salir de la dependencia.

Por otra parte, surge la duda de si un sector integral indígena de bienes de capital es necesario en el mundo interdependiente de la actualidad, en el que es relativamente fácil adquirir mucha de la tecnología de punta a precios relativamente competitivos, por lo que en estas condiciones un país puede convertirse en exportador industrial sin tener que desarrollar una gama completa de industrias de bienes de capital. Y por otra parte, el establecimiento de un sector de ese tipo no garantiza que el país logrará o sostendrá un dinamismo tecnológico, es decir, la capacidad de revolucionar continuamente la tecnología misma. A este respecto, la experiencia desarrollista de las economías de tipo soviético son un buen ejemplo. A medida que el sector industrial se hace más complejo y maduro, y los consumidores más sofisticados, las economías centralistas tienen más dificultad

<sup>36</sup> E. Iglesias, "Managing the World Economy or Reshaping World Society?", Amsterdam, Quinta Conferencia General de EADI, 1987.

<sup>37</sup> K. Marx, *Capital*, Harmondsworth, Penguin, 1976, tomo 1, octava parte; E. A. Preobrazhensky, *The New Economics*, Oxford, Oxford University Press, 1965.

en responder. Este tipo de economía pierde paulatinamente su dinamismo a pesar de (o debido a) la predominancia de un sector de bienes de capital. Por eso, ni siquiera la existencia de un amplio sector de bienes de capital garantiza un desarrollo sostenido. Finalmente, se podría decir que, por sí mismo, el desarrollo de un sector de bienes de capital podría no ser condición suficiente para lograr un desarrollo no-dependiente o una interdependencia simétrica. Éstos son puntos a desarrollar por parte de los dependentistas.

Además, examinar una variedad de estilos de desarrollo neoestructuralistas y neodependentistas implica incluir modelos macroeconómicos más específicos, para conseguir compatibilidad y equilibrio dinámico en la economía, y adoptar políticas a corto plazo más específicas.<sup>38</sup> Los neodependentistas tendrán además que afrontar los problemas del socialismo que ya existe. Tendrán mucho que aprender de los problemas con los que se han tenido que enfrentar países como China y Cuba en sus procesos de transición.

#### RELEVANCIA CONTEMPORÁNEA DE LAS TEORÍAS LATINOAMERICANAS

A pesar de estas críticas y reservas, las teorías latinoamericanas del subdesarrollo y el desarrollo sirven de base para comprender y superar el predicamento en que hoy se encuentran el Tercer Mundo en general y América Latina en especial. Esto es, si se entienden las teorías estructuralista y dependientista como métodos de análisis, como marcos de referencia o como una serie de proposiciones, en lugar de entenderlas como teorías integrales. Se requiere una nueva forma de pensar en el estructuralismo y en la dependencia, lo cual podría conducir a una teoría neoestructuralista y/o neodependientista. Además, algunos elementos de esa corriente latinoamericana ya se están incorporando en otras teorías. Las teorías latinoamericanas siguen siendo una alternativa y siguen poniendo en entredicho al paradigma neoclásico que ha demostrado ser incapaz de resolver los problemas de pobreza, desigualdad y subdesarrollo.<sup>39</sup> Prebisch, en su madurez, dijo que "la causa fundamental de la incapacidad del pensamiento neoclásico para interpretar al capitalismo periférico radica en que no toma en cuenta el superávit económico, que es el eje de las características esenciales de este sistema. Hace caso omiso de la heterogeneidad estructural que posibilita la existencia de un superávit; pasa por alto la estructura y la dinámica del poder que explican cómo se apropia y se distribuye el superávit; cierra los ojos ante el mecanismo monetario de

<sup>38</sup> O. Rosales, "An Assessment of the Structuralist Paradigm for Latin American Development and the Prospects for its Renovation", en *CEPAL Review*, 34, 1988.

<sup>39</sup> R. French-Davis, "An Outline of a Neo-Structuralist Approach", en *CEPAL Review*, 34, 1988; S. Bitar, "Neo-Liberalism versus Neo-Structuralism in Latin America", en *CEPAL Review*, 34, 1988.

producción que permite que la élite conserve el superávit; y subestima el desperdicio que implica la forma en que se está usando actualmente el superávit. Esta miope interpretación del proceso económico predispone al pensamiento neoclásico a proponer medidas que no logran promover el desarrollo de la periferia; que incrementan y consolidan la desigualdad social y que requieren del establecimiento de regímenes autoritarios diametralmente opuestos a las ideas del liberalismo democrático.”<sup>40</sup>

*La maldición de la vulnerabilidad externa.* Al final de los años 40, los estructuralistas decían que el principal obstáculo para el desarrollo de América Latina eran las restricciones de divisas; y en los 60 los dependentistas decían que el principal obstáculo era la dependencia del exterior. El problema de acumulación de capital y de crecimiento era, sobre todo, un problema de insuficiencia de capital extranjero y no un problema de insuficiente ahorro. Este planeamiento tiene hoy más validez que nunca, aunque las causas y el remedio de la restricción de divisas puedan ser diferentes. Como consecuencia de la estrategia de desarrollo hacia afuera de los neomonetaristas, y especialmente como consecuencia de la crisis de la deuda, la vulnerabilidad externa de América Latina es ahora mayor que antes.<sup>41</sup>

Además, el análisis de los estructuralistas y de los dependentistas acerca de los términos comerciales y el intercambio desigual tiene cierta validez, pero hay factores nuevos, como la deuda, que contribuyen a la vulnerabilidad externa de la región. Aunque el deterioro en los términos comerciales siga creando problemas esporádicos, se ha detenido su efecto negativo en países como Brasil, que han podido diversificar sus exportaciones de productos primarios a productos industriales. Además, las razones del deterioro relativo en los términos comerciales puede diferir de los que originalmente expusieron los estructuralistas.<sup>42</sup> En años recientes han proliferado los análisis de los términos comerciales entre el norte y el sur, especialmente por su tremendo deterioro y por sus consecuencias negativas, particularmente en algunos países africanos.<sup>43</sup> Mientras que en años anteriores los economistas neoclásicos refutaban o ponían en duda los términos comerciales, hoy por lo menos reconocen que existen. Sin embargo, “es poco lo que se puede decir de los causas de este aparente deterioro secular

<sup>40</sup> R. Prebisch, “Dialogue on Friedman and Hayek from the Standpoint of the Periphery”, en *CEPAL Review*, 15, 1981, p. 153.

<sup>41</sup> R. Thorp y L. Whitehead (comps.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

<sup>42</sup> H. D. Evans, “The Long-Run Determinants of North-South Terms of Trade and Some Recent Empirical Evidence”, en *World Development*, 15:5, 1987, p. 657; J. Spraos, *Inequalising Trade?*, Oxford, Clarendon Press, 1983.

<sup>43</sup> A. P. Thirlwall y J. Bergevin, “Trends, Cycles and Asymmetries in the Terms of Trade of Primary Commodities from Development and Less Developed Countries”, en *World Development*, 13:7, 1985; P. Sarkar, “The Singer-Prebisch Hypothesis”, en *Cambridge Journal of Economics*, 10:4, 1986; A. Maizels (comp.), *Primary Commodities in the World Economy*, Oxford, Pergamon Press, 1987.

en los precios relativos de los productos primarios. Las tendencias primarias que medimos parecen ir contra las expectativas de los economistas clásicos, en relación con los movimientos relativos de precios de productos manufacturados, y parecen en cambio estar acordes con el punto de vista contrario de Prebisch-Siner. Sin embargo, no es difícil demostrar que estos resultados empíricos se pueden explicar teóricamente fuera de los marcos de referencia clásico y de Prebisch-Siner. El análisis neoclásico de los efectos del crecimiento en los precios relativos de intercambio ofrece muchas posibles explicaciones, lo mismo que la teoría desigual del desarrollo.<sup>44</sup>

Aunque sigue en pie la discusión sobre términos comerciales, ya no se puede sostener como antes, porque ha habido cambios en los esquemas del comercio internacional. Algunos países del Tercer Mundo están perdiendo su ventaja comparativa en la producción primaria, sobre todo por el acelerado desarrollo tecnológico en, y subsidiado por, la agricultura de los países desarrollados. Los países desarrollados controlan crecientemente el comercio internacional de productos agrícolas, al grado que algunos países subdesarrollados que antes eran exportadores netos de productos alimenticios se han convertido ahora en importadores netos de esos productos. Por otra parte, los países en desarrollo han adquirido ventajas comparativas en algunos productos manufacturados. Los nuevos países en proceso de industrialización han tenido cierto éxito en la exportación industrial internacional que antes era controlada exclusivamente por los países desarrollados.

La dependencia tecnológica es otro elemento que debilita a la periferia, y esto en parte se manifiesta en el efecto de demostración. A medida que se producen nuevos y sofisticados productos de consumo en el centro, se crea en la periferia una demanda de productos importados a través de esquemas imitativos de consumo de las clases acomodadas.<sup>45</sup> Después se irán produciendo algunos de estos bienes en la industria interna, lo cual implica importar maquinaria, equipo, materias primas y refacciones, y también implica el pago de regalías, transferencia de utilidades, administración extranjera, y honorarios por consultoría, etcétera, y todo ello requiere divisas. Aun en el caso poco probable de que algunos países en desarrollo puedan, tarde o temprano, exportar algunos de esos nuevos productos, el resultado neto generalmente es una presión más sobre la ya muy frágil posición de la balanza de pagos.

Los marxistas y los dependentistas han convertido el análisis estructuralista de los términos comerciales en teoría del intercambio desigual.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> E. R. Grilli y M. C. Yang, "Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade of Developing Countries", en *World Bank Economic Review*, 2:1, 1988, pp. 35-36.

<sup>45</sup> J. Wells, *Empleo en América Latina*, Santiago, PREAL/OIT, 1987.

<sup>46</sup> A. Emmanuel, *Unequal Exchange*, Londres, New Left Books, 1972; O. Braun, *Comercio internacional e imperialismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.

Esta teoría también ha generado discusión,<sup>47</sup> pues algunos autores hablan de la explotación entre países, mientras que otros hablan de la explotación entre clases. Para algunos marxistas, quienes se concentran en la división norte-sur están tendiendo una pantalla para encubrir la explotación de clases en los países desarrollados y sobre todo en el Tercer Mundo. Al presentar al Tercer Mundo como víctima de términos comerciales en deterioro, o al hablar de explotación por parte de los países desarrollados, se está eludiendo el problema principal, que es la explotación entre las clases. Para los teóricos del intercambio desigual, nada tiene que ver la naturaleza de los productos (primarios o industriales) que se intercambian entre los países del centro y los de la periferia.<sup>48</sup> Mientras haya una brecha entre los diferenciales salariales y los diferenciales productivos del centro y de la periferia, seguirá existiendo el intercambio desigual. Entonces, según los teóricos del intercambio desigual, las condiciones cambiantes de las ventajas comparativas y del comercio exterior no significan necesariamente que va a disminuir o que va a desaparecer el intercambio desigual.

En 1964 se creó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCIAN), para tratar de mitigar los problemas del intercambio externo del Tercer Mundo, especialmente en relación con las grandes fluctuaciones en los precios de los productos primarios y su deterioro a largo plazo. Prebisch fue el propulsor y primer secretario general de la UNCTAD, organismo que se convirtió en la plataforma principal para ventilar los problemas norte-sur. La UNCTAD fue un motor de inspiración para aquellos países que demandaban un nuevo orden internacional, pero no logró cambiar las relaciones norte-sur ni tuvo éxito en su empeño por establecer un keynesianismo mundial.<sup>49</sup> No se llegó a ningún acuerdo, por ejemplo, sobre cómo administrar y financiar el establecimiento de reservas de algunos productos primarios clave, medida que era indispensable para reducir las fluctuaciones en los precios. Sin esas reservas, había aún menos posibilidad de llegar a algún acuerdo sobre el problema de los términos comerciales. El proyecto de reservas falló porque algunos países desarrollados se negaron a financiarlo y porque sospechaban que el Tercer Mundo podía aprovecharse de las reservas para aumentar los precios de los productos primarios. En el clima neoconservador de los años 80, la UNCTAD tiene aún menos posibilidades de éxito, y su ineficacia se manifiesta en relación con el problema de la deuda.

<sup>47</sup> A. Emmanuel, C. Bettelheim, S. Amin y C. Palloix, *Imperialismo y comercio internacional*, Córdoba, Ediciones de Pasado y Presente, 1971; H. D. Evans, "Monopoly Power and Imperialism: Oscar Braun's Theory of Unequal Exchange", en *Development and Change*, 12:4, 1981; K. Raffer, *Unequal Exchange and the Evolution of the World System*, Londres, MacMillan, 1987.

<sup>48</sup> H. D. Evans, "Unequal Exchange and Economic Policies", en *IDS Bulletin*, 6:4, 1975.

<sup>49</sup> F. C. Clairmonte, "Prebisch and UNCTAD", en *Journal of Contemporary Asia*, 16:4, 1986.

*La carga de la deuda externa: dependencia financiera y tecnológica.* La crisis de la deuda le ha dado una nueva dimensión negativa a la dependencia financiera de la región, y ha mostrado las pocas opciones que tienen los países deudores debido a su dependencia tecnológica, lo que sirve para justificar algunos aspectos de las teorías dependencistas.

En la actualidad ya no se trata tan sólo de un problema de insuficiente incremento en los ingresos de divisas y en la acumulación de capital, sino de un problema de deuda externa que está causando serios estragos en la región. Para pagar el servicio de la deuda, América Latina se ha convertido, a partir de 1982, en exportador neto de capitales.<sup>50</sup> Esto significa que ha disminuido la tasa de crecimiento de capitalización con el correspondiente estancamiento o crecimiento negativo de la economía.<sup>51</sup> Aunque el volumen de exportaciones de la región ha aumentado para hacerle frente al pago del servicio de la deuda, el valor total de las exportaciones ha permanecido en el nivel en que se encontraba a principios del 80, a causa del deterioro en los términos comerciales. Al aumentar el servicio de la deuda, los países latinoamericanos han tenido que reducir sus importaciones en un tercio entre 1983 y 1985.<sup>52</sup> El sector más afectado por el recorte en las importaciones ha sido el de los bienes de capital, ya que ha sido difícil reducir las importaciones de bienes básicos como los productos alimenticios. Aunque Brasil, Argentina y México han adquirido cierta capacidad tecnológica, los requerimientos de bienes de capital para la región en general tienen que provenir del exterior. Por ese motivo, sigue siendo relevante la advertencia de los dependencistas acerca de las consecuencias negativas de la dependencia tecnológica, aunque tiene que ajustarse para incluir la problemática actual.

Los orígenes de la crisis de la deuda también reivindican la advertencia de los dependencistas acerca de la excesiva influencia de los factores externos sobre el desarrollo en la periferia, y acerca de la interacción entre factores externos e internos. Según Prebisch,<sup>53</sup> el verdadero origen del problema de la deuda externa se encuentra en la salida de Estados Unidos en 1971 del acuerdo de Bretton Woods, cuando se derogó la convertibilidad dólar-oro. Ello, y el desarrollo del mercado de los eurodólares, le permitió a Estados Unidos incrementar crecientemente el déficit de su balanza de pagos, es decir, le permitió importar más que lo que exportaba.<sup>54</sup> La crisis petrolera de 1973-74 es otro factor que ha contribuido a la crisis de la deuda. Y finalmente, el problema hizo crisis cuando en 1982 los países con

<sup>50</sup> C. Payer, "Repudiating the past", en *NACLA Report on the Americas*, 19:2, 1985, p. 19.

<sup>51</sup> PRELAC (1988), *op. cit.*, p. 2.

<sup>52</sup> M. Marcel y G. Palma, *op. cit.*, p. 4.

<sup>53</sup> R. Prebisch, "Address delivered by Dr. Raúl Prebisch at the Twentyfirst Session of ECLA", en *CEPAL Review* (29), 1986.

<sup>54</sup> E. A. Brett, *The World Economy Since the War*, Londres, MacMillan, 1985, pp. 111-131.

la mayor deuda —Argentina, México y Brasil— se declararon técnicamente en quiebra en relación con ella. El detonante de esta situación fue el incremento inusitado en las tasas de interés a principios de los 80 y la recesión económica mundial. Consecuentemente, los intereses de la deuda (pagaderos en divisas) registraron un aumento violento, al tiempo que disminuían las exportaciones. La recesión mundial a principios de los 80 significó que se agotaban los mercados para las exportaciones del sur en el momento en que caían los precios de los productos primarios. En consecuencia, muchos países deudores, al encontrarse con severos desequilibrios externos, no pudieron pagar los intereses de su deuda.

*Continúa la controversia entre el estructuralismo y el monetarismo: políticas estabilizadoras.* “El fracaso de los recientes experimentos estabilizadores monetaristas ha estimulado el intento de comprender la inflación como algo más que un simple fenómeno monetario. Por ello se ha retomado la vieja controversia estructuralista-monetarista acerca de las causas de la inflación en América Latina.”<sup>55</sup> La crisis de la deuda, aunada a la re-emergencia de la inflación, ha conducido a una nueva discusión acerca de los ajustes del FMI y de los programas de estabilización.<sup>56</sup> A muchos de los gobiernos latinoamericanos les molesta la injerencia del FMI en sus políticas económicas internas, pues consideran que al injerir en los asuntos internos, el FMI trastrueca la soberanía de esos estados. Sin embargo, los países deudores tienen que hacer concesiones para que el FMI les otorgue préstamos que se requieren urgentemente y sobre todo para poder renegociar sus enormes deudas con los bancos extranjeros que sólo aceptan hacerlo si a su vez los países deudores aceptan las duras condiciones del FMI.

El programa de estabilización del FMI va de acuerdo con la corriente neomonetarista. El diagnóstico siempre es que hay una demanda excesiva. Se hace caso omiso de los factores de oferta y de los factores estructurales. Se usa la misma receta para todos los casos, sin tomar en cuenta los síntomas diferentes que aquejan a cada país. La diferencia con las medidas anteriores del FMI es que ahora las medidas antinflacionarias vienen combinadas con políticas que tienen por finalidad reducir la carga de la deuda, por ejemplo restringiendo las importaciones y liberando recursos para aumentar las exportaciones con el fin de reducir la demanda interna. El programa de ajuste del FMI generalmente requiere que se liberalicen las restricciones cambiarias y las restricciones a las importaciones, que se permita el libre flujo de capitales y que se acepte las inversiones y las exportaciones extranjeras. En términos generales, el objetivo es promover las exportaciones para aligerar la carga de la deuda. Las políticas gene-

<sup>55</sup> W. Baer y J. H. Welch, “Editors’ Introduction”, en *World Development*, 15:8, 1987, p. 989.

<sup>56</sup> J. Petras y H. Brill, “The IMF, Austerity and the State in Latin America”, en *Third World Quarterly*, 8:2, 1986.

rales para controlar la inflación implican controlar los créditos bancarios, aumentar las tasas de interés y dismantelar los sistemas de control de precios. Esos programas de austeridad invariablemente inciden en el ingreso real de los sectores más pobres porque conducen a recortes o eliminación de subsidios para alimentos, disminución en los salarios reales, aumentos en el desempleo, etcétera.<sup>57</sup>

Poco antes de su muerte, Prebisch, en su última intervención pública, desenmascaró la esencia del monetarismo.<sup>58</sup> A su modo de ver, las políticas monetaristas están deliberadamente diseñadas para aumentar el desempleo (aunque por lo general esto no lo confiesan los monetaristas) con el fin de reducir los salarios reales, de manera que la carga del ajuste recaerá en quienes están menos capacitados para resistirla. Se estima que en 1985, en gran parte de América Latina, el ingreso *per cápita* ha disminuido a los niveles de 1975.<sup>59</sup>

Por otra parte, a la fecha no han tenido mucho éxito los paquetes de ajuste propuestos por el FMI.<sup>60</sup> Seers embiste contra la miopía de las políticas del FMI, y aunque crítica a los países que siguen políticas de tipo estructuralista, por lo que considera su falta de responsabilidad financiera, dice que los economistas de los países desarrollados podrían aprender algo del debate estructuralista-monetarista.<sup>61</sup> Critica además a esos economistas por no tomar en cuenta la aportación que han hecho los estructuralistas a la cuestión de la inflación y los denuncia por ignorarla. A su vez, los estructuralistas necesitan considerar las medidas monetarias y fiscales de corto plazo y articularlas más estrechamente con el problema de la deuda en el diseño de sus programas anti-inflacionarios.

Los nuevos regímenes democráticos de Brasil y Argentina, y el populista de Alán García en Perú, han adoptado ingeniosas políticas de estabilización que combinan elementos estructuralistas y monetaristas.<sup>62</sup> Estas políticas heterodoxas "de impacto" se componen de una serie de medidas económicas y sociales, como las incluidas en el Plan Cruzado de Brasil (1986), en el Plan Austral de Argentina (1985) y en el Plan Inti de Perú (1985), que contaron con el apoyo del pueblo en respuesta a una serie de campañas políticas.<sup>63</sup> (Los nombres de esos planes provienen de la deno-

<sup>57</sup> R. L. Ground, "Orthodox Adjustment Programmes in Latin America", en *CEPAL Review*, (23), 1984.

<sup>58</sup> Prebisch, "Address Delivered...", *op. cit.*

<sup>59</sup> J. Frieden, "On Borrowed Time", en *NACLA Report on the Americas*, 19:2, 1985.

<sup>60</sup> *Inter-American Bank, Economic and Social Progress in Latin America: 1985 Report*, Washington, D.C., IDB, 1985.

<sup>61</sup> D. Seers, "Inflation: The Latin American Experience", en *IDS Discussion Paper*, 168 (Sussex: University of Sussex 1981).

<sup>62</sup> L. Bresser Pereira, "Inertial Inflation and the Cruzado Plan", en *World Development*, 15:8, 1987; L. Manzetti y M. dell'Aquila, "Economic Stabilisation in Argentina: The Austral Plan", en *Journal of Latin American Studies*, 20:1, 1988.

<sup>63</sup> D. Heyman, "Inflation and Stabilization Policies", en *CEPAL Review* (28),

minación de las nuevas monedas nacionales de esos países.) Pese a lo drástico de esos programas de estabilización, han tenido un apoyo general, debido al desprestigio de las políticas de estabilización monetaristas de los años anteriores, y además porque después de años de soportar dictaduras, los nuevos gobiernos democráticos de Argentina y Brasil, y el populista de Alán García, contaban con el apoyo popular y la confianza del pueblo, amén de que la inflación había alcanzado cifras astronómicas (más del 1 000 por ciento en Argentina) y había que controlarla. Sin embargo, aunque estos planes de estabilización tuvieron éxito al principio, hubo que abandonarlos en vista de que no se podía encontrar la fórmula para compartir la fuerte carga del ajuste.

*Heterogeneidad estructural, marginalidad, y el sector informal.* El análisis estructural de la heterogeneidad sigue siendo relevante, especialmente en vista de las diferencias en productividad que se han dado con más profundidad entre y en los sectores. Estas diferencias en la productividad conducen a crecientes desequilibrios intra e inter-sectoriales, ensanchan los diferenciales de ingreso y limitan la difusión de los avances tecnológicos, reflejando la perpetuación, si no el crecimiento, de la marginación. Casi todas las nuevas inversiones y las tecnologías modernas se incorporan en las empresas más productivas de cada sector, y casi todo o mucho de los nuevos recursos de inversión ingresan en el sector industrial.

En los años 70 la discusión sobre la marginalidad se concentró en análisis del sector informal y en debates marxistas sobre modos de producción. Los conceptos de marginalidad y polos marginales de la economía han influido en la discusión marxista, en especial sobre la articulación de los modos de producción. Como quiera que se llame el tema de discusión sobre la cuestión de la marginalidad y el polo marginal de la economía, sigue éste siendo un problema relevante, actual y aún no resuelto.

La marginalidad sigue siendo un problema a medida que el sector laboral sigue estando marginado, excluido por y para la tecnología moderna primordialmente importada de los países desarrollados. Este progreso tecnológico extranjero tiende a favorecer a los productos suntuarios del Tercer Mundo. Los esquemas de consumo de los países subdesarrollados se están desnacionalizando o internacionalizando a medida que los nuevos sectores de la población imitan los de los países desarrollados. Los nuevos hábitos dependientes de consumo abarcan hasta los productos agro-industriales. Muchas empresas se encuentran en la imposibilidad de adaptarse o de adoptar a la nueva tecnología, y a medida que sus productos se vuelven obsoletos tienen que cerrar sus operaciones o convertirse en parte del sector de producción de minucias. Como consecuencia de la falta de interés en este problema, las medidas neoconservadoras han conducido a

un alto nivel de desempleo estructurado. Este sector de desempleados tiene que aguzar el ingenio para sobrevivir, dedicándose a actividades que van desde lo improductivo hasta lo informal, mal pagado en la economía.

Dada la característica de capital intensivo de la tecnología de punta, el sector industrial no ha podido absorber mucha mano de obra, incluso en los países con altos niveles de crecimiento. El problema se hace más complejo por la elevada tasa de crecimiento de la población y la alta tasa de migración hacia los centros urbanos. El problema de incorporar este nuevo contingente en la fuerza de trabajo es más agudo en los países que han experimentado un proceso de "desindustrialización prematura" en el último decenio a causa de las políticas neoconservadoras. Por ello, en países como Chile, Perú y Argentina ha disminuido considerablemente el porcentaje de la fuerza de trabajo empleado por el sector industrial.<sup>64</sup> La incapacidad del sector industrial para absorber mano de obra significa que la mayor parte de la nueva fuerza de trabajo acaba en el sector de servicios realizando una diversidad de actividades mal remuneradas, o se queda en el desempleo. En la mayor parte de las economías latinoamericanas, en 1980 el 40% de la fuerza de trabajo estaba empleado en el sector de servicios.<sup>65</sup>

El análisis de la marginalidad podría ampliarse para abarcar el nuevo fenómeno de la desindustrialización en algunos países desarrollados maduros. Esto crea un nuevo tipo de trabajador desempleado al que no se incluye siquiera en la reserva laboral, por estar permanentemente desempleado. La transición de una vieja economía industrial como la británica, a una economía de servicios, margina a los trabajadores que han estado vinculados a la industria tradicional decadente. Cuando se les declara redundantes, ya no pueden encontrar trabajos nuevos porque su capacitación no sirve para las nuevas industrias o sectores de servicio. Además, en el modelo neoconservador de desarrollo no hay cabida para la creación de suficientes empleos ni para satisfacer la demanda de la nueva generación de trabajadores. Sin embargo, los orígenes sociales de estas marginalidades, así como el proceso mismo de marginalización, es diferente en los países desarrollados que en los del Tercer Mundo. En los primeros, los trabajadores marginados por lo regular son exempleados industriales, y la marginación no se debe a una industrialización dependiente, como en el Tercer Mundo, sino a un proceso de desindustrialización y de transición hacia una economía de servicios.

*Nuevas estrategias de industrialización.* A fines de los 40 y a principios de los 50, cuando los estructuralistas o cepalistas empezaban a recomendar una industrialización con base en la sustitución de importaciones, tuvieron que enfrentarse con los economistas ortodoxos que consideraban que los países subdesarrollados deberían seguir especializándose en la pro-

<sup>64</sup> J. Wells, *op. cit.*, pp. 109.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 99.

ducción de materias primas por ser éstas las que les daban ventajas comparativas. En esa época lo que se discutía era si debían o no debían industrializarse los países del Tercer Mundo. Hoy lo que se discute es si estos países deben o no deben seguir con la estrategia de sustitución de importaciones, o si deben adoptar una estrategia de industrialización exportadora. En la actualidad se ha tomado conciencia general de las deficiencias de las políticas de sustitución de importaciones. Los economistas neoclásicos que recomiendan una industrialización exportadora se olvidan de que hace veinte años ellos mismos se oponían a cualquier estrategia de industrialización para el Tercer Mundo, excepto la que espontánea y gradualmente introdujera el mercado libre. Esa postura cambió (aunque no siempre públicamente) ante el éxito de la industrialización de los nuevos países en proceso de industrialización de Asia Oriental, como Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong.<sup>66</sup> El cambio espectacular en la exportación de manufacturas que se dio en esos cuatro países en los últimos dos decenios se utiliza como garrote para castigar a los primeros proponentes de la sustitución de importaciones y a quienes apoyan la intervención económica del Estado.<sup>67</sup>

Empero, un examen más minucioso del historial de la industrialización de esos países asiáticos produce una imagen diferente.<sup>68</sup> Mientras que unos orientaron su industrialización al mercado externo, otros ingresaron a ese mercado después de haber pasado primero por una etapa de sustitución de importaciones. Además, en su mayoría contaron con el apoyo y la intervención del Estado, lo que llama "dirigismo",<sup>69</sup> para echar a andar su industrialización,<sup>70</sup> intervención que se manifestó de diferentes maneras, desde barreras de protección arancelaria hasta subsidios a la exportación. La diferencia principal entre los países que ya habían implementado el sistema de sustitución de importaciones y los nuevos países en proceso de industrialización radica en que la intervención estatal es más selectiva, flexible y menos permanente, y que tiene como finalidad exponer al sector industrial crecientemente a la competencia del mercado internacional.<sup>71</sup> Entretanto, en muchos de los países con sustitución de importaciones, el intervencionismo estatal se convirtió en un excesivo proteccionismo que permitió el desarrollo de una estructura industrial ineficiente.

<sup>66</sup> B. Balassa, *The Newly Industrialising Countries in the World Economy*, Oxford, Pergamon Prses, 1981.

<sup>67</sup> G. Ranis y L. Orrock, "Latin American and East Asians NICs", en E. Durán (comp.), *Latin America and the World Recession*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

<sup>68</sup> N. Harris, *The End of the Third World*, Harmondsworth, Penguin, 1987.

<sup>69</sup> D. Lal, *The Poverty of Development Economics*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1983.

<sup>70</sup> H. Schmitz, "Industrialisation Strategies in Less Developed Countries", en *Journal of Development Studies*, 21:1, 1984, pp. 1-20.

<sup>71</sup> D. Colman y F. Nixon, *Economics of Change in the Less Developed Countries*, Oxford, Philip Allan, 1986, pp. 267-325.

Sin embargo, ello no significa que la única manera, o la manera óptima de corregir las vicisitudes de la sustitución de importaciones estribe en exponer a esos países a los rigores de la competencia internacional, como proponen los neoconservadores.

Las diferentes maneras en que Brasil y Chile han afrontado el problema de la sustitución de importaciones ilustran esa proposición. En Brasil después de 1964, el Estado expuso gradual y parcialmente al sector industrial a la competencia internacional, apoyando y promoviendo la exportación industrial con subsidios y otras medidas.<sup>72</sup> En cambio en Chile, el Estado después de 1973 implementó sin miramientos un programa riguroso neconservador que desmanteló prácticamente todas las medidas proteccionistas en poco tiempo, exponiendo al sector industrial a una salvaje competencia exterior.<sup>73</sup> En Brasil, el Estado industrial paraestatal se amplió e inició muchos desarrollos, en tanto que en Chile se privatizó casi por completo al sector paraestatal. En consecuencia, Brasil se ha convertido en una importante potencia industrial y gran parte de sus exportaciones se compone de productos industriales, en tanto que en Chile se ha registrado un proceso prematuro de desindustrialización y la mayor parte de sus exportaciones se componen de productos primarios, aunque más diversificados e industrializados.<sup>74</sup> Las políticas monetaristas en Argentina produjeron una disminución en la industrialización durante varios años, pero con un impacto menos negativo que en Chile.<sup>75</sup>

Quienes recomiendan una estrategia de industrialización orientada hacia la exportación no sólo malinterpretan la experiencia real de los países en proceso de industrialización, sino que no reconocen que el modelo asiático quizá no sea repetible.<sup>76</sup> Para empezar, tiene que considerarse la "falacia de la composición", es decir que si la mayor parte de los países del Tercer Mundo se dedicase a exportar productos industriales, el resultado sería una baja en los precios de esos productos y una serie de medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados contra las exportaciones industriales provenientes del Tercer Mundo. No se necesita ser un pesimista de las exportaciones para reconocer que las condiciones favo-

<sup>72</sup> M. da C. Tavares y L. G. Coutinho, "La industrialización brasileña reciente", en *Economía de América Latina* (12), 1984.

<sup>73</sup> S. Edwards y A. Cox Edwards, *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Mass., Bollinger Publisher, 1987.

<sup>74</sup> V. Tokman, "Global Monetarism and the Destruction of Industry", en *CEPAL Review*, (23), 1984; R. N. Gwynne, "The Deindustrialization of Chile, 1974-1984", en *Bulletin of Latin American Research*, 5:1, 1986.

<sup>75</sup> B. P. Kosacoff, "Industrialización y monetarismo en Argentina", en *Economía de América Latina*, 12, 1984. Para un análisis cuidadoso que contrasta la "industrialización a marchas forzadas" de Brasil con la desindustrialización de Chile y Argentina, véase A. Hirschman, "The Political Economy of Latin American Development", en *Latin American Research Review*, 22:3, 1987, pp. 19-22.

<sup>76</sup> W. R. Cline, "Can the East Asian Model of Development be Generalised?", en *World Development*, 6:3, 1982.

rables que existían en el mercado mundial para las exportaciones industriales antes de 1980 ya no son válidas, especialmente en vista de que la expansión de las exportaciones industriales ha disminuido en la post-recepción de los 80. La competencia creciente por los mercados de los países desarrollados, las presiones para incrementar las medidas proteccionistas en los países desarrollados y los avances tecnológicos (como la robótica) que amenazan con crear nuevas ventajas para la localización de industrias en los países desarrollados, dificultará la tarea exportadora de productos industriales de los países en desarrollo.

Sería entonces necio recomendarles a los países del Tercer Mundo que escogieran exclusivamente una estrategia orientada hacia la exportación. Por otra parte, son poco probables las posibilidades de repetir con éxito la experiencia exportadora de los países asiáticos. Y por otra parte, la crisis de la deuda, encima del Estado de depresión en que se encuentran los precios de las materias primas, y las pocas oportunidades que ofrece el mercado internacional para las exportaciones de materias primas, podría servir de incentivo para la sustitución de importaciones, por más que prive a los países menos desarrollados del capital que necesitan para esas nuevas inversiones.

Quizá sería recomendable que los países subdesarrollados combinarán diversos niveles de las estrategias de orientación hacia afuera con las de orientación hacia adentro, de acuerdo con las circunstancias cambiantes. Con una estrategia combinada, las exportaciones se convierten en un medio para ampliar el desarrollo interno, y serviría además para romper las barreras entre los sectores económicos, para darle más impulso, por ejemplo, a la agroindustria incrementando las exportaciones de productos industriales o de productos primarios, pero con algún contenido de procesamiento industrial a fin de maximizar el valor agregado, y promoviendo la exportación de una capacidad tecnológica indígena.

Sin duda en los países periféricos el Estado seguirá teniendo un papel importante en el proceso de desarrollo. Con la desindustrialización prematura de algunos países del Cono Sur, se tiene que afrontar la doble tarea de diseñar una estrategia eficiente de industrialización a base de sustitución de importaciones y promover las exportaciones industriales cuando convenga hacerlo. Los nuevos gobiernos civiles de América Latina han revertido en parte las políticas neconservadoras y neomonetaristas y le han dado más espacio al Estado para intervenir en la industrialización. En vista de lo anterior, muchos de los estructuralistas estarían de acuerdo con el siguiente comentario de un observador extranjero: "Por difícil que sea, en América Latina hay una gran voluntad para controlar y utilizar la intervención estatal en forma más productiva. Eso se traduce en una mayor selectividad y descentralización de la autoridad; en un acceso confiable a los recursos reales, y no a los menos confiables que provocan otros desequilibrios; en una mayor atención a las políticas macroeconómicas y

a las presiones de costo que producen altas tasas de inflación; en un crecimiento adecuado de las exportaciones que reduzca las restricciones al crecimiento provenientes de la balanza de pagos: las exportaciones son un medio y no un fin para la importante tarea de generar divisas en forma constante más que como medio de dinamismo industrial; y en un reconocimiento de la necesidad de inserción en los mercados financieros internacionales, siempre y cuando éstos compensen y no induzcan a una vulnerabilidad externa y a impactos negativos internos.”<sup>77</sup>

#### COMENTARIOS FINALES SOBRE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO Y DE LAS OPCIONES

A principios de los años 60 Dudley Seers esperaba que la nueva disciplina de la economía del desarrollo sirviera para superar la crisis de la economía, pero a fines de los 70 manifestó que lo que estaba en crisis era la teoría del desarrollo. Por otra parte, pensaba que los países desarrollados empezaban a dar muestras de problemas estructurales en la época postindustrial, pero a la vez creía que la rápida industrialización de algunos países en desarrollo, combinada con la creciente interdependencia de la economía mundial, presentaba un nuevo fenómeno. Consideraba que la economía del desarrollo no había cumplido con su cometido porque no había tomado en cuenta los problemas clave de la pobreza masiva y del desempleo en medio del crecimiento del Tercer Mundo. En su opinión, “insistir en las diferentes circunstancias, o sea en que los países industrializados eran un caso especial, era una posición radical para los años 60 —de hecho, representaba un avance que se oponía a la idea ingenua de transferir la economía neoclásica [...] a continentes para los cuales no había sido diseñada.”<sup>78</sup> Concluía diciendo que “desde una perspectiva profesional, ha llegado el momento de destacar las semejanzas más que las diferencias en las circunstancias, y desechar a la economía de desarrollo”.<sup>79</sup>

Seers decía que el derrotero a seguir era que la economía y la economía del desarrollo fuesen sustituidas por el análisis del desarrollo, porque éste ofrecía la mejor posibilidad para el tipo de enfoque interdisciplinario y universal que se requería para comprender y tratar de resolver los problemas de desarrollo en el norte y en el sur. En este contexto indicó que la corriente latinoamericana de desarrollo contenía algunos elementos útiles.<sup>80</sup> Paul Streeten hace eco de esas ideas cuando dice que en la ac-

<sup>77</sup> A. Fishlow, “The State of Latin American Economics”, en *InterAmerican Development Bank*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>78</sup> D. Seers, “The Birth, Life and Death of Development Economics”, en *Development and Change*, 10:4, 1979, p. 713.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 715.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 714.

tualidad es necesario resaltar “la unidad en la diversidad”, y que en resumen, y de acuerdo con Hirschman, “el intento de explicar a las sociedades del sur desde perspectivas diferentes ha llevado con frecuencia a nuevas ideas y descubrimientos en torno a nuestras propias sociedades del norte, lo cual ha permitido retomar el concepto de unidad en el análisis”.<sup>81</sup>

Reforma o revolución. Este sigue siendo el principal dilema de los países del Tercer Mundo sesenta años después de que Haya de la Torre y Mariátegui iniciaron este debate.<sup>82</sup> Sin embargo, en la actualidad hay que re-evaluar esa dicotomía central, porque las experiencias de desarrollo en el tiempo transcurrido han demostrado que existe la posibilidad de una gran variedad de transiciones. Además, el trayecto hacia una sociedad sin pobreza, discriminación, explotación y desigualdad es una tarea histórica más difícil y más larga de lo que originalmente se pensó. Por otra parte, reformistas y revolucionarios por igual han descartado o subestimado la fuerza y las posibilidades del reto neoconservador. La teoría neoconservadora ha sido un poderoso instrumento de transformación ideológica de las élites modernas contrarrevolucionarias del Tercer Mundo, por lo que el determinante que finalmente decidirá el derrotero que ha de tomar la transición social es la lucha de clases.

Existe hoy una necesidad urgente de desarrollar y de implementar alternativas al pensamiento y a las políticas neoconservadoras en el norte y en el sur. Dado que aún son relevantes muchos de los problemas señalados por los autores estructuralistas y dependentistas, y que aún son válidos muchos de sus planteamientos, es posible que surja una nueva generación de neoestructuralistas o neodependentistas para elucidar esas teorías. Sin embargo, tendrían que analizar algunas de las deficiencias de los planteamientos originales y actualizarlos a fin de que su aportación sea útil para las teorías del desarrollo. En este artículo he tratado de señalar lo positivo y lo negativo de esas teorías de desarrollo y subdesarrollo, y de resaltar su potencial para el desarrollo futuro.

*Traducción de María Urquidí*

<sup>81</sup> P. Streeten, “Development Dicotomies”, en *World Development*, 11:10, 1983, p. 876.

<sup>82</sup> C. Germaná, “La polémica Haya de la Torre-Mariátegui: ¿reforma o revolución?”, en *Análisis*, 2:3, 1977.