

---

CAPÍTULO 1.2.  
LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE  
DESARROLLO



## Introducción

---

El carácter de las intervenciones de desarrollo, y máxime el de las articuladas a través de los mecanismos de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo, es fuertemente dependiente de la propia concepción de desarrollo y cooperación que las inspiran, las cuales a su vez han evolucionado con el tiempo. En el presente capítulo se abordan algunos de estos elementos del entorno de las intervenciones necesarios para su adecuada contextualización y comprensión.

El capítulo está dedicado a la revisión, con cierta profundidad, del pensamiento sobre desarrollo en las últimas décadas, fundamentalmente en el campo de la Economía del Desarrollo como subdisciplina de las ciencias económicas.

En este contexto, es importante recordar que *las intervenciones de desarrollo no son "el desarrollo" en sí mismo*; son un medio para avanzar en su senda. Por ello, la revisión del pensamiento sobre desarrollo ayudará, por un lado, a identificar la complejidad del proceso de desarrollo y, por tanto, los factores externos a las propias intervenciones que influyen en su desempeño; por otro lado, a la interpretación, desde el pensamiento sobre desarrollo, del rol y las características que han tenido y tienen las propias intervenciones.

Desde este punto de vista se analizará con detenimiento, en el siguiente capítulo, las características cambiantes de la planificación como concreción operativa del propio pensamiento sobre desarrollo en intervenciones a distintos niveles, así como la noción de planificación actualmente emergente.

## 1. El pensamiento económico sobre desarrollo

---

La definición del concepto de desarrollo no es, ni mucho menos, una tarea sencilla. El tratamiento de este concepto ha evolucionado desde sus inicios por la preocupación del problema de la desigualdad entre los diferentes países después de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, no habiendo sido precisamente objeto de consenso su definición. Más bien puede hablarse de coincidencia acerca de lo que *no* es el desarrollo, o acerca de lo que significa la *falta* de desarrollo.

Siguiendo la descripción de Todaro (1988[1983]: pp. 117-120), tradicionalmente se entendía como desarrollo *"la capacidad de una economía nacional, cuyas condiciones iniciales se han mantenido más o menos estáticas durante mucho tiempo, para generar y mantener un incremento anual de producto nacional bruto del 5 al 7% o mayor"* (*ibid.*).

Durante la década de los sesenta y setenta se consideró que el desarrollo *"es el fenómeno económico por el cual el crecimiento del PNB o del PNB per cápita repercutiría poco a poco en toda la población en forma de empleo y otras oportunidades económicas o crearía las condiciones necesarias para una distribución más amplia de beneficios económicos y sociales del crecimiento"* (*ibid.*).

Fruto de los fracasos de la experiencia de los años cincuenta y sesenta respecto a los resultados del desarrollo en términos del nivel de vida de la población concebido como anteriormente se expresaba, en los años setenta *"el desarrollo económico fue redefinido en términos de reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, dentro de un contexto de crecimiento económico"* (*ibid.*). Con la crisis de los setenta y ochenta la situación se agravó sustancialmente con la recesión económica de muchos de los países subdesarrollados y el recorte en los programas sociales propios, ya de por sí limitados, resurgiendo un planteamiento neoclásico centrado en los aspectos macroeconómicos y en el papel preponderante del mercado.

Todaro propone en 1983 la redefinición del desarrollo más allá de la dimensión económica del mismo al plantear que *"...Se debe concebir el desarrollo como un **proceso multidimensional** compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta"* (*ibid.*).

En la década de los noventa se consolida progresivamente esta noción multidimensional del concepto de desarrollo. Adicionalmente, el concepto de desarrollo sostenible introduce la dimensión medioambiental al concebirlo como *"aquel que satisface las necesidades del presente sin limitar el potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras"* (Comisión Mundial del Medio Ambiente).

Así, el propio Banco Mundial define el desarrollo económico como

*"el mejoramiento sostenible del nivel de vida, el cual comprende consumo material, educación, salud y protección del medio ambiente. En un sentido más amplio, la definición com-*

*prende también otros trascendentes aspectos conexos, principalmente la mayor igualdad de oportunidades, la libertad política y las libertades civiles. Por consiguiente, el objetivo global del desarrollo es el de dotar de mayores derechos económicos, políticos y civiles a todos los seres humanos, sin distinción de sexo, grupo étnico, religión, raza, región o país” (Banco Mundial, 1991: p. 37).*

La introducción del concepto de desarrollo humano por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que concibe el mismo como “*el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas*”. (PNUD, 1992: p. 18), es sin duda el concepto actualmente más aceptado, vinculado al de desarrollo sostenible.

La conceptualización del desarrollo presenta, pues, no pocos problemas. Uno de ellos, si no el principal, es probablemente el que se deriva del estrecho marco en el que se ha teorizado sobre el mismo, reducido casi de manera exclusiva al campo de la ciencia económica: “*la ausencia de referentes obligados en otros ámbitos de las ciencias o su menor presencia en ellas ha contribuido sin duda negativamente a una noción de desarrollo demasiado dependiente de lo considerado como estrictamente económico.*” (Unceta, 1996: pp. 58). Un hecho que sin duda tiene su reflejo en la asimilación del concepto de *desarrollo* con el *desarrollo económico* durante décadas y en las dificultades de ampliar la noción de desarrollo con el aporte de otras disciplinas.

Estando reconocida por muchos autores significativos la necesidad (y urgencia) de un estudio interdisciplinar del desarrollo (Cernea, 1995[1985]: p. 66; Harriss, 2002: p. 493), la realidad es que el estudio sobre el desarrollo ha estado prácticamente circunscrito a la ciencia económica hasta muy recientemente.

Por ello abordaremos la descripción del pensamiento sobre desarrollo desde la perspectiva del pensamiento económico sobre desarrollo, introduciendo aportes de otras disciplinas transversalmente en el discurso y a lo largo de toda la presente tesis.

No siendo este un trabajo centrado en la teoría del desarrollo, y ante la complejidad de dicho tema, se ha optado por seguir como guía para el análisis un excelente texto de síntesis de autor español: *El pensamiento económico sobre desarrollo: de los mercantilistas al PNUD*, de Antonio Luis Hidalgo Capitán (1998), que en cierta forma sintetiza y se alimenta de los textos de Pablo Bustelo (1992 y 1998) y de las síntesis de Hunt (1989) y Hettne (1990), principalmente<sup>1</sup>.

En su descripción previa Hidalgo distingue, en la estructura de las ciencias económicas y el estudio del desarrollo, dos conceptos:

---

<sup>1</sup> Una buena parte de las referencias a los autores originales de las teorías de la modernización, estructuralista y neomarxista reflejadas en los apartados correspondientes del presente capítulo, son citas reflejadas en los textos de estos cuatro autores. No se señala explícitamente en cada caso para facilitar la lectura.

- EI PENSAMIENTO ECONÓMICO SOBRE DESARROLLO: "*conjunto de conocimientos científicos en torno al concepto de desarrollo económico*", desde el pensamiento mercantilista hasta hoy<sup>2</sup>.
- La ECONOMÍA DEL DESARROLLO: "*subdisciplina científica de la teoría económica que se encarga del estudio de las economías de los países menos desarrollados*" (el desarrollo económico en estos países). Esta surge como subdisciplina a partir de la 2ª Guerra Mundial con los trabajos de los pioneros del desarrollo (Rosentein-Rodan; Nurkse; Singer; Lewis; Gerschenkron; Hirshman, Perroux; Rostow; Myint y Prebisch, y está conformada por la Teoría económica del desarrollo (*Development Economics*) y los estudios de carácter empírico (que no forman parte en sí mismos, como estudios empíricos, del pensamiento económico sobre desarrollo). Considerada como Teoría económica del desarrollo, forma parte del pensamiento económico sobre desarrollo.

En el debate sobre la propia identidad y pertinencia de la subdisciplina, la concepción más aceptada de la Economía del Desarrollo es la de Albert Hirschmann, basada en el rechazo de la aplicación de un mismo análisis económico a realidades distintas (*rechazo de la pretensión monoeconómica*<sup>3</sup>) y en la afirmación de que las relaciones entre países desarrollados y países subdesarrollados generan beneficios mutuos (*afirmación de la pretensión del beneficio mutuo*) (Bustelo, 1989: pp. 69-76).

En cuanto al análisis y clasificación de las diferentes aportaciones, corrientes de pensamiento y teorías que se han planteado en el campo de la Economía del Desarrollo desde su nacimiento, "*cualquier tipología o resumen de las diversas teorías globales del desarrollo y del subdesarrollo adolecerá de excesivo simplismo, puesto que las fronteras entre las diversas concepciones y diagnósticos son en ocasiones verdaderamente confusas*". (Vidal Villa y Martínez Peinado, 1995: p. 330)

De entre los distintos criterios utilizados por diferentes autores (normalmente un criterio cronológico o un criterio según enfoques ideológico-metodológicos) se seguirá la clasificación realizada por Hidalgo: una primera agrupación en el nivel de "Teorías" según el enfoque ideológico-metodológico y la utilización de un criterio cronológico para la subclasificación dentro de cada teoría (En la Fig. 1.2.1 se presenta el cuadro resumen completo).

Según estos criterios se plantean cinco grandes teorías del desarrollo:

---

<sup>2</sup> Hidalgo, como Bustelo, realiza un interesante análisis de los antecedentes de la Economía del Desarrollo en la historia del pensamiento económico y no económico del desarrollo, que omitiremos en el desarrollo posterior para centrar la exposición propiamente en la primera.

<sup>3</sup> Poniendo de manifiesto la *doctrina del caso especial*, representada por las aportaciones de Dudley Seers que se resume en que el caso de los países desarrollados no es más que un caso especial del funcionamiento del sistema económico y, por lo tanto, sus modelos y políticas no pueden ser extrapolados a los países subdesarrollados, que son el caso más general. Es decir, el rechazo a la universalidad de la ciencia económica desarrollada a lo largo de la historia, sólo aplicable a las economías capitalistas desarrolladas.

1. **Teoría de la modernización.** Ortodoxia de la Economía del Desarrollo durante los años 50 y 60, plantea la imitación del camino seguido por las economías industrializadas en su desarrollo como estrategia.
2. **Teoría estructuralista.** Surge a raíz de los trabajos de Prebisch de principios de los 50 y conforma la heterodoxia, afirmando que sólo puede entenderse el problema del subdesarrollo desde un análisis histórico – estructural de las economías en desarrollo.
3. **Teoría neomarxista del desarrollo.** Arranca con la actualización de la teoría del imperalismo en los 50 y llega hasta los 80. El subdesarrollo es considerado como un elemento central en el propio funcionamiento del sistema capitalista.
4. **Teoría neoliberal.** Se inicia como tal en la crisis de los 70, se desarrolla e implementa en los 80 y en los 90 empieza a ser cuestionada. El mercado es el mejor agente de desarrollo, por lo que la intervención y el propio Estado deben ser reducidas al mínimo indispensable, siendo la liberalización interna y externa y la estabilidad macroeconómica las estrategias principales.
5. **Teorías alternativas.** Sin constituir, dada su heterogeneidad, un cuerpo teórico común, coinciden en la erradicación de la pobreza como objetivo del desarrollo y su multidimensionalidad como concepto.

Los mismos criterios de clasificación son utilizados por Bustelo (1998, *op. cit.*)<sup>4</sup>, simplificando en “teorías ortodoxas” y “teorías heterodoxas” la primera agrupación, según el siguiente esquema:

**A. Las teorías ortodoxas**

- Los pioneros del desarrollo (1945-57)
- La involución conservadora (1957-69)
- El enfoque de las necesidades básicas (1969-78)
- La contrarrevolución neoclásica (1978-90)
- El enfoque favorable al mercado (1990-1998)
- ¿Hacia un *Post-Consenso de Washington?* (desde 1998)

**B. Las teorías heterodoxas**

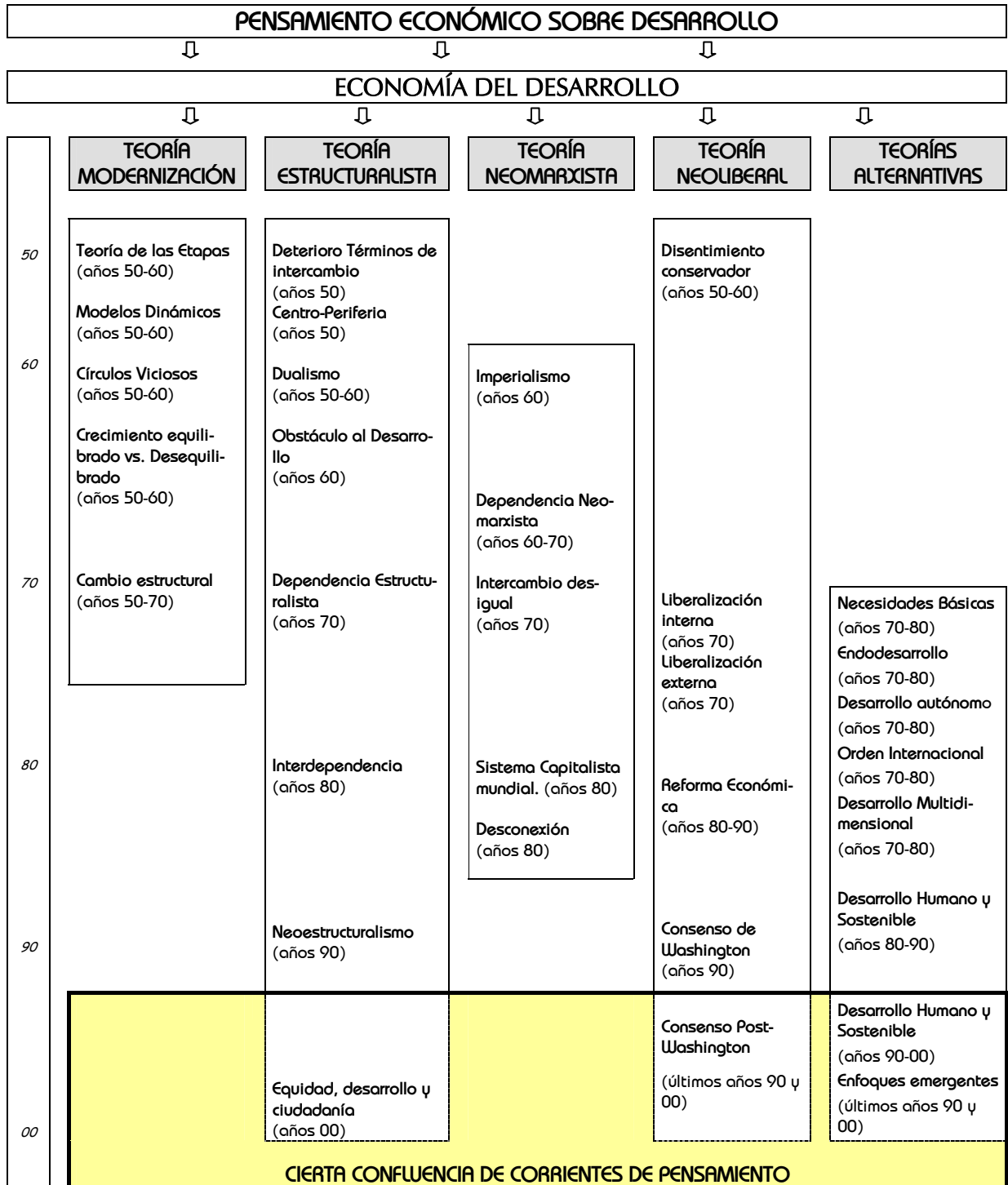
- El estructuralismo de la CEPAL (1945-57)
- El enfoque de la dependencia (1957-69)
- La reevaluación crítica (1969-1976)
- El enfoque de la regulación (de 1976 en adelante)

---

<sup>4</sup> Koldo Unceta simplifica de manera similar las grandes corrientes en *el optimismo desarrollista y los enfoques de la dependencia* (*op. cit.*: pp. 57-68)

- La macro estructuralista y el neoestructuralismo latinoamericano (desde 1983)
- La economía radical del desarrollo en los años noventa

Fig. I.2.1.: Estructura de la Economía del Desarrollo y el pensamiento económico sobre desarrollo



Fuente: Hidalgo (op. cit.: p. 232)



John McKay (1991) clasifica sin embargo los diferentes modelos de desarrollo que han sido dominantes en el pensamiento occidental en diferentes momentos en diez: 1) Teoría de la modernización; 2) Teoría de la dependencia; 3) Enfoque de las necesidades básicas; 4) Ajuste estructural; 5) Modelos de articulación; 6) Internacionalización del capital; 7) Antimodernización; 8) Desarrollo de las raíces populares básicas; 9) Ajuste con rostro humano; y 10) Desarrollo sostenible.

También desde perspectivas sociológicas, algunos autores como José María Tortosa (Tortosa, 1999)<sup>5</sup> realizan agrupaciones similares, considerando las teorías del desarrollo agrupadas en: a) Teoría de la modernización; b) Teoría de la dependencia; c) Teoría de los sistemas-mundo; d) Perspectiva neoliberal; e) Desarrollo Humano. Giovanni Reyes (2001), por su parte, considera, en un esquema similar, la globalización como una de las teorías (con bases teóricas en el movimiento social estructuralista-funcionalista), parecida a la teoría de los sistemas mundiales en la consideración de la escala mundial de análisis.

Por último destacar la interesante lectura del pensamiento sobre desarrollo aportada por Joan Prats (2001), similar a la crítica de Joseph Stiglitz a las concepciones anteriores sobre desarrollo (Stiglitz, 1998-b, *op. cit.*: p. 5). Arranca de los paradigmas o tradiciones intelectuales en las que se ha sustentado: por un lado el *racionalismo constructivista*<sup>6</sup>, que ha sustentado prácticamente la totalidad del pensamiento sobre desarrollo (tanto el neoclásico, de la modernización y neoliberal, pero también el neomarxista y de la dependencia) y que dio lugar al diseño del sistema institucional de la cooperación internacional, y por otro lado, el *racionalismo evolutivo o crítico*, que emerge tras el redescubrimiento del valor de las instituciones para el desarrollo (abarcaría, por lo tanto, sólo enfoques alternativos del desarrollo como el desarrollo endógeno, autónomo, ecodesarrollo, los enfoques neoinstitucionalistas del capital social y, en cierta medida, el desarrollo humano).

Sobre la propuesta de clasificación de teorías de Hidalgo en la que nos hemos basado, hemos completado las teorías alternativas con nuevos enfoques emergentes. Asimismo hemos añadido un apartado suplementario que, más que corresponderse con teoría en sí mismo, trata de describir la convergencia actual de planteamientos en la economía del desarrollo, su tránsito hacia los *estudios de desarrollo* con la incorporación de nuevos enfoques no económicos, y los ejes y propuestas que emergen en el campo del desarrollo en el inicio del siglo XXI.

## 2. Las teorías de la modernización

---

Las teorías de la modernización constituyeron la ortodoxia económica en la Economía del Desarrollo desde su nacimiento tras la segunda guerra mundial hasta mediados los años 60, debido fundamen-

<sup>5</sup> Con un interesante análisis de las teorías del desarrollo según su contexto histórico

<sup>6</sup> Caracterizado por "*una fe ciega en el conocimiento científico y técnico como racionalidad suprema, libre de constricciones éticas y morales, unido al desconocimiento y hasta menosprecio de la tradición, la diversidad cultural,...*" (Prats, p.1) que deriva en la consideración del progreso y la modernidad como valor supremo y universal.

talmente a la preeminencia del paradigma keynesiano en la economía, al éxito del Plan Marshall en la posguerra y al clima político de la guerra fría. El nuevo pensamiento desarrollista que caracteriza las teorías de la modernización se convirtió en un elemento más del neoimperialismo americano en la búsqueda de alternativas a las revoluciones marxistas que se estaban produciendo durante la guerra fría<sup>7</sup>.

El concepto de **modernización** puede entenderse como el "*proceso por el cual se va progresivamente cerrando la brecha entre tradición y modernidad en sus acepciones más puramente weberianas (...). La reproducción paulatina de la situación alcanzada por los países o regiones elegidos como modelo de referencia. (...)*"<sup>8</sup> (Hidalgo, *op. cit.*: p. 64). El concepto de **difusión**, entendido como la propagación del capital y tecnología desde los países más avanzados (Hidalgo, *op. cit.*: p. 64), considerado como "*motor del proceso y un elemento imprescindible para salir del subdesarrollo*" (Bustelo, *op. cit.* p. 99), se encuentra íntimamente ligado al anterior.

En la teoría de la modernización se entiende que el subdesarrollo es un problema de atraso económico debido a que los países subdesarrollados no pueden alcanzar el despegue, siendo las causas del atraso círculos viciosos que perpetúan los frenos al desarrollo. La manera de romper el círculo es mediante el ahorro y la inversión, y puesto que los países subdesarrollados no tienen capacidad de ahorro interno, se tiene que romper el círculo vía endeudamiento, ayuda internacional o inversiones extranjeras. Con esto se podría arrancar la industrialización que transforme la economía tradicional y agrícola en una moderna e industrial.

Las características fundamentales de la teoría se pueden resumir en las siguientes (Bustelo, *op. cit.* p. 76).

- a) Identificación del desarrollo con el desarrollo económico y éste con el crecimiento medido a través de la renta per cápita
- b) El subdesarrollo es un fenómeno de atraso relativo motivado por la existencia de los círculos viciosos.
- c) Importancia de la industrialización.
- d) El papel del Estado y de la planificación como elementos centrales del desarrollo.
- e) El ahorro externo a través de ayuda, crédito o inversiones directas como activador del proceso de desarrollo a través de la inversión.

A partir del planteamiento del crecimiento por etapas, la teoría de la modernización se ve reforzada con la formalización de modelos dinámicos postkeynesianos. Las doctrinas de los círculos viciosos y

---

<sup>7</sup> Sirva como indicador el subtítulo de la principal obra de Rostow: *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*.

<sup>8</sup> "*La modernización es un proceso europeizador y/o americanizador (...). Se tiene una concepción de que estos países poseen una prosperidad económica y estabilidad política imitables*" (Reyes, *op. cit.* citando a Tipps, 1976: p. 14).

los modelos neoclásicos de cambio estructural, que constituyen para algunos autores las primeras heterodoxias (Vidal Villa y Martínez Peinado, 1995: p. 348), así como el debate entre crecimiento equilibrado y desequilibrado, completan la descripción detallada de la teoría de la modernización.

## 2.1. La teoría de las etapas

### 2.1.1. La teoría de las etapas de Rostow

La noción de desarrollo como proceso por etapas tiene una gran tradición en la economía del desarrollo. Walt Whitman Rostow, historiador norteamericano y uno de los principales pioneros del desarrollo, explica el proceso de desarrollo, en su obra *Las etapas del crecimiento económico*, como el tránsito desde la *sociedad tradicional* (etapa en la que se encontraban los países subdesarrollados) hasta la etapa de la *calidad o más allá del consumo* (en la que estaban entrando los países desarrollados en los sesenta).

Desde la *sociedad tradicional* (caracterizada por estructuras sociales jerárquicas y valores sociales tradicionales estables, renta destinada a la subsistencia y falta de conocimientos técnicos), los países acceden a la etapa de las *condiciones previas al despegue* (condiciones previas a la industrialización). En esta etapa se requieren cambios radicales en el aumento de infraestructuras, incremento de la productividad agrícola y expansión del comercio. Previa o simultáneamente se requieren transformaciones sociales como la aceptación de nuevas técnicas agrícolas, la intervención del Estado para la creación de infraestructuras o la existencia de políticas comerciales. En esta fase se da una gran influencia del **efecto demostración** de los países desarrollados o que han despegado.

La siguiente etapa es la del *despegue*, entendido como el "*crecimiento rápido de un grupo limitado de sectores donde se aplican las modernas técnicas industriales*" (Rostow, 1967[1962]: p. 289). Estos sectores son los denominados sectores guía (ferrocarriles, transformación de alimentos, naval, militar,...).

Tras el despegue se inicia la *marcha hacia la madurez*, que Rostow define como "*el período en que una sociedad ha aplicado eficazmente todas las posibilidades de la tecnología moderna al conjunto de sus recursos*" (*op. cit.*: p. 290). En esta etapa, no obstante, pueden darse desequilibrios sectoriales y regionales, y nuevos sectores guía desplazan a los anteriores (acero, electricidad, química, maquinaria,...). La marcha hacia la madurez se distingue asimismo por el cambio en la estructura de la fuerza de trabajo (desplazamiento desde el sector agrícola al industrial<sup>9</sup>), el aumento de la renta, etc.

Tras la marcha hacia la madurez, los países pueden elegir entre mejorar la situación social con políticas de bienestar, aumentar el poder internacional de su economía o aumentar el *consumo de masas*, siendo esta última la que habitualmente es escogida por las sociedades. El consumo se generaliza y

---

<sup>9</sup> Siendo éste uno de los orígenes de la identificación de rural con atraso y urbano con modernidad.

aparecen nuevos sectores guía (tales como el de automoción, vivienda, petróleo, electrodomésticos,...).

La etapa que apuntaba en su momento Rostow como la siguiente en las economías desarrolladas se caracterizaba por un aumento en el ocio y en las tasas de natalidad.

### 2.1.2. La perspectiva histórica del atraso económico de Gerschenkron

Alexandre Gerschenkron (1968[1962]), por su parte, aporta una explicación alternativa a la de Rostow. Este autor rechaza la importancia de la revolución industrial como modelo de desarrollo y resta importancia a la acumulación de capital, afirmando que el atraso económico relativo puede ser positivo por diferentes motivos (la tensión que genera la situación favorece la innovación institucional; el propio atraso favorece la producción de bienes de capital frente a los de consumo; permite combinar la imitación de los países desarrollados con elementos nativos,...). No obstante, coincide con Rostow en la importancia de la intervención estatal (de forma que compense la inadecuada oferta de capital, tecnología, etc.) y de la industrialización como claves del proceso de desarrollo.

La aportación de Gerschenkron reside en que no asume el modelo de desarrollo del mundo industrializado automáticamente como *el* modelo de desarrollo, incorporando la diferenciación en los análisis económicos según las diferentes realidades y pudiendo ser considerada como Economía del Desarrollo según el mencionado criterio de Hirschman (no así la teoría de Rostow).

## 2.2. Los modelos dinámicos postkeynesianos

Siguiendo el paradigma keynesiano se elaboraron, tras la segunda guerra mundial, una serie de modelos de carácter dinámico que tuvieron mucha repercusión en la Economía del Desarrollo y en concreto en las teorías de la modernización, destacando la síntesis de los modelos de Roy Harrod y Eversey Domar (conocido como *modelo de Harrod-Domar*) como el más formalizado.

El modelo no es desarrollado ni orientado al problema del subdesarrollo ni teniendo en cuenta especificidades de sus realidades, sino como un modelo general de crecimiento en condiciones de pleno empleo. Las conclusiones principales del modelo destacan nuevamente a la inversión como clave del proceso de crecimiento dada su capacidad de generar renta vía aumento de la demanda y del incremento que produce en la capacidad productiva de la economía. Puesto que el centro del desarrollo es el crecimiento y la industrialización, se requiere una planificación de las inversiones que rompan el círculo vicioso de la pobreza. Aparece de este modo una fuerte justificación teórica de las inversiones extranjeras, del endeudamiento externo y de la ayuda al desarrollo (Todaro, *op. cit.*: pp. 98-99).

Nuevamente, y a pesar de su influencia en la Economía del Desarrollo, los modelos de Harrod-Domar no pueden ser considerados propiamente como tal puesto que ignoran la *doctrina del caso especial* y los criterios de Hirschman para la definición de la disciplina.

### 2.3. La doctrina de los círculos viciosos

La doctrina de los círculos viciosos constituye otro de los grandes pilares de la teoría de la modernización. Como círculo vicioso se entiende “una situación en la que diversos factores están tan interconectados que en conjunto tienden a producir un estado de estancamiento del que resulta muy difícil salir” (Singer, 1981-b[1975]: p. 34). En la Economía del Desarrollo se aplica este concepto principalmente al *círculo vicioso de la pobreza*, definido por Ragnar Nurkse como “una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar una sobre otra de tal forma que mantienen al país pobre en un estado de pobreza (...). Un país es pobre porque es pobre” (1973 [1953], p. 13).

Según Nurkse los círculos viciosos afectan a la acumulación de capital por el lado de la demanda (escaso consumo y estímulo a la inversión) y por el lado de la oferta (escasa capacidad de ahorro y por tanto de inversión).

Gunnar Myrdal (1974 [1957]: p.27-29) introduce el concepto del *principio de causación circular acumulativa*, donde pone de manifiesto de manera innovadora el carácter interdisciplinar del problema al introducir elementos del sistema social más allá del económico (producto y renta, condiciones de reproducción, niveles de vida, actitudes hacia la vida, instituciones y políticas,...). Este elemento introduce mayor complejidad al modelo de los círculos viciosos ampliando las relaciones causales circulares a elementos sociopolíticos y culturales, al mismo tiempo que sí puede ser considerada como una obra específica (y de gran importancia y repercusión) en la Economía del Desarrollo. El análisis de Myrdal pone de manifiesto las barreras estructurales internas al desarrollo y, si bien supera las simplificaciones de los modelos de Singer y Nurkse, no contempla la influencia de elementos externos a los países en el análisis.

### 2.4. Los modelos neoclásicos de cambio estructural

Los modelos duales de W. Arthur Lewis tuvieron asimismo una gran relevancia, convirtiéndose durante los años sesenta en la “teoría general del desarrollo” de los países del tercer mundo, siendo su obra *Teoría del desarrollo económico* (Lewis, 1964[1955]) el manual por excelencia de la Economía del Desarrollo durante los años cincuenta y sesenta (Hidalgo, *op. cit.*: p. 79).

El modelo dual de Lewis describe la coexistencia de dos sectores claramente diferenciados en las economías en desarrollo: un sector *tradicional* (rural, superpoblado, con excedente de mano de obra, de subsistencia y de baja productividad) y el sector *moderno* (industrial, urbano y de alta productividad). El proceso de desarrollo se caracterizará por una transferencia de mano de obra desde el sector tradicional al moderno, hasta que el total del excedente de manos de obra rural sea absorbido por el industrial.

Esta concepción, que asimila ruralidad con atraso y lo urbano con lo moderno, tendrá especial significación en los modelos de desarrollo rural y urbano durante décadas, basado por tanto en la desruralización de la sociedad y de la economía como motor del desarrollo.

Hollis Chenery, por su parte (Chenery y Syrquin, 1975), afirma que si bien la inversión y el ahorro son condiciones necesarias, no son suficientes si no se acompañan de transformaciones en las estructuras económicas, apuntando asimismo que las restricciones internacionales condicionan los distintos grados de desarrollo de los países, lo que supone una novedad en los enfoques vinculados a las teorías de la modernización.

## 2.5. El debate entre el crecimiento equilibrado y el crecimiento desequilibrado

Durante los años cincuenta y sesenta se desarrolla una importante controversia en el debate ligado a las teorías de modernización alrededor de las características necesarias del crecimiento para generar desarrollo económico.

Paul Rodenstein-Rodan (1943) defiende la necesidad de una gran inversión en distintos sectores de la economía, de manera que estos se beneficien mutuamente de las *economías externas* generadas (crecimiento equilibrado), de una demanda amplia y diversificada que estimule la economía, de una gran inversión en infraestructuras y de mejorar la capacidad de ahorro. Propone, por tanto, un amplio plan de inversiones como mejor solución al problema del subdesarrollo, dirigido por un órgano central de planificación y financiado con capital extranjero.

En los postulados de Rodenstein-Rodan se realiza un fuerte énfasis en la planificación del desarrollo (acción deliberada de intervención pública) como elemento central, elemento característico de la teoría de la modernización.

Nurkse (1964[1961]) propone, en la misma línea, un gran volumen de inversiones extranjeras simultáneas en todos los sectores de la economía.

En la defensa de un crecimiento desequilibrado destaca fundamentalmente Albert Hirschman, quien afirma que el crecimiento ha de seguir una senda de desequilibrios. Esto es, *“adelantos desiguales de un sector seguidos de los otros sectores que tratan de alcanzarlo”* (Hirschman, 1970[1964]). La inversión, en este enfoque, se promueve a sí misma (el desarrollo de un sector arrastra a otros, por las economías externas generadas), por lo que resta importancia a la inversión y a la planificación. La clave estriba en una inversión original no necesariamente muy grande que induce inversiones posteriores.

El planteamiento de Hirschman, aportando importantes novedades respecto a la posibilidad de aprovechamiento de elementos endógenos, dio lugar a procesos de crecimiento basados en la sustitución de importaciones que (como se verá posteriormente) no dieron resultados satisfactorios para el desarrollo.

Otro planteamiento ligado al crecimiento desequilibrado es el de los *polos de crecimiento (crecimiento geográficamente desequilibrado)* que plantea Perroux, referido a un punto geográfico donde se inicia el crecimiento que creará en torno a sí un foco de crecimiento, entrando en una dinámica de generación de economías externas que configura un polo geográfico de desarrollo. Myrdal, por su parte, hace la observación de que este efecto de difusión puede contrarrestarse por un efecto *rezago*

generado sobre el conjunto de la economía al descapitalizar otras regiones por atracción de los mejores recursos humanos (además de la atracción de empresas), efecto que puede incluso disminuir el nivel económico general que se tendría si no se hubiese alcanzado un polo de desarrollo.

La doctrina de Perroux supone una importante aportación de referencia para conceptos cronológicamente posteriores del desarrollo con base territorial (desarrollo endógeno y desarrollo local), donde el territorio juega un papel de especial importancia.

### 3. La teoría estructuralista del desarrollo

---

La teoría estructuralista del desarrollo surge y se desarrolla alrededor del pensamiento de la CEPAL desde finales de los años cuarenta hasta nuestros días. Partiendo de un método de investigación (el estructuralismo) que toma un enfoque sistémico como método, supone una teoría que se desarrolla simultáneamente a la de la modernización y como alternativa a la misma.

Los elementos fundamentales de la Teoría estructuralista del desarrollo son, según Hunt (*op. cit.*: p. 49-50) los siguientes:

- a) Distinción entre crecimiento y desarrollo económico, distinguiendo entre desarrollo y subdesarrollo en función de factores estructurales y del progreso tecnológico. El subdesarrollo se caracteriza por la heterogeneidad enorme entre sectores avanzados tecnológicamente y muy productivos y gran cantidad de sectores atrasados con muy baja productividad.
- b) La característica fundamental del desarrollo económico es la expansión del número de sectores que utilizan tecnología avanzada.
- c) Si la expansión se produce en la producción a partir de sectores que no utilizan tecnología avanzada, se produce crecimiento pero no desarrollo.
- d) Las estructuras económicas de los países subdesarrollados son fruto del proceso histórico de inserción en la economía internacional.
- e) La función de los países subdesarrollados en la economía internacional ha sido la de provisión de recursos baratos para la industrialización de las economías más avanzadas y mercados para la exportación de las mismas.
- f) De todo ello resultan estructuras económicas duales, un sector moderno orientado a la exportación de productos primarios y otro tradicional dedicado prácticamente a la subsistencia.
- g) La maquinaria, tecnología y bienes de consumo manufacturados son importados de las economías avanzadas.
- h) Mientras las estructuras económicas de estos países no se transformen, serán incapaces de alcanzar desarrollo económico.

- i) Estas estructuras explican los desequilibrios macroeconómicos de los propios países subdesarrollados.
- j) Es fundamental una intervención decidida por parte de los gobiernos para promover la transformación estructural apoyada en el desarrollo de un sector industrial nacional diversificado.

Iniciada con la tesis del deterioro de los términos de intercambio y el modelo centro-periferia, con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones como estrategia más representativa, y tras la constatación de la existencia de *obstáculos al desarrollo* y de la influencia del dualismo a nivel internacional, la teoría estructuralista evoluciona hacia el enfoque más radical de la dependencia que se modera progresivamente (dentro del pensamiento estructuralista latinoamericano, no así en el pensamiento neomarxista) con la incorporación de la interdependencia y el actual planteamiento neoestructuralista.

### 3.1. La tendencia al deterioro de los términos de intercambio y el modelo centro-periferia

El arranque de la teoría estructuralista puede situarse en la obra del primer director de la CEPAL (Raul Prebisch) y en la teoría del **deterioro de los términos de intercambio** (la *tesis Prebisch-Singer*), que pone la base del **modelo centro-periferia**, pilar central del estructuralismo latinoamericano que se desarrolla hasta mediados de los años sesenta. Es ésta la primera crítica importante a las teorías neoclásicas del comercio internacional, y a la teoría de las ventajas comparativas como elemento generador de igualdad económica.

La tesis del deterioro de los términos de intercambio, entendido como el deterioro de la relación entre el índice de precios de las exportaciones y el índice de precios de las importaciones, es planteada simultáneamente por Prebisch y por Hans Singer en 1949.

Singer explica el deterioro de los términos de intercambio, empíricamente comprobado en sus investigaciones realizadas sobre datos de países desde la década de 1870, a través de la influencia diferente del progreso técnico en los países desarrollados y en los subdesarrollados. Mientras en los primeros se aplica a la industria y este progreso se traduce en mayores rentas para los productores (no en disminución de precios) y una mayor demanda que realimenta el proceso, no ocurre lo mismo en los segundos. Debido a inelasticidad de la demanda de productos primarios y de alimentos, el progreso técnico se traduce en una disminución de precios de los productos primarios. Esto hace que disminuyan sus ingresos por exportaciones mientras aumentan sus gastos por importaciones.

Prebisch, por su parte, añade al efecto del progreso técnico la influencia importante de las causas internas de los países subdesarrollados (elementos estructurales). En el deterioro de los términos de intercambio aprecia una influencia importante de la organización y arreglos internos entre productores y consumidores que hace que los precios caigan en los países subdesarrollados, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, donde los acuerdos entre productores y consumidores permiten elevar tanto los precios como los salarios.



Aprecia asimismo la influencia de la distorsión de los precios internacionales de los productos primarios a través de los subsidios y contingentes (protección) de los países desarrollados, lo que provoca la caída de precios en los mercados internacionales de productos primarios.

Prebisch desarrolla, a partir del deterioro de los términos de intercambio, e incorporando una visión sistémica, el modelo centro-periferia, caracterizando éste como el sistema de relaciones económicas internacionales basado en una constelación económica cuyo centro lo ocupaban los países industrializados y que organizaban el sistema en función de sus propios intereses. El centro está formado, pues, por economías fuertemente diversificadas, con un alto y generalizado progreso técnico y una gran homogeneidad en la productividad; la periferia se caracteriza por el atraso técnico, una muy reducida diversificación económica y una gran heterogeneidad de productividad interna, lo que presiona los salarios permanentemente a la baja por el exceso de mano de obra en los sectores de baja productividad y, a través de ellos, el deterioro de los términos de intercambio.

La diferencia de productividad y el deterioro de los términos de intercambio constituyen los elementos explicativos de las diferencias de ingreso real entre el centro y la periferia. En este sistema existe una tendencia, por tanto, al desarrollo desigual de ambos polos.

La política de desarrollo derivada de esta teoría, que se puso en práctica, pone el énfasis en la estrategia de la *industrialización vía sustitución de importaciones* (ISI) que debería acompañarse de políticas selectivas y moderadas de protección a las importaciones.

En estas primeras formulaciones de la teoría estructuralista se pone el énfasis, al igual que la teoría de la modernización, en la industrialización y en la planificación del desarrollo como elementos centrales.

### 3.2. Los obstáculos al desarrollo

La estrategia ISI, si bien tuvo un cierto éxito en su etapa primaria (sustitución de importaciones de bienes de consumo), no tuvo éxito en general al fracasar su etapa secundaria (sustitución de bienes intermedios y de capital).

Constatado el fracaso en la aplicación de las teorías anteriores en América Latina, reconocidas por Prebisch y la propia CEPAL<sup>10</sup>, se destaca la insuficiente atención prestada a las causas internas del subdesarrollo. Se introduce de esta manera la noción de los *obstáculos al desarrollo* para explicar tal fracaso.

Se identificaron tres obstáculos económicos al desarrollo y un obstáculo social: el fuerte crecimiento de la población (obstáculo del trabajo), que provoca la creación de grandes masas urbanas marginadas provenientes del mundo rural que no es posible absorber por el sector industrial; la insuficiente

---

<sup>10</sup> La protección moderada no fue real, muchas empresas transnacionales acabaron aprovechando la estrategia al tener inversiones internas en el país, y se provocaron desequilibrios en las balanzas de pagos como resultado de la EISI.

acumulación de capital (obstáculo del capital), incapaz de generar un crecimiento económico superior al de la población y debido a los bajos ingresos y al consumo suntuario de los sectores de renta alta por imitación de las formas de consumo occidentales; el régimen de tenencia de la tierra y la baja productividad agrícola (obstáculo de la tierra); y la propia estructura social (la ineficiencia de un Estado débil, el peso de la inversión extranjera, privilegios distributivos, entre otros).

Estos elementos configuran la llamada *insuficiencia dinámica del sistema*, que junto con el modelo centro-periferia constituye el núcleo central de la teoría del subdesarrollo cepalina.

### 3.3. El Dualismo de Singer y Todaro

Completamente diferentes del también llamado dualismo de Lewis, Hans Singer y Michael Todaro plantean la existencia del *dualismo* entendido como la existencia y persistencia de una desigualdad creciente a distintos niveles entre países y personas ricas y pobres.

El dualismo a nivel internacional se refleja en la desigualdad creciente entre países, con grandes diferencias de nivel de vida e ingreso per cápita y que tiende a aumentar. Según Todaro (*op. cit.*: p. 115-116) los **factores internacionales** que provocan este hecho son:

- a) el control y manipulación de los mercados mundiales por parte de los países ricos.
- b) La dominación de las economías subdesarrolladas a través de las empresas transnacionales.
- c) El acceso privilegiado a materias primas escasas por los países ricos.
- d) La exportación de ciencia y tecnología inadecuada para el Tercer Mundo.
- e) La capacidad de introducir la producción en los mercados de los países pobres aprovechando las barreras arancelarias que protegen los intereses de las empresas transnacionales.
- f) La transferencia de sistemas educativos inapropiados para las necesidades de los países subdesarrollados.
- g) La capacidad de los países ricos de alterar los planes de industrialización de los países subdesarrollados introduciendo en el mercado productos más baratos.
- h) La utilización de teorías económicas y políticas de comercio internacional perjudiciales para el Tercer Mundo.
- i) La existencia de ayuda al desarrollo condicionada y perjudicial.
- j) La transferencia de modelos de capacitación inadecuados.
- k) La fuga de cerebros hacia los países ricos.
- l) El efecto demostración de los hábitos de consumo suntuarios sobre las capas ricas de los países subdesarrollados.

Estos factores derivados del entorno internacional constituyen, por la validez actual de muchos de los planteamientos, verdaderas “macrocondiciones del subdesarrollo en el nivel internacional”.

Por otro lado es especialmente interesante la interpretación del papel de la ciencia y la tecnología que aporta Todaro, al fundamentar el dualismo en las mismas. A partir del dualismo internacional en ciencia y tecnología Todaro propone explicaciones de las razones por las cuales los sectores rurales o que utilizan tecnologías autóctonas no progresan tecnológicamente con base endógena, al quedar excluidos del proceso de generación tecnológica dominado por los centros (internacionales e internos). Puesto que la tecnología avanzada, si se incorpora en un país subdesarrollado, no responde a las necesidades del país, no será más que un enclave aislado mientras el resto del territorio queda igualmente subdesarrollado. Destaca en este sentido el efecto perverso de la inversión extranjera de alta tecnología a través de enclaves aislados.

En cuanto al análisis del dualismo interno, interpreta que no es un fenómeno natural sino inducido en virtud de un concepto de modernidad basado en la gran escala que no se corresponde con las necesidades de los países pobres. Esta discriminación inducida está provocada, entre otras cosas, por la formación que reciben los decisores según los patrones de los países ricos (efecto demostración). Esto lleva a intentar aplicar a los países pobres conceptos occidentales para la comprensión y solución de sus problemas.

### 3.4. La teoría estructuralista de la dependencia

A mediados de los sesenta surge la *teoría de la dependencia*, que supone una radicalización del pensamiento estructuralista cepalino que dura hasta mediados de los ochenta y que toma dos direcciones diferenciadas: por un lado la teoría de la dependencia estructuralista y por otro lado la teoría de la dependencia neomarxista (que se analizará posteriormente).

Entendiendo por dependencia “una situación en que la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la que está sometida” (Dos Santos, 1979 [1970]: p. 216), son diversos los autores que desarrollan y complementan la teoría de la dependencia estructuralista. No obstante, a pesar de la opuesta interpretación de las causas del subdesarrollo, las principales críticas a esta teoría versan precisamente en la carencia de una definición alternativa a la de la modernización de la propia concepción del desarrollo ni del camino para alcanzarlo, que da la sensación de no diferenciarse esencialmente del propuesto por ésta.

Aníbal Pinto y Pedro Vuskovic ponen el énfasis en el estilo perverso de desarrollo basado en polos de modernidad y marginación social.

Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1984 [1969]) aceptan la posibilidad de un desarrollo de la periferia con la característica de ser un *desarrollo dependiente asociado* asimétricamente al del centro.

Osvaldo Sunkel y Pedro Paz (1973 [1970]) explican la dependencia como el resultado de un proceso histórico donde el desarrollo y el subdesarrollo son fenómenos simultáneos e interdependientes, en

el que "el desarrollo y el subdesarrollo son las dos caras de una misma moneda", entendiendo el sistema capitalista como un todo. Explican el fracaso de la estrategia ISI debido a la desnacionalización de la importante industria nacional generada en el proceso por su paso a manos de empresas transnacionales que repatrian los beneficios generados y debilitan a la clase empresarial nacional, que resulta en un acrecentamiento de la dependencia provocado por la propia estrategia implementada.

Destacan asimismo la vinculación de los procesos locales de desarrollo con el desarrollo del sistema capitalista mundial, de manera que se favorece a los grupos locales que se vinculan con las actividades extranjeras.

Celso Furtado, Prebisch y Sunkel ponen a su vez el acento en la *dependencia cultural* (generada por el efecto demostración, que provoca un mal empleo de los recursos orientando los ingresos al consumo en vez de a la inversión reproductiva de capital), en la *dependencia tecnológica* (incapacidad de los países de capitalismo dependiente para generar innovaciones) y en la *dependencia intelectual* (la subordinación incondicional a teorías elaboradas en los centros no necesariamente aplicables a sus realidades). En este sentido sostienen que gran parte de los problemas del subdesarrollo son consecuencia de consejos inapropiados y erróneos de los expertos internacionales desconocedores de la realidad de la periferia.

### 3.5. La interdependencia

En los ochenta se produce un redireccionamiento del pensamiento estructuralista tendente a moderar el discurso aprovechando y defendiendo las posibilidades que ofrece la *interdependencia* (convergencia de intereses entre centro y periferia que supera la dependencia) y la construcción del Nuevo Orden Internacional, proceso que culmina con la reformulación de esta teoría en el neoestructuralismo de la CEPAL, con el enfoque de la transformación productiva con equidad a principios de los noventa.

Tratando de alejarse de planteamientos pesimistas propios de la dependencia, pero manteniendo en esencia los postulados de la misma, autores como Ricardo Ffrench Davis y Raúl Prebisch destacaron la importancia de avanzar significativamente en la protección del medio ambiente, el control de los recursos naturales, la regulación internacional de las empresas transnacionales, el acceso a los avances científicos, y la participación en el proceso internacional de decisiones para la solución de los problemas globales mundiales. Son éstas condiciones indispensables para que las relaciones de dependencia se transformen en relaciones de interdependencia y hagan posible un intercambio más equitativo (Ffrench Davis, 1979: pp- 446-447). Para Prebisch, el interés mutuo por la convergencia no es sólo económico sino político, pues las situaciones prolongadas de subdesarrollo son un germen de inestabilidad que puede perjudicar los intereses del centro.

### 3.6. El neoestructuralismo

Recogiendo el testigo de las aportaciones anteriores, centradas en la interdependencia como oportunidad de desarrollo, se desarrolla en la última década (años noventa) una corriente de pensamiento en la CEPAL encabezada por Osvaldo Sunkel, que se resume en el documento publicado en 1990 *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). Parte de un diagnóstico diferente al del Consenso de Washington (al que nos referiremos posteriormente), y en cierta medida supera al mismo, por cuanto asume gran parte de sus recomendaciones pero las supera.

A partir de los estudios de Fernando Fajnzylber (1990), en los que pone de manifiesto la no existencia de casos entre los países latinoamericanos de correspondencia entre crecimiento económico y equidad (lo que denomina *el casillero vacío del desarrollo latinoamericano* en referencia a la representación gráfica de los resultados del estudio), emerge el factor de la equidad como clave del desarrollo: la equidad favorece el crecimiento y refuerza la competitividad auténtica (no basada en la sobreexplotación de los recursos naturales o en bajos salarios).

La nueva concepción del desarrollo reflejada en la *Transformación productiva con equidad* gira en torno a crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar la democratización, adquirir mayor autonomía, detener el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población.

En cuanto a la transformación productiva, se pone énfasis en la competitividad vía progreso técnico y se introduce la necesidad de una aproximación integral al problema productivo (social, institucional, político,...); se incorpora asimismo la dimensión territorial y medioambiental. No es suficiente sólo con crear contextos macroeconómicos estables; son necesarios cambios institucionales y generar políticas sectoriales concertadas, acompañando de políticas redistributivas no asistenciales basadas en la formación de capital humano y la provisión de servicios.

Las propuestas de la CEPAL se ven reforzadas y complementadas con el trabajo paralelo de Sunkel (1991), donde propone un modelo de desarrollo *desde dentro*. Plantea, desde este punto de vista, un proceso de industrialización en torno a un proceso endógeno de acumulación y de generación de progreso técnico donde el papel del Estado es decisivo más allá de sus funciones clásicas. Orienta el diagnóstico de los problemas hacia la oferta más que hacia la demanda, por lo que el papel del Estado debe ser reorientar y reforzar ésta, manteniendo los equilibrios macroeconómicos básicos, pero a un ritmo más moderado que el planteado desde el neoliberalismo, y acompañado de programas de alivio de la pobreza.

El papel del Estado es también activo en la orientación y puesta en marcha de políticas adecuadas adaptadas a la realidad de cada país: de transformación y modernización productiva (fomento de las exportaciones mediante la intervención selectiva); políticas agrícolas (precios de garantía, estímulo de la demanda interna, innovación tecnológica, servicios postcosecha, mercados de futuros y seguro agrario,...); políticas medioambientales (internalización de costes y políticas activas de valoración ambiental); políticas de tecnología e innovación (sistema de I+D y calidad en los productos) y políticas de fomento de la inversión.

La CEPAL ha continuado desarrollando las ideas que se apuntaba en el enfoque de la *Transformación productiva con equidad* a lo largo de los años noventa con desarrollos específicos.

En primer lugar, el *desarrollo sostenible* (CEPAL, 1991), planteando estrategias de educación ambiental, internalización de costes ambientales, evaluaciones sistemáticas del impacto ambiental, políticas activas de desarrollo sostenible como el reciclaje y las energías renovables, etc.

En segundo lugar la *educación como eje de transformación* (CEPAL, 1992-a) donde se pone de manifiesto la necesidad de la educación en la ciudadanía y en los valores, además de en la competitividad como pilar básico de la transformación con equidad.

En tercer lugar el *enfoque integrado* (CEPAL, 1992-b), planteando políticas económicas de crecimiento acompañadas de políticas sociales no asistenciales orientada a la inversión en capital humano y social.

En cuarto lugar los aspectos referidos a la población (CEPAL, 1993).

Por último, el *regionalismo abierto* (CEPAL, 1994), donde enfatiza la potencialidad de la integración regional en América Latina y el Caribe como medio de mejorar sustancialmente la inserción del continente en el contexto internacional.

## 4. La teoría neomarxista del desarrollo

---

La teoría neomarxista del desarrollo nace después de la 2ª Guerra Mundial como alternativa a las teorías de la modernización.

Hunt (*op. cit.* p. 162-164) resume los principales postulados de la teoría neomarxista del subdesarrollo como sigue:

- a) El subdesarrollo es un proceso de continua extracción por los centros del excedente generado en la periferia.
- b) Los países subdesarrollados se caracterizan por bajo ingreso per cápita y baja acumulación de capital.
- c) El desarrollo económico se caracteriza por la reinversión nacional del excedente.
- d) El desarrollo futuro de cualquier país está determinado por su posición en la economía internacional.
- e) El elemento central del método de análisis es la adopción de una perspectiva histórica y la atención hacia el control del excedente de los países subdesarrollados por las diferentes clases sociales.
- f) La inserción de los países subdesarrollados en el sistema de relaciones de intercambio desigual está provocado por la introducción de éstos en el sistema de relaciones por los países capitalistas industrializados.

- g) Estas relaciones de intercambio desigual persisten hoy en día.
- h) El intercambio desigual ha destruido la producción artesanal precapitalista en los países subdesarrollados y reducido el incentivo al desarrollo industrial autóctono.
- i) Las exportaciones manufactureras de los centros reducen aun más el incentivo a la industrialización de la periferia.
- j) El precario desarrollo industrial que se ha producido en la periferia ha estado controlado por los monopolios industriales que han extraído el excedente hacia los centros.
- k) Las clases dominantes de la periferia no promueven el desarrollo productivo en la misma pues no tienen interés en ello, dados sus elevados ingresos.
- l) Las economías de los países subdesarrollados no pueden seguir el camino por etapas previsto por la modernización pues las condiciones internacionales han cambiado irreversiblemente.
- m) El desarrollo económico sólo puede darse con un cambio político radical.

Surgida inicialmente en los Estados Unidos con las aportaciones de Paul Baran y Paul Sweezy (estudios centrados en la tendencia al aumento del excedente y el papel del proteccionismo) durante los años cincuenta y sesenta, continúa su desarrollo en Francia hacia finales de los años sesenta con los trabajos de autores como Arghiri Emmanuel o Samir Amin (sobre el intercambio desigual y el desarrollo desigual). En los setenta toma fuerza en América Latina con los trabajos fundamentalmente de Oscar Braun, Theotonio Dos Santos y André Gunder Frank, constituyendo los desarrollos centrales de la corriente neomarxista de la teoría de la dependencia.

En los años ochenta la teoría neomarxista del desarrollo continúa ampliándose, sobre todo en Europa, a través de Immanuel Wallerstein y Christian Palloix (con la descripción del funcionamiento del sistema capitalista mundial) concluyendo hasta la fecha su desarrollo con la conocida tesis de la desconexión de Samir Amin en los últimos ochenta, previo al declive del pensamiento neomarxista después de la caída del muro de Berlín.

#### **4.1. La moderna teoría del imperialismo y el intercambio desigual**

El arranque de la teoría neomarxista puede situarse en la obra de Baran y Sweezy (1974 [1966]). Basando sus análisis en el concepto de excedente económico (beneficio agregado de la producción nacional), estos autores caracterizan como ley de comportamiento la tendencia al aumento del excedente debido al carácter monopólico del sistema capitalista con el papel protagónico de las grandes corporaciones mundiales. Dadas las dificultades para absorber este aumento constante del excedente, y su tendencia natural al estancamiento, la única salida para evitarlo es precisamente el imperialismo, señalando la relación del gasto militar con la defensa de los intereses de las grandes corporaciones.

En este contexto toman protagonismo las multinacionales como actores que deciden su estrategia desde las casas matriz en función del interés global de la corporación, independientemente del perjuicio de estas decisiones en los países del mundo en que están ubicadas. Este hecho, unido a la repatriación de beneficios, configura a la inversión extranjera en los países subdesarrollados como un mecanismo de transferencia de riqueza de éstos a los países desarrollados y, por tanto, en mecanismo de subdesarrollo más que de desarrollo de los primeros.

En el contexto del posterior desarrollo en Francia de la teoría, Emmanuel (1973[1969]) y Braun (1976[1973]), autor argentino que complementa los postulados del primero, analizan el fenómeno del intercambio desigual a través de los salarios desiguales en los países subdesarrollados y los desarrollados. Emmanuel explica el intercambio desigual a través de la situación de subsistencia en la que se encuentran los trabajadores de la periferia, que es el hecho que induce los bajos salarios y no la baja productividad, frente a los salarios altos de los países centrales.

Por su parte, Braun explica el mismo aduciendo que son los países imperialistas los que tensionan a la baja los precios de las exportaciones y los salarios de la periferia a través de sus políticas comerciales y proteccionistas.

## 4.2. La teoría neomarxista de la dependencia

La teoría neomarxista de la dependencia debe gran parte de su desarrollo al estructuralismo latinoamericano como se describió anteriormente, y parte en lo inmediato de los planteamientos de Baran de la interpretación del subdesarrollo como un producto histórico del desarrollo y de la imposibilidad del capitalismo de ser la respuesta al subdesarrollo, dado que no existe esperanza de que surja una clase capitalista emprendedora autóctona en la periferia, por el desarrollo histórico de sus economías.

Entre los principales autores de la escuela neomarxista de la dependencia figura Frank, quien en su ensayo *El desarrollo del subdesarrollo* (recogido en Frank: 1971[1966]), amplía el modelo centro-periferia de Prebisch (relaciones que denomina metrópoli-satélite) describiendo cómo este sistema de relaciones se reproduce consecutivamente a diferentes escalas: entre países, internamente a los países subdesarrollados, y dentro de éstos. Así, excepto para las metrópolis principales, los satélites se convierten a su vez en metrópoli con sus propios satélites internos en el país. Y éstos, a su vez, en metrópoli para otros satélites internos... configurando una concatenación de constelaciones metrópoli-satélite caracterizada por la extracción del excedente por cada metrópoli a sus satélites, que es a su vez extraído por la metrópoli superior.

Frank plantea la hipótesis de que la tendencia del sistema es el desarrollo de la metrópoli y el subdesarrollo del satélite, por lo que el desarrollo de las metrópolis-satélites nacionales, regionales o locales dentro de los países subdesarrollados es en realidad un desarrollo subdesarrollado. De ahí el planteamiento de una segunda hipótesis que marca la proporcionalidad directa existente entre el subdesarrollo y la intensidad histórica de la conexión con el sistema capitalista industrial.



Para Dos Santos, por su parte, (*op. cit.*), la causa del subdesarrollo es la dependencia, y por tanto sólo es posible el desarrollo mediante un cambio profundo tanto en las relaciones internas de los países dependientes como en las externas que mantienen con los centrales. Caracteriza la dependencia como factor interno históricamente determinado a través de sus diferentes formas históricas (la dependencia colonial, la financiero-industrial y la tecnológico-industrial actualmente vigente, marcada por el protagonismo de las empresas multinacionales que obliga a mantener un sector exportador para el pago de insumos industriales, la repatriación de beneficios y necesidad de financiación externa del desarrollo, el monopolio intelectual a través de las patentes y la subordinación de los gobiernos de la periferia y su estructura económica a este hecho).

Samir Amin (1975[1973]), por su parte, interpreta la transición hacia el capitalismo en el centro como un proceso autocentrado (el excedente queda en la propia sociedad del centro), diferente del de la periferia (no autocentrado). En el proceso histórico de conformación del sistema capitalista, y con la búsqueda del beneficio como motor, se destruye el artesanado local y se produce la crisis de la agricultura tradicional en la periferia, que bloquean el desarrollo de las fuerzas productivas.

### 4.3. El sistema capitalista mundial

La teoría neomarxista del desarrollo evoluciona en los años setenta con la ampliación del marco formal de la misma a través del enfoque del sistema capitalista mundial. Muchos de los autores neomarxistas citados anteriormente participan de este nuevo enfoque, aunque los autores más destacados fueron Immanuel Wallerstein y Christian Palloix.

Wallerstein, entre cuya obra destaca *El moderno sistema capitalista mundial* (Wallerstein, 1979 [1974] y 1984 [1980]), parte en su marco de análisis de la consideración del comportamiento de la economía mundial como un sistema mundial. El moderno sistema mundial estaría caracterizado como un sistema capitalista distinguiendo entre capitalismo periférico (subdesarrollo) y capitalismo central (desarrollo).

Según Reyes (2001, *op. cit.*) una las principales diferencias entre la aproximación de los enfoques de la dependencia y de los sistemas mundiales reside en la unidad de análisis (el estado-nación en la primera y los sistemas y subsistemas mundiales en la segunda).

### 4.4. La tesis de la desconexión

La tesis de la desconexión de Samir Amin (1988 [1985]), que constituye la última aportación sustancial de la teoría neomarxista anterior a la caída del muro de Berlín, aporta un nivel de concreción a la abstracta solución al problema del subdesarrollo hasta ese momento aportada por la teoría neomarxista (el "tránsito hacia el socialismo").

Por desconexión debe entenderse, según Amin, no un repliegue autárquico o exclusión de los países subdesarrollados, sino la subordinación de las relaciones exteriores al desarrollo interno autocentrado de cada país de la periferia, subordinando por lo tanto los criterios de racionalidad económica

resultantes de la dominación de las leyes del capitalismo a escala mundial a las necesidades nacionales y populares de la periferia.

La desconexión es necesaria para el cambio del sistema hacia el socialismo, puesto que la periferia necesita desconectarse como consecuencia del desarrollo desigual del capitalismo. Sería un método para la construcción de un sistema mundial diferente basado en la solidaridad y el internacionalismo. De esta forma se permitiría romper la tendencia del sistema capitalista mundial a impedir el desarrollo de las periferias por los centros, llegando a ser viable la configuración de un sistema mundial poli-céntrico.

En la desconexión, y ésta es una de las principales críticas a la tesis, toma un papel fundamental la opción revolucionaria popular como inicio del proceso y primer paso hacia el socialismo, con la asunción implícita de procesos de levantamiento popular más o menos violentos como parte importante del tránsito.

## 5. La teoría neoliberal del desarrollo

---

Paralelamente al desarrollo de las teorías de la modernización, estructuralistas y neomarxistas, comienza a fraguarse una corriente crítica a la teoría de la modernización proveniente de posiciones conservadoras. Pero es desde mediados de los setenta y, sobre todo, durante los ochenta y noventa, cuando la Economía del Desarrollo ha estado claramente dominada por el enfoque neoclásico desarrollado por los pensadores neoliberales<sup>11</sup>.

Los autores neoliberales, provenientes del campo general de la teoría económica neoclásica, retomaron un planteamiento monoeconómico al desarrollar sus estudios sobre desarrollo partiendo de una teoría general que aplican tanto a los países subdesarrollados como a los países desarrollados.

La recuperación del pensamiento original del liberalismo económico conforma, como primer elemento de la teoría neoliberal, la defensa del mercado como el mecanismo más eficaz en la asignación óptima de recursos, la crítica de la intervención pública en la economía y las ventajas del libre comercio internacional criticando duramente el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

De entre los descritos por Hunt (*op. cit.* p. 326), pueden destacarse los siguientes postulados de la teoría neoliberal del desarrollo:

- a) La creencia en la desigualdad económica como incentivo humano.
- b) Las operaciones del mercado sin intervención maximizan la eficiencia y el bienestar.
- c) La convicción del principio de beneficio mutuo del comercio internacional.

---

<sup>11</sup> La "*contrarrevolución de los bárbaros*", como la denomina Rostow en 1984.

- d) La defensa de la mínima intervención del Estado y los gobiernos.
- e) La importancia central de los precios como referente de información fundamental para la asignación de recursos.

El disenso de los autores conservadores, las propuestas de liberalización interna y externa y, sobre todo, los planteamientos reformistas basados en la estabilización y el ajuste configuran el núcleo del nuevo modelo neoliberal.

### 5.1. Los antecedentes: el disenso conservador

Durante la década de los cincuenta y sesenta se producen las primeras críticas a la Economía del Desarrollo desde autores conservadores que consideraban que ésta se alejaba excesivamente de la ortodoxia económica.

Jacob Viner critica especialmente la intervención de los gobiernos en el desarrollo por considerarles incapaces técnicamente para esta labor y propone una estrategia de desarrollo basada en la agricultura frente a la industrialización propuesta por las teorías de la modernización y estructuralistas.

P. T. Bauer profundiza esta crítica cuestionando la planificación del Estado en los países subdesarrollados, acusándola de desviar los recursos públicos y privados de los sectores más productivos, de retardar el avance económico y de reforzar el autoritarismo. Cuestiona asimismo la utilidad y conveniencia de la ayuda extranjera a estos países, por cuanto servía para fortalecer al Estado y debilitar al sector privado, promoviendo la actividad planificadora, manteniendo los regímenes autoritarios y debilitando los mecanismos del mercado<sup>12</sup>. H. G. Johnson, por su parte, centró sus críticas en el proteccionismo económico.

### 5.2. La liberalización interna y externa

En el desarrollo de los **análisis de las distorsiones internas del mercado y la crítica a la intervención estatal y a la planificación** destaca Deepak Lal, quien en su obra *La pobreza de la Economía del Desarrollo* (Lal, 1983) realiza una crítica feroz a esta disciplina acusándola de dogmática, dirigista y de estar compuesta por falacias económicas. Lal fundamenta la importancia de la no intervención del Estado en la consideración del "second best" o segundo óptimo que supone la no intervención del Estado en la economía, dado que la intervención directa sobre una de las múltiples distorsiones existentes en la economía puede tener un efecto negativo sobre el conjunto al contrarrestar las neutralizaciones que pueden existir entre las propias distorsiones.

Lal reconoce la existencia de distorsiones endógenas, aunque la mayoría las considera provocadas por la propia intervención estatal, pero sostiene la conveniencia de la no intervención para corregir

---

<sup>12</sup> Este razonamiento es contradictorio con el de otros autores de esta corriente, como Huntington, que defienden la necesidad de mantener un orden político a través de un gobierno fuerte.

las endógenas previendo un efecto agregado negativo. En particular rechaza la redistribución de la renta identificándola como mecanismo para corregir una distorsión endógena, planteando la prioridad del objetivo de libertad frente al de fraternidad o equidad<sup>13</sup>.

Lal propone, en los casos en los que es estrictamente imprescindible la intervención del estado, la sustitución de la intervención dogmática (*dirigismo dogmático*) propugnada por la Economía del Desarrollo por un *dirigismo racional* basado en la aplicación del *análisis social coste-beneficio* (ACB)<sup>14</sup>, mediante la estimación de los precios de eficiencia o *precios sombra* para los bienes y factores afectados de distorsiones endógenas. Los neoclásicos plantean, pues, la sustitución de la planificación macroeconómica central por la utilización de técnicas microeconómicas de proyectos y de gestión como el ACB.

**En el aspecto externo, el postulado fundamental es la liberalización completa del comercio exterior.** Parten de una dura crítica a los modelos ISI en cuanto a que: a) la producción está limitada por el tamaño del mercado interno, por lo que no se pueden desarrollar grandes plantas industriales; b) inhibe la competencia exterior debido al proteccionismo del modelo, desincentivando la competitividad internacional; c) la estrategia ISI deteriora los términos de intercambio al encarecer los inputs de las empresas exportadoras; d) se acompaña de sobrevaloración de las monedas, lo que hace perder competitividad exterior; e) concentran la inversión en pocas empresas; f) las políticas de fomento mantienen bajos tipos de interés, desincentivan el ahorro interno y provocan la fuga de capitales; g) distorsiona los precios y mercados internos e internacionales provocando una asignación no óptima de recursos; h) tienen efectos negativos sobre la agricultura al infravalorar los precios agrícolas al sobrevalorar los industriales (deterioro interno de los términos de intercambio rural-urbanos generando un dualismo urbano-rural) y desincentivar la inversión agrícola, provocando en última instancia el éxodo rural masivo<sup>15</sup>.

Frente al sesgo antiexportador de los modelos ISI y de la Economía del Desarrollo en general (precios internos superiores a los internacionales; sobrevaloración de la moneda; alto precio y mala calidad en las empresas exportadoras), y basándose en los análisis de las economías de los Nuevos Países Industriales de Asia, Bela Balassa (uno de los máximos exponentes del neoliberalismo, en sus estudios realizados para el Banco Mundial en 1981) defiende una estrategia contrapuesta a la ISI

---

<sup>13</sup> Razonamiento que contrasta con el reclamo simultáneo de estos autores de un gobierno fuerte, autoritario y no necesariamente democrático que permita eliminar de la escena política a grupos de presión en los países subdesarrollados. Ignoran asimismo los efectos sociales que la aplicación de las medidas de liberalización interna tiene sobre las capas más pobres de la población.

<sup>14</sup> Técnica a la que nos referiremos en el capítulo siguiente.

<sup>15</sup> Propugnan estos autores el mantenimiento de los bajos precios y salarios agrícolas de manera que se mantuviese el poder adquisitivo, pero impulsando la productividad agrícola mediante la Revolución Verde acompañada de la liberalización comercial y el abandono de la ISI.

centrada en la industrialización por sustitución de exportaciones (ISE), como firme defensor de la teoría de las ventajas comparativas<sup>16</sup>.

Balassa defiende precisamente la priorización de la producción industrial hacia la exportación, lo que permitirá utilizar métodos de producción a gran escala abaratando los costes, así como la neutralidad del régimen comercial, de manera que no se grave las exportaciones frente a las importaciones. Esto es, eliminando las políticas proteccionistas (aranceles y contingentes a la importación, impuestos a la exportación) y facilitando subsidios a la exportación.

No obstante, Balassa defiende un *casi libre comercio* entendido como un *dirigismo racional*, reduciendo las políticas proteccionistas pero aceptando el subsidio a la industria naciente. En definitiva, unos incentivos neutrales que traten por igual las actividades dirigidas al mercado interno y las dirigidas a la exportación.

### 5.3. Reforma, estabilización y ajuste. El consenso de Washington

En el contexto de la desaparición del bloque de países del Este, de la década perdida de América Latina, y ante la debilidad de los planteamientos alternativos, se consolida en los ochenta el *nuevo enfoque neoliberal* cimentado en cinco pilares básicos: la liberalización del comercio exterior; la liberalización del sistema financiero; la reforma del estado; la reforma del mercado de trabajo y la atracción de capitales extranjeros. En la década de los ochenta, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial recomendaron a los países subdesarrollados la aplicación secuencial de una política de estabilización seguida de una de ajuste estructural.

A principios de los noventa se configura, alrededor de este modelo y del análisis de las causas de la crisis latinoamericana, el llamado *Consenso de Washington*, conocido por su aceptación en los mencionados organismos financieros multilaterales, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y el G-7.

Los elementos centrales del diagnóstico del *Consenso de Washington* de la crisis se centran en el excesivo crecimiento del estado, las empresas públicas ineficientes, la regulación, el proteccionismo y el populismo económico que imposibilitaba controlar el déficit público.

Las recomendaciones consisten (Williamson, 1990: pp. 8-17), siguiendo la experiencia de los organismos financieros multilaterales en los ochenta, en una primera etapa de estabilización de la economía eliminando la inflación y el déficit exterior como principales desequilibrios macroeconómicos, para lo cual es necesario combinar adecuadamente la política monetaria, fiscal y cambiaria, reduciendo el consumo público y privado. La causa fundamental del desequilibrio es identificada como el déficit fiscal, por lo que la disciplina fiscal es prioritaria, eliminando los subsidios y redirigiendo esos

---

<sup>16</sup> Una de las principales críticas a la lectura de Balassa del éxito de los países industrializados asiáticos reside en que no residió tanto en el abandono de la ISI como en su combinación adecuada con la ISE, como tránsito entre la etapa ISI primaria y la secundaria.

recursos hacia la sanidad, acompañado de un aumento impositivo de base amplia, así como la determinación por el mercado de los tipos de interés y del tipo de cambio.

Una vez estabilizada la economía se entraría en la segunda etapa de ajuste estructural, encaminada a generar un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado y por tanto con medidas dirigidas a:

- 1) Aumentar el ahorro público incrementando los ingresos fiscales y reducción del gasto público (mejora de la recaudación y aumento de impuestos, privatización de empresas públicas, reducción de subsidios a los precios y los servicios orientados a la clase media).
- 2) Aumentar el ahorro privado mediante una política económica previsible y estable.
- 3) Asignar la inversión pública a infraestructura y recursos humanos.
- 4) La desregulación de las actividades económicas para lograr una mayor eficiencia económica y de la inversión privada, eliminando las distorsiones tales como trabas al mercado laboral, controles de precios y subsidios a las tasas de interés.
- 5) El aumento de los bienes comercializables internacionalmente mediante la eliminación del sesgo antiexportador y el desmantelamiento del proteccionismo, eliminando cualquier barrera arancelaria o de otro tipo.
- 6) La atracción de la inversión extranjera eliminando cualquier tipo de restricción.
- 7) La firme garantía del derecho de propiedad.

En cuanto a la secuencia y velocidad del ajuste, se recomienda iniciar las reformas por la liberalización del mercado laboral y el sistema financiero antes de abordar la reforma del mercado de bienes.

Las políticas macroeconómicas deben mantener, en cuanto a política monetaria, una inflación moderada compatible con un tipo de cambio adecuado y, en cuanto a política fiscal, control del déficit público para hacerlo compatible con la afluencia de financiación externa (elemento básico del proceso de ajuste).

#### 5.4. En síntesis: el nuevo modelo económico neoliberal

La aplicación de las políticas reformistas en los países subdesarrollados<sup>17</sup> ha ido contribuyendo a la configuración en el plano de la teoría de un modelo de desarrollo que algunos autores han denominado el *nuevo modelo económico* (o, por extensión, como *Consenso de Washington*<sup>18</sup>) articulado a través de cinco ejes básicos (Bulmer-Thomas, 1996)<sup>19</sup>:

<sup>17</sup> Sin duda condicionada por la crisis de la deuda de los ochenta y noventa y la aplicación de los programas de ajuste condicionados al refinanciamiento de la misma

<sup>18</sup> Como el propio Williamson señala (1997), el término *Consenso de Washington* evolucionó con el tiempo hasta ser identificado como un conjunto de prescripciones de políticas neoliberales, más que el uso descriptivo original de la situación y reformas en América Latina en los ochenta.

<sup>19</sup> Que Stiglitz (1998-b, *op. cit.*: p. 9) resume en tres pilares: liberalización, estabilización y privatización.

1. Liberalización del comercio exterior como eje principal. Eliminando los aranceles y ajustando el tipo de cambio al real efectivo, las exportaciones pasarán a ser el motor del crecimiento económico orientado hacia fuera. La modernización tecnológica como fomento de la competitividad exterior, la traslación transitoria de los subsidios a bienes importables hacia los exportables y el control de la inflación, completan el eje de liberalización exterior.
2. Reforma del Estado. Reforma del Banco Central, reducción de gastos (disminución de personal y salarios en el estado, recortes de gasto social derivando la protección social a la sociedad civil) y aumento de ingresos (vía impuestos indirectos y privatizaciones de empresas públicas).
3. Reforma del mercado laboral. Para que el sector privado pueda asumir los despidos masivos del sector público y fomentar el empleo, se plantea la disminución de restricciones al despido y de los costes laborales (contribución empresarial al estado).
4. Liberalización del sistema financiero y el mercado de capitales. La eliminación de la intervención del Estado llevará al alza los tipos de interés, lo que orientará la inversión hacia la producción intensiva en mano de obra y no en capital, se fomentará el ahorro local y se desincentivará la fuga de capitales.
5. Atracción de capital extranjero. Con tasas de interés más altas se atraerá la inversión extranjera, donde en muchos casos y en los períodos iniciales tendrá especial importancia la ayuda al desarrollo multilateral y bilateral.

Todo ello generará, según el modelo, un crecimiento sostenido de los países cuyos efectos se irán distribuyendo progresivamente al conjunto de la sociedad ("efecto goteo").

Como posteriormente se detalla, el modelo entra en crisis mediados los noventa y comienza a ser cuestionado desde el propio Banco Mundial, que modera su discurso a través de un nuevo enfoque *favorable al mercado*, comenzando una cierta convergencia con planteamientos heterodoxos neoliberales y alternativos.

## **6. Las teorías y enfoques alternativos del desarrollo**

---

En los años setenta comienza a producirse el cambio más importante, probablemente, en la historia de la Economía del Desarrollo. Éste deja de tener por objetivo la acumulación de capital para centrarse en la satisfacción de las necesidades básicas del hombre, es decir, se pasa de un *desarrollo riqueza* a un *desarrollo no pobreza* (Hidalgo, *op. cit.*: p. 193). *"El desarrollo económico fue redefinido en términos de reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, dentro de un contexto de crecimiento económico"* (Todaro, *op. cit.*). Este hecho marca el surgimiento de un enfoque radicalmente distinto a todos los anteriores configurando un pensamiento alternativo sobre el desarrollo.

Este pensamiento alternativo tiene su antecedente inmediato en el llamado *relatorio de Uppsala*, donde se formula el concepto de *desarrollo alternativo* (*another development*) publicado en 1977

(Nerfin, 1978[1977]). Los elementos definitorios del desarrollo alternativo recogidos en el relatorio de Uppsala (siguiendo a Hettne, *op. cit.*: pp. 153-154) son los siguientes:

- a) La satisfacción de las necesidades humanas básicas materiales (nutrición, salud, alojamiento, agua y saneamiento, educación,...) y no materiales (confianza, seguridad, participación ciudadana, identidad cultural,...) como medio para proporcionar las oportunidades de pleno desarrollo físico, mental y social del ser humano, es el elemento central del enfoque (Desarrollo igualitario).
- b) El desarrollo endógeno (que tenga su génesis internamente en cada sociedad con la definición soberana de su visión de futuro).
- c) El desarrollo autónomo.
- d) El desarrollo ecológico y el ecodesarrollo.
- e) El desarrollo con transformación estructural, con el protagonismo de la autogestión y la participación en la toma de decisiones de todos los afectados por ellas.

La formulación de los postulados alternativos del desarrollo, desde el relatorio de Uppsala, evoluciona en sus diferentes elementos y dimensiones con la incorporación de las formulaciones contemporáneas del desarrollo multidimensional, la reforma del orden internacional, del desarrollo endógeno y ecodesarrollo en los setenta, el desarrollo local y rural y el desarrollo sostenible en los ochenta y noventa y, en la actualidad, en la síntesis fundamental del pensamiento alternativo en el concepto de Desarrollo Humano durante la década de los noventa y en la actualidad<sup>20</sup>.

A pesar de las críticas aducidas a las teorías alternativas (fundamentalmente desde la ortodoxia económica, referentes a la debilidad teórica de los conceptos), es indudable que en la actualidad marcan el punto de consenso fundamental en el debate sobre desarrollo en las formulaciones multidimensionales más recientes del desarrollo humano sostenible, abordaremos en el último apartado.

### 6.1. La satisfacción de las necesidades básicas

En 1981 el propio Banco Mundial pone en primera línea la satisfacción de las necesidades básicas con la publicación del conocido informe elaborado por Paul Streeten *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo* (Streeten, 1986[1981]).

El enfoque de Streeten, en cierta medida ya influido por la vinculación de la satisfacción de las necesidades básicas al aumento de productividad de los pobres planteado por Mahbub ul Hac ("*nos han enseñado a ocuparnos del PNB para resolver el problema de la pobreza. Démosle la vuelta y ocupémonos de la pobreza para resolver el problema del PNB*", en Todaro, *op. cit.*: p. 176), se orienta a

---

<sup>20</sup> En la exposición de los enfoques alternativos del desarrollo nos alejamos del esquema seguido por Hidalgo. Dada la confluencia en el tiempo de la mayoría de los postulados, optamos por un orden alternativo en la exposición y por una agrupación de los autores en las diferentes corrientes ligeramente diferente.



la satisfacción de las necesidades materiales y no materiales como medio para proporcionar las oportunidades de pleno desarrollo físico, mental y social del ser humano.

Para ello plantea una *estrategia de desarrollo por medio de la satisfacción de las necesidades básicas* orientada como meta a la satisfacción de dichas necesidades del segmento más pobre de la población, con un marcado carácter keynesiano. Propone para ello: a) elevar el ingreso del segmento más pobre aumentando su productividad; b) aumentar los servicios públicos, subsidios y transferencias al segmento más pobre; c) mejorar mediante la educación los aspectos de salud y nutrición; d) considerar los costes de oportunidad de obtención de ingresos adicionales por los más pobres respecto a la satisfacción de sus necesidades básicas; e) plantear un enfoque redistributivo de la satisfacción de necesidades dentro de la unidad familiar; f) producir mediante técnicas y tecnologías apropiadas; y g) atender a las necesidades no materiales.

Los estudios posteriores del Banco Mundial, evaluando las experiencias sectoriales y de países que aplicaron estrategias similares, concluyen que, efectivamente, la inversión en la satisfacción de necesidades básicas aumenta la productividad de los pobres, siendo además viable esta satisfacción de necesidades básicas sin sacrificar el crecimiento económico (planteamientos retomados con fuerza desde el enfoque de Desarrollo Humano posteriormente). Entre otras conclusiones plantea la necesidad de la realización simultánea de las intervenciones en varios sectores (agua, saneamiento, salud, educación,...) con un enfoque integral para aumentar su eficiencia y reducir sus costes dadas las interrelaciones existentes entre éstos.

A pesar de ello, la derrota del enfoque de necesidades básicas por los planteamientos neoliberales fue evidente, dado el carácter keynesiano de las propuestas profundamente enfrentado a los planteamientos de estos últimos. Sin embargo, el nuevo enfoque de las necesidades básicas abre las puertas a la participación de la sociedad civil por medio de las ONG en la solución del problema del subdesarrollo, aportando substrato teórico y político para una participación solidaria y popular desvinculada de los intereses de Estado y los compromisos diplomáticos (Hidalgo, *op. cit.*: p. 198).

## 6.2. El desarrollo endógeno, ecodesarrollo y etnodesarrollo: desarrollo local y desarrollo rural

El desarrollo endógeno<sup>21</sup> surge en torno al concepto de *territorio* como elemento central del desarrollo, entendido éste no sólo como espacio físico soporte de actividades económicas sino con una connotación amplia y multidimensional, entre otras, de apropiación territorial, conformación de región, de espacio acotado en términos geográficos, políticos, administrativos y ecológicos (IICA, 1999).

---

<sup>21</sup> Entre sus antecedentes puede destacarse las aportaciones de J. Friedman y M. Douglas sobre la integración del desarrollo rural con el urbano configurando un desarrollo *agropolitano*, basado en la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades locales mediante el desarrollo autocentrado y la promoción de sus propias capacidades.

En este sentido el territorio se concibe constituido por los aspectos físico naturales y por los aspectos humanos, sociales y culturales; el territorio concebido como el lugar donde habita la *gente*, donde se desarrollan un conjunto de *relaciones sociales* tiene que ver con la producción, la distribución, el consumo, la organización político-social, la *cultura* y la *historia*. El eje fundamental desde la dimensión social de lo territorial son los agentes sociales y su capacidad de interconexión: la población, el Estado, y las iniciativas sociales locales (endógenas) (Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua, *op. cit.*).

Uno de los antecedentes del desarrollo endógeno más importantes es el *ecodesarrollo* planteado por Ignacy Sachs (Sachs, 1974). El *ecodesarrollo* es planteado por Sachs basado en la geografía humana de las diferencias y en la especificidad territorial, por lo que cada región o territorio requiere soluciones específicas a sus problemas particulares, compaginando las necesidades inmediatas con el largo plazo, donde el medio ambiente juega un papel fundamental.

El territorio pasa de ser considerado un objeto pasivo a ser considerado como *actor o agente* de desarrollo mientras mantenga su unidad territorial, basado en sus propios recursos (físicos, naturales, humanos, productivos), sus relaciones sociales e instituciones y su propia identidad como territorio. Los territorios disponen pues de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que configuran su *potencial de desarrollo endógeno* (Störh y Taylor, 1981).

Destaca el papel jugado en el proceso de desarrollo por la propia comunidad, por la potencialidad de sus recursos materiales y humanos, instituciones y valores culturales y ecosistema, que configura en este enfoque la base de un desarrollo alternativo que tiene su génesis en el interior de las comunidades y territorios.

El desarrollo endógeno es, por tanto, "*el proceso de desarrollo que surge de la capacidad de la población de un territorio para liderar su propio proceso de desarrollo por medio de la movilización de su potencial endógeno y con el objeto común de mejorar su nivel de vida*" (Hidalgo, *op. cit.*: p. 199, siguiendo a Vázquez Barquero, 1988: pp. 24-29).

Rodolfo Stavenhagen incorpora la dimensión étnica del desarrollo al debate planteando el potencial de los diferentes grupos étnicos (excluyendo sus aspectos violentos) y denominando *etnodesarrollo* al proceso de desarrollo apropiado para un grupo étnico en particular (Stavenhagen, 1986). Destaca la carencia de este enfoque en los planteamientos de desarrollo hasta la fecha (que permite comprender muchos fracasos de políticas de desarrollo y puede facilitar el éxito de otras). Supone un complemento básico del enfoque de desarrollo endógeno si tenemos en cuenta la importancia fundamental en gran parte de las comunidades de las etnias y sus especificidades culturales, institucionales y de otra índole (como parte del potencial de desarrollo endógeno).

Merece la pena destacar en esta línea, en conexión con la noción de desarrollo humano, la propuesta del *desarrollo a escala humana* de Manfred Max-Neef, donde se plantea un esquema de redefinición de las necesidades humanas holística y abierta a la diversidad. Propone una matriz de análisis donde cada se cruzan las necesidades humanas clasificadas según dos categorías: las necesidades existenciales y las necesidades sociológicas. Cada entrada de la matriz se corresponde con un tipo

de necesidad, que es satisfecho por uno o varios satisfactores no universales y dependientes de la cultura y los valores locales.

El enfoque de desarrollo endógeno y ecodesarrollo tiene una difusión importante tanto en los países subdesarrollados como en los países desarrollados, consolidándose en los noventa con los planteamientos y estrategias de **desarrollo local** y de **desarrollo rural**.<sup>22</sup>

Constituyen en la actualidad una corriente indispensable en el plano conceptual del desarrollo y en el plano operativo de la planificación y los proyectos de desarrollo, enfrentando los modelos de planificación descendentes y centralizados (top-down) con los modelos ascendentes y participativos (bottom-up).

Es especialmente interesante la relectura del desarrollo rural en los países subdesarrollados que tiene lugar en los noventa a través del enfoque de desarrollo endógeno territorial. Supone, en primer lugar, la ruptura de la asimilación rural-atraso y urbano-progreso subyacente en la mayoría de las teorías anteriores, relanzando la ruralidad como potencial de desarrollo en sí misma. En particular la elaboración del discurso está fraguando con notable éxito en América Latina a través del movimiento denominado la *Nueva Ruralidad Latinoamericana*.

Superando los enfoques que identifican desarrollo rural con el desarrollo sectorial agropecuario (Ramos y Romero, 1994), y poniendo el énfasis en la diversidad de lo rural y en su enorme riqueza, en el territorio frente a los sectores como eje principal de las estrategias de desarrollo, en el protagonismo de los pobladores y su cultura, en la institucionalidad y el capital social, en la participación de la gente, en la sostenibilidad en sentido amplio y en el desarrollo rural como proceso (Pérez, E. en Giarracca, N (ed.): 2001, p. 19), la *Nueva Ruralidad* abre un enorme espacio para la redefinición de políticas y estrategias de desarrollo rural endógenas.

### 6.3. El desarrollo autónomo o *self-reliance*

El concepto de desarrollo autónomo, presente en el relatorio de Uppsala, se refiere a la definición autónoma de estilos de desarrollo y de vida estimuladores de la creatividad y que conduzcan a una mejor utilización de los factores de producción, se disminuya la dependencia y vulnerabilidad, aumentando la auto confianza de las sociedades. Es un concepto por tanto, en concordancia con la tesis de la desconexión, que no equivale a autarquía, y se aplica tanto a nivel local como nacional e internacional.

Aspectos como la participación popular, la estimulación de la creatividad, la diversificación y orientación productiva hacia las necesidades básicas y las condiciones locales, la consecución del equilibrio

---

<sup>22</sup> Con particular éxito en estos últimos, que han basado sus políticas de desarrollo rural y de zonas urbanas desfavorecidas en este enfoque. Algunos autores atribuyen este éxito en los países desarrollados a las capacidades locales instaladas, mayores que en el caso de los países subdesarrollados. Especialmente destacable es la experiencia en la política de desarrollo rural basada en este enfoque en la Unión Europea desde los 90, a través de los programas LEADER I, II y + y otros programas.

ecológico y la solidaridad horizontal entre comunidades del mismo nivel de desarrollo, con el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur en detrimento de las Norte-Sur, serían elementos centrales del concepto (Galtung *et al.*, 1980).

Para crear estas condiciones, los defensores del desarrollo autónomo plantean un protagonismo fuerte del Estado y de la planificación económica, combinado con niveles altos de autonomía local y descentralización (hecho éste criticado por contradictorio por sus detractores).

#### 6.4. Las propuestas de transformación del orden internacional

En la línea de la preocupación por la transformación estructural del orden internacional apuntado en Uppsala, destacan tres propuestas que son generadas entre finales de los setenta y principios de los noventa y que coinciden en la necesidad de la transformación del orden internacional. Aunque con escaso eco en su aplicación efectiva durante los ochenta y noventa, en plena hegemonía del neoliberalismo, contienen elementos de interés que merecen ser destacados.

En el Informe al Club de Roma *Reestructuración del orden internacional*, coordinado por Jan Tinbergen (Tinbergen, 1977[1976]), dentro del pensamiento socialdemócrata escandinavo de los setenta, se propone la implantación de un sistema amplio de planificación de la economía mundial desde la Naciones Unidas para lograr un orden social equitativo con redistribución de la renta a nivel mundial. Este enfoque recibió las principales críticas apuntando a la imposibilidad técnica de tal actividad de planificación por la complejidad del objeto de planificación, así como su imposibilidad política dadas las condiciones actuales del marco de las Naciones Unidas.

En 1980 se publica el conocido *Informe Brandt* (Comisión Brandt – NN.UU., 1981[1980]) encargado por las Naciones Unidas al socialdemócrata alemán Willy Brandt. El informe supone un intento de trasladar los enfoques intervencionistas keynesianos a escala mundial, con el fin del aumento global de la demanda agregada a través de la distribución mundial de la renta como motor del desarrollo y satisfacción de las necesidades básicas<sup>23</sup>, aunque sin llegar a recomendar la planificación a nivel mundial como en el caso del informe Tinbergen.

Por constituir la primera aportación generada al cien por cien desde el Sur, elaborado íntegramente desde el mismo, merece ser destacado el informe coordinado por el ex presidente de Tanzania Julius Nyerere conocido como el *Informe Nyerere* (Comisión del Sur, 1991). En dicho informe se parte de la base de la necesidad de un mundo realmente interdependiente, con igualdad de oportunidades, para lo que debe ser el Sur quien tome la iniciativa en su transformación: el desarrollo del Sur es responsabilidad del Sur y debe basarse en su esfuerzo y recursos, siendo el papel del Norte el de aceptar e implementar las transformaciones del orden internacional necesarias para el desarrollo del Sur y el de cooperar al desarrollo diseñado, ejecutado y dirigido por los ciudadanos del Sur.

---

<sup>23</sup> Fuertemente criticado desde el neoliberalismo dada su orientación keynesiana.

Esta transformación del orden internacional pasaría por: a) la transformación del Fondo Monetario Internacional en un banco mundial que beneficie al Sur en lugar de perjudicarlo; b) la transformación del GATT en un organismo dependiente de las Naciones Unidas que preste atención preferente a las necesidades de desarrollo del Sur; c) el acceso del Sur a los avances tecnológicos y científicos que rompa su dependencia tecnológica del Norte; d) la preservación del medio ambiente mundial como activo del desarrollo del Sur y no como freno del mismo; e) la reforma de las Naciones Unidas y su refuerzo como administrador de la economía mundial; f) la aplicación de los “dividendos de paz” (ya recogidos en el Informe Brandt), generados por el desarme militar, a fondos para la paz y el desarrollo; g) el esfuerzo internacional coordinado en la lucha contra el narcotráfico; y f) el desarrollo de las relaciones horizontales entre las sociedades civiles del norte y del sur basadas en la solidaridad entre los pueblos.

En cuanto al concepto de desarrollo planteado por el Sur, además del reconocimiento de la necesidad de un crecimiento rápido y sostenido, plantea como prioritarios algunos elementos del desarrollo endógeno y del desarrollo multidimensional y humano (que se detallan en próximos apartados) al definir el desarrollo *como un proceso centrado en la gente, que permite a los seres humanos utilizar su potencial, teniendo como fin el logro de lo que dichas personas entienden por sus intereses sociales y económicos.*

En este sentido, la libertad de las personas y la participación activa del individuo en la adopción, aplicación y control de las decisiones que les afectan a todos los niveles (familia, aldea, comunidad, ciudad, región, nación, mundo) son elementos claves (empoderamiento).

Por todo ello, el papel de la ayuda externa es de escasa importancia en el desarrollo si no se integra dentro del esfuerzo nacional, basado en la autoconfianza y que debe estar guiado por la voluntad propia.

### 6.5. El desarrollo multidimensional

En la transformación de la visión de desarrollo desde una aproximación exclusivamente económica hacia la consideración de otras dimensiones del mismo, destacan las aportaciones de Michael Todaro desde mediados los años setenta, sintetizadas actualmente en su ya clásica obra *El desarrollo económico del Tercer Mundo (op. cit.)*.

Todaro define el desarrollo como:

*“proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta (...) el conjunto de transformaciones que hacen que el sistema social, ajustado a las necesidades básicas y a los deseos de los individuos y los grupos sociales que lo componen, evolucione desde unas condiciones de vida que todos perciben como insatisfac-*

*torias hacia otra situación en que las condiciones espirituales y materiales de vida sean mejores*” (Todaro, *op. cit.*: pp. 119-120).

Todaro fundamenta el significado último del desarrollo en tres valores centrales: el *sustento vital* (capacidad de satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vivienda, asistencia sanitaria y protección); la *autoestima* (identidad, respeto, reconocimiento, sentimiento de valía y respeto por uno mismo, de no ser utilizado por otros para sus propios fines, independientemente de la prosperidad económica) y *libertad* (entendida como la emancipación de condiciones de vida alienantes y servidumbre social hacia la naturaleza, de la ignorancia y de otras personas e instituciones, siendo la base del aumento de las posibilidades de elección)<sup>24</sup>.

Según este esquema multidimensional, el subdesarrollo se caracteriza por un bajo nivel de vida, escasa autoestima y libertad limitada. Todaro plantea un modelo teórico muy completo de círculos viciosos entre los diferentes valores del subdesarrollo, con la característica de constituir un proceso de causación circular acumulativa entre los mismos (círculos viciosos internos a cada valor y círculos viciosos entre los tres valores cuando existe subdesarrollo).

## 6.6. El desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es la corriente teórica del desarrollo que, desde los años ochenta, pone el énfasis del concepto en la compatibilidad del desarrollo con los límites medioambientales presentes y futuros.

Tiene sus principales antecedentes en las aportaciones de Sachs sobre el ecodesarrollo y en la publicación en 1972 del informe al Club de Roma *Los límites del crecimiento: Un informe del proyecto del Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad* (Meadows *et al.*, 1985[1972]). En dicho informe se planteaba un modelo prospectivo de simulación del comportamiento global del planeta basado en la dinámica de sistemas (modelos World-2 de Forrester y World-3 de Meadows), que ponía de manifiesto la existencia de límites físicos al crecimiento debido al agotamiento previsible de los recursos naturales y a la incapacidad global de asimilación de los residuos del planeta.

Sus conclusiones, tildadas de catastrofistas por sus detractores<sup>25</sup>, apuntaban a unas ciertamente nada optimistas previsiones de colapso del sistema<sup>26</sup> en un período relativamente corto y cercano en el tiempo (entre 50 y 100 años).

El modelo es revisado veinte años después con la continuación del informe y la actualización del modelo (Meadows *et al.*, 1992), poniendo sobre la mesa la ratificación de las previsiones del modelo

---

<sup>24</sup> Elemento central del Desarrollo Humano.

<sup>25</sup> A pesar del reconocimiento de los propios autores de las limitaciones de la simulación prospectiva en la introducción al informe y de la no intención de que el mismo fuese interpretado en términos de profecía.

<sup>26</sup> Disminución drástica y rápida de las constantes vitales una vez superado un punto de sobrepasamiento, comportamiento típico de sistemas dinámicos con dificultades de control.

mejorado, así como la confirmación de las previsiones iniciales en todo caso agravadas por la escasa reacción del sistema planetario en las dos décadas transcurridas para revertir la tendencia que pronosticaba el modelo.

Los informes anteriores tienen especial protagonismo al plantear de manera urgente la necesidad de abordar la sostenibilidad del crecimiento en el futuro y poner en el debate internacional esta preocupación como prioritaria. En este contexto, el informe elaborado en 1987 por Gro Harlem Brundtland *Nuestro futuro común*, (conocido como *Informe Brundtland*) acuña el término *desarrollo sostenible* como aquél que “satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. A pesar de que en su análisis aparece vinculada la eliminación de la pobreza al desarrollo sostenible, no cuestiona el propio modelo económico basado en el crecimiento (Llobera, 1997 en Boni y Ferrero (Eds.), 1997: p. 232).

Esta última cuestión está presente en el debate subyacente entre las dos corrientes económicas que han abordado la consideración de la variable medioambiental.

La *economía medioambiental*, que se desarrolla próxima al neoliberalismo y cuyo máximo exponente es la obra de David Pearce (Pearce, 1976 y 1989<sup>27</sup>), plantea la solución de los problemas ambientales mediante la internalización de los costes ambientales o externalidades negativas, a través de la asignación de precios sombra en las evaluaciones sociales coste-beneficio de las inversiones y de la aplicación del principio de “quien contamina paga”, siendo el mercado el mecanismo regulador que terminará eliminando aquellas empresas menos competitivas medioambientalmente. Propugna por tanto la incorporación de la variable ambiental en el análisis de la economía neoclásica y acepta la posibilidad de un crecimiento sostenido compatible con el medio ambiente.

Por otro lado, la *economía ecológica* (con Herman Daly como principal exponente<sup>28</sup>) niega la capacidad del mercado de regular la conservación del medio ambiente y de valorizar en términos monetarios los recursos y la contaminación, planteando la incompatibilidad entre el crecimiento económico sostenido y la preservación ambiental (Daly, 1991 y 1992). Plantea por tanto la necesidad de un cambio profundo del modelo de crecimiento y en los patrones de consumo, así como la emergencia del espacio local como base del desarrollo sustentable, enlazando con los planteamientos de Sachs y del endo y ecodesarrollo.

En 1992 tiene lugar en Río de Janeiro la *Cumbre de la tierra*, donde se dieron cita los máximos mandatarios mundiales y donde se puso de manifiesto la prioridad de la dimensión social y medioambiental del desarrollo en su declaración final, así como la responsabilidad de los países desarrollados en su deuda medioambiental contraída en su proceso de desarrollo y el principio de la responsabilidad compartida pero diferenciada (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, 1993[1992]).

---

<sup>27</sup> Informe realizado a instancias del gobierno de Margaret Thatcher.

<sup>28</sup> En España son Naredo, J. M., Bermejo, R. y Martínez Alier, J. los principales autores de referencia en esta corriente.

La declaración de Río y el programa de acción aprobado (Agenda 21) coloca a los seres humanos en el centro del desarrollo sostenible y pone de manifiesto la necesidad indispensable de la erradicación de la pobreza para conseguir dicho desarrollo. Es decir, un modelo de desarrollo humano que no sea sostenible no será humano y un modelo de desarrollo sostenible que no sea humano, no será sostenible. Enlaza de este modo con el concepto de desarrollo humano.

Con posterioridad a la cumbre de 1992 tiene lugar la Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de NN.UU. sobre el cambio climático en Berlín, que da inicio la compleja negociación de los términos concretos de aplicación de compromisos sobre el freno al cambio climático (Protocolo de Kyoto de 1997), que culmina en 2001 con la entrada en vigor del protocolo con la ausencia de EE.UU.

A pesar de la esperanzadora década de los noventa en donde el desarrollo social y sostenible formó parte importante de la agenda mundial, la reciente Conferencia de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible celebrada en 2002 supone un retroceso sustancial por cuanto, lejos de profundizar los compromisos de Río, aleja la preocupación de la agenda mundial de los aspectos sociales y medioambientales y no consigue avanzar en ello<sup>29</sup>.

### 6.7. El desarrollo humano

El concepto de desarrollo humano, surgido en los últimos años ochenta, supone una ruptura radical con el pensamiento ortodoxo de la Economía del Desarrollo en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, siguiendo el camino abierto por Amartya Sen, el proceso de desarrollo pasa a centrarse en el proceso de expansión de las capacidades de las personas, en vez de en el incremento de las utilidades o el bienestar económico (Sen, 1990). Y, en segundo lugar, siguiendo las aportaciones de T. W. Shultz, rompe la premisa de que los medios para el desarrollo se basan en la acumulación de capital físico, poniendo el énfasis en la acumulación de capital humano (Shultz, 1960 y 1961).

Con estos dos giros radicales, las personas son puestas en el centro del escenario: pasan a ser simultáneamente objeto y sujeto del desarrollo, objeto de las políticas y el principal instrumento de su propio desarrollo.

Keith Griffin (1999) relata, en primera persona, el origen del enfoque, destacando entre otras influencias la estrategia de redistribución desde el crecimiento del Banco Mundial en los primeros setenta, los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, 1976) y la UNICEF y el ajuste con rostro humano.

En efecto, la UNICEF publica en 1987 el informe *Ajuste con rostro humano* (Cornia, *et al.*, 1987), uno de los principales antecedentes del enfoque y concepto de desarrollo humano y una de las elaboraciones más completas de la teoría alternativa del desarrollo (Hidalgo, *op. cit.*: p. 225). En él se de-

---

<sup>29</sup> Si duda influenciado por los sucesos del 11 de septiembre, que coloca al terrorismo como máxima preocupación mundial de las grandes potencias.



fiende la necesidad de la estabilización y ajuste estructural neoliberal impulsada por el FMI y el Banco Mundial pero con la condición básica de que éstos han de hacerse garantizando la cobertura de las necesidades básicas de toda la población. Por tanto, los ajustes necesariamente deberían estar acompañados de políticas compensatorias a corto plazo redistribuidoras de los beneficios del crecimiento económico, incluyendo como prioridad la erradicación de la pobreza y no sólo el crecimiento económico, con lo que quedaría configurado un ajuste "con rostro humano".

Este enfoque replantea entonces las medidas políticas de estabilización y ajuste a través de seis elementos:

1. Macropolíticas expansivas con un ritmo de aplicación del ajuste menor para evitar la reducción del consumo e inversión. Los equilibrios presupuestarios han de conseguirse por la vía de los ingresos y no tanto por la reducción del gasto, que tiene un impacto alto en las necesidades básicas.
2. Mesopolíticas complementarias a través de políticas de oferta (disponibilidad de bienes y servicios) y de demanda (distribución del ingreso). Entre las primeras, selectividad en la asignación del gasto público entre sectores e internamente a los mismos; reasignación de la ayuda internacional a las prioridades de dimensión humana incorporando criterios sociales y de ACB en los proyectos; modificación de los precios mínimos de garantía para orientar la producción hacia productos básicos alimenticios en lugar de para la exportación aumentando así los ingresos rurales... Entre las segundas: incrementar la presión fiscal pero a través de impuestos directos progresivos; control de los aranceles reduciéndolos para los productos más prioritarios y aumentándolos para los menos; redistribución de activos (como la tierra) a favor de grupos vulnerables...
3. Reestructuración del sector productivo a través de políticas sectoriales, priorizando las actividades que eleven el ingreso de las familias pobres y generen empleo y las actividades de pequeña escala.
4. Políticas de equidad que redistribuyan el gasto social hacia los servicios básicos.
5. Programas compensatorios que protejan los niveles básicos de vida, destacando los programas de nutrición y los de obras públicas por su capacidad de generación de empleo.
6. Incorporación de indicadores sociales de ingresos, nutrición y salud de los grupos vulnerables al sistema de seguimiento del ajuste, agregándolos a los tradicionales indicadores económicos.

Fruto de este informe, le es encargado a Mahbub ul Hac la coordinación de un grupo de trabajo en la Comisión de las Naciones Unidas para la Planificación del Desarrollo, del que forma parte el propio Griffin, con el objeto de profundizar en los costos humanos del ajuste, y donde se forja la semilla del concepto, que enraíza ya en el PNUD con la incorporación de ul Hac al mismo en 1990, siendo éste el que persuade al PNUD de refrendar el naciente enfoque de desarrollo humano (ul Hac, 1995).

Así, el concepto de desarrollo humano es presentado por primera vez en el informe del mismo nombre publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1990<sup>30</sup> (PNUD, 1990), que inaugura la serie de informes anuales que desde entonces publica dicho organismo y que han ido desarrollado el concepto y su medición hasta el día de hoy.

Según el enfoque, es el ser humano el objetivo central del desarrollo, entendido éste como *proceso de cambio social y económico centrado en la persona, dedicado a potenciar sus capacidades y a asegurar una vida digna en cualquier geografía y en cualquier cultura, como proceso de ampliación de las capacidades de opción de las personas* y, por tanto, sus oportunidades.

Entre estas, las más esenciales son precisamente disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno. Pero la ampliación de las oportunidades y de las posibilidades de opción el ser humano debe disponer de libertad política, económica y social, de la posibilidad de ser creativo y productivo, de garantía de los derechos humanos y de autoestima.

El desarrollo humano se configura por lo tanto como un concepto multidimensional que va más allá de la satisfacción de las necesidades básicas y que es aplicable, por igual, a países desarrollados y a países subdesarrollados.

Una de las principales aportaciones del informe (pero también una de sus principales críticas) es la incorporación de un sistema de medición del desarrollo alternativo al PNB a través del Índice de Desarrollo Humano, un indicador resultado de la media no ponderada de indicadores de ingreso, longevidad y educación (como dimensiones fundamentales de las posibilidades de opción de las personas). El indicador ha sido progresivamente mejorado y enriquecido con indicadores complementarios<sup>31</sup> que tratan de cubrir, en cuanto a la medición, la riqueza del concepto.

En las conclusiones del informe de 1990, además de ponerse de manifiesto los progresos significativos en desarrollo humano en las últimas décadas pero coexistiendo con grandes disparidades internas dentro de los propios países<sup>32</sup>, se afirma que es posible lograr buenos niveles de desarrollo humano con niveles de ingreso modestos, por lo que no existe un vínculo automático entre crecimiento económico y bienestar humano.

Plantea asimismo la necesidad de intervención del Estado y de políticas compensatorias que amplíen las oportunidades de los pobres, la rentabilidad a largo plazo de los gastos sociales en el desarrollo humano, la necesidad de reinvertir el flujo neto de recursos del Sur al Norte de manera efectiva solucionando el problema de la deuda, la necesidad de un enfoque participativo que incluya la participación de las ONG en cualquier estrategia de desarrollo humano, la necesidad de reducir drásticamen-

---

<sup>30</sup> Elaborado por un equipo dirigido por el propio Mahbub Ul Hac y del que forman parte, además de Griffin, Amartya Sen, Frances Stewart y Paul Streeten, entre otros.

<sup>31</sup> Destacando el Índice de Pobreza Humana (IPH), índice de desarrollo relativo al género (IDG), índice de potenciación de género (IPG), entre otros.

<sup>32</sup> Disparidades rural-urbanas, de género, intergeneracionales y étnicas.

te el crecimiento demográfico y la confluencia con la dimensión de sostenibilidad del desarrollo humano configurando el concepto de *desarrollo humano sustentable*.

Como se ha comentado, el enfoque ha ido enriqueciéndose progresivamente a nivel teórico y a nivel operativo (indicadores de medición) con la publicación de los sucesivos informes, que conservan a grandes rasgos la característica de analizar el concepto en cada edición desde una perspectiva concreta (1991: financiación del desarrollo humano; 1992: inequidad y desigualdad; 1993: participación y sociedad civil; 1994: seguridad humana; 1995: género y desarrollo humano; 1996: relación entre crecimiento económico y desarrollo humano; 1997: la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano<sup>33</sup>; 1998: el consumo y la sostenibilidad del desarrollo; 1999: mundialización con rostro humano; 2000: derechos humanos; 2001: el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano; 2002: democracia y desarrollo humano).

A la luz del enfoque de desarrollo humano se desarrollan durante los años noventa diferentes cumbres mundiales donde se abordan de manera específica diferentes dimensiones del desarrollo social: infancia, (1990); derechos humanos (1993); población (1994 y 1999); desarrollo social (1995 y 2000); desarrollo sostenible (1992 y 2002); mujer y desarrollo (1995 y 2000); alimentación (1996 y 2002); asentamientos humanos (1996 y 2001) y financiación para el desarrollo (2002), entre otras).

Desde el ámbito del desarrollo alternativo, el desarrollo humano puede ser considerado como la confluencia del pensamiento alternativo del desarrollo al recoger gran parte de sus dimensiones (satisfacción de las necesidades básicas, centrado en la persona, desarrollo sostenible, multidimensional, autónomo, participativo, etc.).

## 6.8. Capital social, instituciones, ética y gobernabilidad: los enfoques emergentes

En los últimos años, fruto sin duda de la incorporación efectiva de otras disciplinas al estudio del desarrollo y del reconocimiento de esta complementariedad necesaria desde las ciencias económicas, han emergido nuevos enfoques desde la sociología, antropología y la ciencia política de enorme calado en la actualidad. Entre estos enfoques, sin duda interrelacionados, destacan el enfoque neo-institucional del capital social, los estudios sobre la gobernabilidad y la *governance*<sup>34</sup> y la emergencia de la ética aplicada al desarrollo y la cooperación internacional.

---

<sup>33</sup> Destacando en este informe el abordaje del concepto y medición de la pobreza, al afirmar que "*es en la privación de la vida que la gente puede vivir que se manifiesta la pobreza. La pobreza puede significar más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material. Puede significar la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad y dignidad, respeto por sí mismo y de los demás*" (PNUD, 1998: p. 5). Se identifica el desarrollo humano como la negación de la pobreza, enlazando de forma inequívoca con el mensaje del relatorio de Uppsala.

<sup>34</sup> De difícil traducción al español, se le asimila al término *buen gobierno*, incluso comienza a utilizarse el anglicismo *gobernancia* para referirse a ello.

### 6.8.1. El enfoque del Capital Social

El concepto de **Capital Social** es relativamente nuevo en el debate sobre desarrollo. Proviene de la nueva economía institucional, por un lado<sup>35</sup>, principalmente con los trabajos iniciales de Douglas North (1986 y 1993[1990]) y Robert Putnam (1993), y de la sociología, por otro lado, principalmente con los trabajos de James Coleman (1990 y 1994). Supone, pues, un punto de encuentro en el estudio del desarrollo para la economía, la sociología, la ciencia política y la antropología.

En la delimitación del concepto de Capital Social ocupa un papel central la noción de **entorno institucional local**. Éste, vinculado necesariamente a una ubicación territorial determinada, está compuesto por una estructura social (individuos, familias, organizaciones con y sin ánimo de lucro, formales e informales, organismos públicos, y las redes sociales constituidas por las relaciones entre los mismos) y por el conjunto de reglas formales (leyes de diferentes niveles y sanciones, procedimientos administrativos, ...) e informales (normas, valores, ideologías, costumbres, actitudes, percepciones culturales, relaciones de confianza, cultura de respeto a los acuerdos... sobre las que tiene especial influencia la historia, las tradiciones y la cultura y el entorno sociopolítico) que influyen en las opciones, decisiones y transacciones de (y entre) los diferentes actores; reglas que constituyen, en la teoría institucional, las *instituciones* propiamente dichas<sup>36</sup>.

El **Capital Social** de un entorno local es (Bastiaensen, *et al.*, 2001: p. 213) el conjunto específico de la propia estructura social (naturaleza de las organizaciones formales e informales, las redes sociales y las formas de interacción y participación de las personas en la misma<sup>37</sup>, según Coleman, 1990, *op. cit.*), las reglas formales e informales (instituciones) que marcan su comportamiento y elecciones, y las ventajas (beneficios) o inconvenientes que suponen para el desarrollo de la comunidad en su conjunto (Fig. I.2.2). Más intuitivamente, el Capital Social hace referencia a la *calidad* del entorno institucional local con relación a las perspectivas de desarrollo. Esta definición es integradora de aquellas que conciben el Capital Social como el propio *beneficio* de la naturaleza de la estructura social y las instituciones (Coleman, 1994) y las que lo conciben como la *organización social en sí misma* (Woolcock, 1998).

Una de las características del concepto es la enorme cantidad de dimensiones que abarca y formas existentes del mismo. En este sentido es un concepto no definido todavía con precisión, identificando muy diferentes elementos a través del mismo, elementos sobre los cuales no existe siempre consenso. Entre las dimensiones del Capital Social se suelen mencionar las siguientes (Gómez *et al.*, 1999: p. 13): **redes sociales; participación social y compromiso cívico; relaciones de confianza entre**

<sup>35</sup> Que se centra en la influencia del concepto en el desempeño económico a través del estudio de los costes de transacción.

<sup>36</sup> Diferentes, por tanto, de los organismos, que son parte de la estructura social

<sup>37</sup> Las redes sociales configuran uno de los campos propios de desarrollo de los enfoques de capital social, desarrollado por trabajos como los de Lozares (1996).

Fig. 1.2.2. Entorno institucional local



Fuente: elaboración propia a partir de Bastiaensen, *et al.* (2001: p. 213)

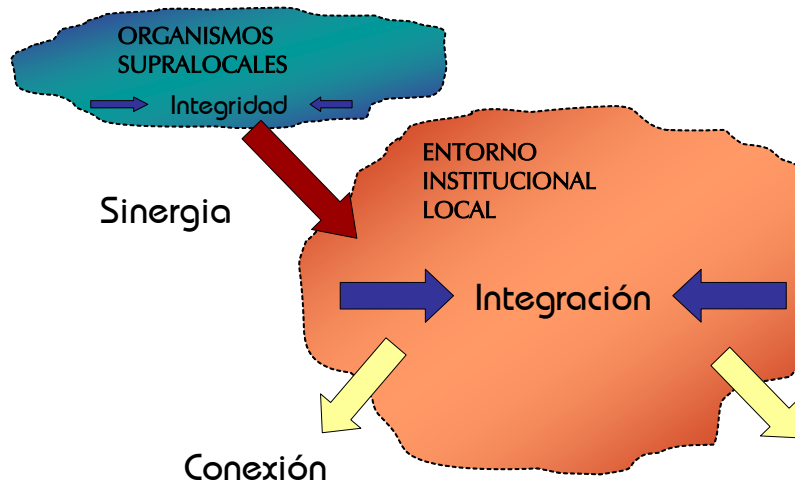
**los actores; formas de organización; cooperación interinstitucional; normas de reciprocidad y sanciones contra el oportunismo.**

Otra característica del Capital Social es que, contrariamente a otros tipos de capital, puede mejorarse y optimizarse pero no maximizarse: por ejemplo, la existencia de organizaciones sociales es un componente del Capital Social, pero su efecto positivo no crece siempre proporcionalmente al número de organizaciones sociales presentes en una zona: demasiadas organizaciones pueden acabar generando división, enfrentamientos y rivalidades. Esta consideración lleva a tratar de optimizar las diferentes dimensiones del Capital Social y a combinar adecuadamente éstas.

En general, se está de acuerdo en que el Capital Social es un bien colectivo, en que es un subproducto de las relaciones sociales y en que su uso tiene una realimentación positiva: "cuanto más se usa más crece" (Hirschman, 1984, citado en Kilksberg, 1998: p. 160).

Los beneficios de un Capital Social adecuado son los siguientes: facilita el acceso a todo tipo de información (productiva, servicios, etc.); favorece la introducción y difusión de innovaciones y conocimientos; facilita la cooperación para la acción colectiva; facilita la adopción de un argumento colectivo para articular estrategias de desarrollo; sienta las bases para la gestión adecuada del entorno medioambiental; disminuyen los costos de transacción asociados a los intercambios económicos y aumenta por tanto la actividad económica; aumenta la capacidad de control de excesos y oportunismos de los actores (como la corrupción de la administración local o los mecanismos de explotación de los más pobres por relaciones verticales entre productores e intermediarios); provee de mecanismos de seguro informal mutuo disminuyendo la vulnerabilidad ante condiciones adversas como catástrofes, pérdida de cosechas, etc. (Narayan y Prichett, 1997, y working paper para el Banco Mun-

Fig. 1.2.3.: Sinergia y conexión en la visión de Woolcock



Fuente: elaboración propia a partir de Woolcock (*op. cit.*)

dial, posteriormente publicado en Narayan y Prichett, 1999); fomenta las sinergias adecuadas con los actores externos y entre los mismos...

En este sentido, el Capital Social se considera una forma de capital, como activo del desarrollo, de forma análoga al capital físico, financiero o humano: "cualquier aspecto de la organización informal social que constituye un recurso productivo para uno o más actores" (Coleman, 1994).

Según la interpretación de Woolcock (1998, *op. cit.*), que propone un esquema en función de dos niveles, se han de combinar adecuadamente diferentes dimensiones de Capital Social en los niveles micro y macro, aplicables a diferentes escalas (en las relaciones entre el Estado y Sociedad Civil y las características de ambos; entre un organismo externo a una zona de intervención y los organismos locales; entre una ONG y la comunidad en la que interviene, etc.).

Por un lado, en el nivel comunitario o territorial (Capital Social "desde abajo"), se deben combinar dos dimensiones del Capital Social: la **Integración** (relaciones sociales horizontales intracomunitarias) y la **Conexión** (relaciones de miembros y actores de la comunidad con otros actores en el exterior de la misma). Por otro lado, en el nivel macro (Capital Social "desde arriba"), los organismos que intervienen para el desarrollo deben combinar **Sinergia** (coordinación entre los propios organismos, arraigamiento fuerte con los actores locales y relaciones horizontales con los mismos) e **Integridad** (eficiencia, transparencia, credibilidad, ética...).

En el esquema anterior, no todos los elementos favorecen el Capital Social cuanto mayor magnitud tengan. Por ejemplo, una buena integración favorece las relaciones intracomunitarias, el flujo de información, una homogeneidad en las reglas del juego y por consiguiente mayor confianza, una disminución de los costos de transacción y un aumento de la acción colectiva. Por el contrario, una excesiva integración puede favorecer la autarquía y el aislamiento y aumentar las fricciones internas. La conexión equilibra una excesiva integración, y a través del contacto con personas y organizaciones externas al entorno local, se favorece la innovación y la vinculación a estructuras de mayor magnitud. Pero una excesiva conexión puede debilitar la integración, generar mensajes contradictorios y debilitar las instituciones.

La relevancia actual del concepto (o su toma en consideración) reside en que incorpora al análisis económico dimensiones del proceso hasta hace bien poco sólo consideradas desde los enfoques participativos de la sociología y la antropología, al constatar que tienen una influencia importantísima en el desempeño económico y que, por tanto, forman parte de igual modo de la función de producción de la economía neoclásica e influyen decisivamente en el desempeño económico y el crecimiento. Especialmente importantes en este hecho fueron las evidencias obtenidas por diversos estudios empíricos en diferentes campos, entre ellos las causas del desigual desarrollo entre el norte y sur de Italia (Putnam, *et al.*, *op. cit.*), el abandono de centros escolares en EE.UU. (Coleman, 1988) y el empresariado en grupos étnicos (Portes y Sensenbrenner, 1993).

Más allá de su apuntada debilidad teórica actual<sup>38</sup> y de la necesidad de profundizar en su contraste empírico (Moyano, 2001, comentando el artículo de Woolcock, 1998), sus principales méritos residen en haber servido de punto de encuentro de economistas, sociólogos, politólogos y antropólogos (disciplinas que tradicionalmente han interactuado poco en sus análisis, cuando no han estado enfrentadas en sus enfoques) y en haber conseguido hacer aceptar la importancia de la comprensión cualitativa y no sólo cuantitativa de las dinámicas y procesos de desarrollo.

### 6.8.2. La gobernabilidad y el buen gobierno

Muy ligado al concepto de Capital Social, con la conexión entre democracia y desarrollo en los enfoques de desarrollo humano y con el replanteamiento del rol del Estado en la evolución posterior al *Consenso de Washington*, la ciencia política ha planteado los conceptos de gobernabilidad y *governance* o "buen gobierno" (Prats, 2001; Feldman, 2001) como elementos consustanciales al desarrollo socioeconómico.

La gobernabilidad es la disposición de la sociedad a aceptar las decisiones de sus gobernantes y los productos de su sistema político como vinculantes, su disposición a actuar en un marco institucional que considera adecuado. Esto es así cuando dicho marco refleja los valores y reglas que la sociedad ha escogido, recogidas por sus gobernantes y representantes y plasmadas en el Estado en leyes,

---

<sup>38</sup> Ver por ejemplo las críticas de Arrow (1999) y la de Robert Solow (1999), ésta última negando la posibilidad de considerar el capital social como una forma de capital porque es más heterogéneo que el capital físico, entre otras.

normas, políticas públicas y procedimientos administrativos. La gobernabilidad es, por lo tanto, un atributo de la sociedad.

El “buen gobierno” –o *governance*– es por el contrario un atributo de los gobiernos, y hace referencia a la disposición de los gobiernos y a su capacidad de dirección y coordinación en entornos turbulentos. El concepto remite al uso compartido del poder y a la capacidad de coordinación de acciones entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000).

Tiene, como puede comprobarse, un paralelismo significativo con los conceptos de *sinergia e integridad* de Woolcock anteriormente expuestos.

### 6.8.3. La ética del desarrollo

Por último, completando el binomio Capital Social – gobernabilidad/governance, emerge en los últimos años el estudio del desarrollo desde la ética aplicada conformando un nuevo campo de trabajo que se está ya denominando *ética del desarrollo*.

Iniciativas muy recientes como las del Banco Interamericano de Desarrollo (*Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*) y de las Naciones Unidas (Global Compact, sobre derechos humanos, laborales y medio ambiente) ponen de manifiesto la importancia del enfoque, que junto con los dos anteriores con los que está íntimamente relacionado, compone el trinomio ética del desarrollo - Capital Social – gobernabilidad/governance.

Con una influencia notable del pensamiento de Amartya Sen, la ética del desarrollo probablemente configurará en los próximos años uno de los campos desde el que se realicen más aportaciones al pensamiento sobre desarrollo.

## **7. La confluencia de las corrientes de pensamiento: hacia un nuevo marco del desarrollo en los inicios del siglo XXI**

---

### 7.1. La moderación en el Banco Mundial en los primeros noventa

En 1991 el Banco Mundial propone en su informe sobre el desarrollo mundial (*op. cit.*, 1991) lo que denomina una *estrategia a favor del mercado (Market-friendly approach)*. Amplía la concepción del desarrollo económico en el propio informe incluyendo dimensiones de necesidades básicas, libertades y oportunidades, medio ambiente, derechos humanos y equidad.

Revisando en posteriores estudios el desarrollo del sudeste asiático (Banco Mundial, 1993), y constataando que el mayor desarrollo de un grupo de países en las últimas décadas se había producido precisamente sin seguir las recetas del nuevo modelo (en particular con una fuerte intervención del estado), rompe con la idea de que ha sido la exclusiva aplicación de políticas neoliberales la causa del “milagro”, aceptando la necesidad de una intervención del Estado *favorable al mercado*.



Las bases del enfoque a favor del mercado residen en la necesidad de intervención estatal en el funcionamiento del mercado en los casos en que sea necesario, sin asumir actividades productivas o proteccionistas, cuando el mercado necesita ser potenciado. Esta intervención es necesaria para liderar la inversión en salud, infraestructuras y educación y debe hacerse siempre en armonía con el mercado.

El rol del Estado es mantener el equilibrio macroeconómico, crear un entorno institucional y de competitividad favorable, invertir en capital humano, infraestructuras y protección del medio ambiente y el desarrollo institucional.

Sebastián Edwards (1997[1995]), destacado economista del Banco Mundial, reconoce la limitación de las políticas reformistas que no son acompañadas de otros elementos no considerados por el *nuevo modelo neoliberal* como la necesidad de un consenso político amplio. Plantea la necesidad, además, de focalizar la acción del Estado en la provisión de servicios sociales para los pobres.

Para Edwards los pilares básicos para la consolidación de las reformas serían: a) una administración macroeconómica prudente; b) reformas institucionales y estructurales (mercado de trabajo, educación elemental y adaptada a las diferentes realidades étnicas locales y un funcionariado del Estado profesionalizado y bien pagado) y c) programas sociales de alivio de pobreza que favorezcan la equidad.

Este tercer eje pone en primer plano la reducción de la pobreza (con la reasignación del gasto social a los más pobres), a través de otros tres ejes: un primer eje a largo plazo (crecimiento económico, generación de empleo, inversión en capital humano y mejora salarial); un segundo eje a corto plazo (programas de mejora del nivel de vida de los pobres: acceso a servicios de salud, aguas, nutrición, etc. Incorporando la participación de los pobres en su diseño y gestión); y un tercer eje orientado a la oferta de servicios públicos de calidad a la clase media.

## 7.2. El consenso post-Washington

Este giro progresivo en la moderación del discurso del Banco Mundial (profundizado en los últimos noventa y en el inicio del siglo XXI) con el re-conocimiento del papel del estado, unido a la constatación de los enormes costes sociales del ajuste y del fracaso de las predicciones del nuevo modelo<sup>39</sup>, pero manteniendo la necesidad esencial de estabilidad macroeconómica, tiene un especial protagonismo en las aportaciones de Joseph Stiglitz, que entonces ejercía como Vicepresidente y Economista en Jefe del Banco.

Stiglitz, en el artículo presentado en la Conferencia Anual para 1998 del Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo – WIDER (argumentos que retoma en Stiglitz, 2002), añá-

---

<sup>39</sup> Desempleo generado no absorbido por el sector privado; profundización de la inequidad y de la pobreza; las crisis financieras mundiales provocadas por los *capitales golondrina* fruto de la liberalización internacional de capitales, entre otros.

diendo al análisis del milagro asiático y su posterior crisis financiera<sup>40</sup> las transiciones hacia la economía de mercado en China y Rusia<sup>41</sup>, protagoniza una dura crítica al *Consenso de Washington* (entendido como el nuevo modelo neoliberal), profundizada en diferentes conferencias y publicaciones.

Para Stiglitz las políticas derivadas del modelo "*son incompletas y, a veces, equivocadas. Hacer funcionar a los mercados requiere algo más que una baja inflación: requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, (...) por citar sólo algunos de los aspectos no tratados en el Consenso de Washington*" (Stiglitz, 1998-a), y acusa al modelo de confundir los medios con los fines y de adoptar una serie de recetas e instrumentos tremendamente simplificadas (base del éxito en la extensión de su aplicación según su criterio)<sup>42</sup> para alcanzar una meta muy estrecha: el crecimiento económico como fin en sí mismo. Plantea el olvido de otros ingredientes clave como la competencia, la educación o la tecnología.

La crítica se articula alrededor de la revisión de cada uno de los fundamentos del modelo y la refutación de su validez universal, teniendo como trasfondo permanente el rechazo a la pretensión mono-económica del modelo, que desconecta de la realidad concreta de cada país.

En cuanto a la estabilidad macroeconómica, relativiza la importancia dada a la inflación, siempre que no sobrepase valores superiores a un 15% anual, por lo que en muchos casos podrían aplicarse políticas más activas de fomento en economías con inflaciones inferiores que no lo hacen en aplicación estricta del modelo, comprometiendo así su crecimiento. Cuestiona asimismo la necesidad imperiosa de reducción de gasto público y déficit público, condicionando éste a las circunstancias concretas y al uso que se le dé a los fondos.

Constatando la inoperancia de la estabilidad macroeconómica propugnada por el modelo para estimular el crecimiento sostenido y el empleo (por sus altos costes sociales entre otros motivos), resalta la importancia olvidada en el modelo de los aspectos microeconómicos, desarrollando con especial profundidad la necesidad de un sistema financiero robusto, para lo cual es estrictamente necesaria su regulación<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Apuntando ya entonces la crítica a la reacción del FMI ante la crisis, que posteriormente sacaría a la luz con toda la dureza en su artículo "*Lo que aprendí en la crisis económica mundial. El iniciado*"

<sup>41</sup> Ejemplificando la transición lenta y progresiva, sobre su propia base cultural e institucional de China (que no sigue las recetas del modelo) como éxito en contraposición a la de Rusia, tremendamente rápida y rompiendo con su base institucional (que sí sigue las recetas del modelo).

<sup>42</sup> Haciendo posible la administración económica por expertos externos a los países en desarrollo: "*en algunos casos, los economistas volarían a un país, mirarían e intentarían verificar esos datos (en referencia a las variables macro), y harían recomendaciones macroeconómicas para reformar las políticas, todo ello en un par de semanas*" (Stiglitz, 1998-a: p. 18).

<sup>43</sup> La liberalización financiera acelerada, sin regulación ni progresividad, es la causa para Stiglitz de no pocos fracasos y crisis financieras, por lo que propone de nuevo la necesidad de "otra" regulación: "*rediseñar el sistema regulador, y no la liberalización financiera, debería ser la cuestión*" (Stiglitz, 1998-a, *op. cit.*: p. 33).

En cuanto a la liberalización comercial, resalta el fracaso de esta última en los casos de la privatización de empresas públicas<sup>44</sup>, planteando la necesidad del estímulo de la competencia más allá de la titularidad de las antiguas empresas estatales.

Por lo que respecta al rol del estado, afirma que la intervención del Estado (o su propio tamaño) no sólo no tiene por qué ser parte del problema (como lo demuestra la experiencia China o Asiática con intervenciones eficientes), sino que la falta de una intervención (eso sí, adecuada) de los gobiernos puede ser la parte realmente del problema. La cuestión no es el tamaño del Estado sino las actividades que desarrolla y sus métodos.

En este sentido, el gobierno debería ser un complementador de los mercados en, al menos, la construcción de capital humano<sup>45</sup>; el fomento de la transferencia de tecnología<sup>46</sup>; la provisión de un entorno institucional claro y sólido; la facilitación de consensos; y, a nivel micro, el estímulo de procesos participativos de planificación y decisión.

Como conclusión de esta crítica al modelo neoliberal, Stiglitz propone la adopción de un **nuevo Consenso Post-Washington**, basado precisamente en la negación de la monoeconomía, la endogeneidad de las propuestas de políticas a cada país (*"el nuevo consenso no puede ya basarse en Washington"*) y en el reconocimiento con humildad de la necesidad de avanzar conjuntamente en su construcción.

Los elementos de este nuevo consenso deberían ser la ampliación de las metas del desarrollo hacia: a) la mejora de los estándares de vida de las personas, y no sólo incrementos del PIB; b) un desarrollo sostenible; c) un desarrollo con equidad; y d) un desarrollo democrático y participativo.

Para el alcance de las anteriores metas propone: a) el mejoramiento de la educación para la competitividad y para la ciudadanía; b) la implementación conjunta Norte-Sur de una política medioambiental; c) el reconocimiento de los equilibrios implicados por la inversión en tecnología<sup>47</sup>; y d) el reconocimiento de los equilibrios entre la participación y la protección del medio ambiente.

En la posterior comunicación en la UNCTAD a finales de 1998 (*Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*) Stiglitz plantea ya abiertamente la fundación de un nuevo paradigma de desarrollo, concretando sus propuestas expuestas anteriormente, basado en una concepción amplia e integral del mismo (niveles de vida, educación y salud y medioambiente), acom-

---

<sup>44</sup> Nuevamente contraponiendo las experiencias china y rusa, quitando el énfasis en la propiedad de las empresas y poniéndolo en el estímulo a la competencia, que no se da automáticamente con la privatización.

<sup>45</sup> Constatando las altas tasas de retorno de un año adicional de educación, cifradas en un promedio del 23% para la educación primaria en todos los países de renta baja (Psacharopoulos, 1994), la provisión de educación pública es un papel fundamental del estado.

<sup>46</sup> Justificando la financiación pública de la Universidad como medio más efectivo de transferencia de tecnología al formar capital humano local capaz de su conocimiento y adopción.

<sup>47</sup> Derivados del conflicto con el objetivo de equidad que puede suponer la inversión en educación terciaria como medio para la transferencia de tecnología.

pañado de una redefinición de las estrategias de desarrollo y sus componentes principales y de una redefinición del rol de la ayuda al desarrollo en el nuevo paradigma.

Este "nuevo paradigma" se concreta de manera efectiva pocos meses después en el lanzamiento de la iniciativa del **Marco Integral de Desarrollo** por el presidente del Banco Mundial, que en conjunto con los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (*Millenium Development Goals, MDG*) planteados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, con el Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2000/2001 centrado en el combate a la pobreza, y con la extensión de las **Estrategias de Reducción de la Pobreza** a todos los países endeudados más allá de los más pobres y más altamente endeudados<sup>48</sup>(conocidas como DELP, Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza, o comúnmente por PRSP en referencia a las siglas en inglés de *Poverty Reduction Strategy Papers*), conforman el actual marco de planificación del desarrollo<sup>49</sup>.

### 7.3. Cierta convergencia con el pensamiento de la CEPAL en la entrada del siglo XXI

Por lo que respecta al pensamiento neoestructuralista de la CEPAL, los planteamientos de la *transformación productiva con equidad* se consolidan a principios del nuevo siglo siendo complementados con algunos nuevos elementos en la publicación *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, que "presenta en forma integral el pensamiento de la institución sobre los retos del desarrollo de la región en el mundo de hoy" (CEPAL, 2000: p. 11).

Partiendo de una contextualización del desarrollo en el marco de la globalización, con sus oportunidades y sus riesgos, coincide con la interpretación del consenso post-Washington en el reconocimiento de ciertos logros macroeconómicos pero en el fracaso de las reformas aplicadas en los noventa en términos de desarrollo económico, en el reconocimiento de que no existen recetas universales, en la necesidad de "reformular las reformas", en la necesidad de políticas públicas en sentido amplio favorables a los mercados<sup>50</sup> y en el énfasis en la concertación y la participación como elementos clave en torno a esa nueva visión de "lo público".

También converge con el nuevo paradigma planteado por Stiglitz al plantear, además de la búsqueda de un crecimiento económico más estable y dinámico, y por ello competitivo, un desarrollo integrador en términos sociales, y sostenible en términos ambientales. La CEPAL enfatiza especialmente esta visión integral del desarrollo como sentido mismo del término, y no sólo entendido como complementariedad de políticas. En cambio, el eje principal del patrón de desarrollo que propone la CEPAL es, sin duda alguna, la equidad en sus múltiples manifestaciones.

---

<sup>48</sup> Las estrategias de reducción de la pobreza inicialmente estuvieron vinculadas al acceso a la Iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries).

<sup>49</sup> Nos extenderemos más exhaustivamente en estos tres elementos en el apartado correspondiente.

<sup>50</sup> Aportando una muy interesante definición de las mismas: "son políticas públicas todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente las estatales" (CEPAL, 2000, *op. cit.*: p. 15).

Para ello reafirma el papel central del Estado a través su responsabilidad y protagonismo ineludible en una política social universal, solidaria y eficiente, mediante programas integrales y multidimensionales a largo plazo que rompan la reproducción intergeneracional de la pobreza; con un eje central en la educación como base de la equidad, competitividad y ciudadanía.

En términos de un desarrollo estable, la CEPAL<sup>51</sup> coincide con Stiglitz al reconocer la necesidad de estabilidad macroeconómica y apuntar la necesidad de aumentar el horizonte de dichas políticas y de practicar políticas anticíclicas activas.

En cuanto a la estabilidad del crecimiento recupera lo que denomina *estrategias de cambio estructural*: políticas activas de fortalecimiento de la estructura productiva orientadas: a) a los nuevos retos regulatorios (sector financiero, servicios públicos y otros); b) a correcciones en las fallas de los mercados de factores (acceso a capital, tecnología, tierra, recursos humanos) y el apoyo decidido a las pequeñas empresas urbanas y rurales; y c) a desarrollar estructuras productivas más dinámicas, con la competitividad y la innovación en el centro de la estrategia.

Por último, se propone dar un paso definitivo en la incorporación a la agenda del desarrollo sostenible, aprovechando las oportunidades que ofrece la región en términos de valorización de servicios ambientales (potencia sumidero de carbono, turismo sostenible...) y promoviendo de manera efectiva un *buen desarrollo* productivo en términos ambientales.

El documento concluye con la reafirmación de la importancia de la ciudadanía en el centro de la concepción integral del desarrollo, caracterizando su fortalecimiento como el *buen gobierno* y la *gobernabilidad*, la participación de los actores sociales y la población en los asuntos públicos, en definitiva el desarrollo del Capital Social como fortalecimiento de la participación, de la sociedad civil, de los mecanismos de participación y la solución negociada de conflictos.

En definitiva, aunque con matices y algunas veces con otras palabras, la cercanía con el pensamiento post-Washington es muy alta.

#### 7.4. El desarrollo humano y sostenible como punto de encuentro

En este proceso de convergencia han tenido sin duda alguna un protagonismo fundamental los enfoques alternativos del desarrollo y en especial la emergencia del desarrollo humano y el desarrollo sostenible<sup>52</sup>. Más allá de las carencias en su sustento teórico, no cabe duda de que el propio concepto y enfoque del desarrollo humano sostenible se ha desarrollado y extendido de tal manera durante los noventa que se ha convertido, hoy día, en la concepción de desarrollo más aceptada entre los diferentes actores del desarrollo.

---

<sup>51</sup> En el contexto añadido de las crisis financieras de fin de siglo debidas a la volatilidad de los capitales que afectan con crudeza a diversos países de América Latina.

<sup>52</sup> Aunque sorprendentemente no reconocido explícitamente por Stiglitz ni la CEPAL.

La ampliación del concepto de desarrollo hacia una visión más amplia o integral propuesta por el Banco Mundial, o la acepción de desarrollo integral de la CEPAL, pueden ser interpretadas como la apropiación de hecho del concepto de desarrollo humano sostenible.

En palabras de Griffin (*op. cit.*, p.17), "*las evidencias que progresivamente van comprobándose sobre la aplicabilidad y beneficios del enfoque de desarrollo humano pueden hacer que las corrientes dominantes no sean capaces de recobrase del desafío del enfoque del desarrollo humano. El Desarrollo Humano se convertiría entonces en la nueva ortodoxia.*"

## 8. Recapitulando

---

La revisión de cuál ha sido el significado otorgado a la palabra *desarrollo* a lo largo del tiempo y, por lo tanto, de cuáles han sido las diferentes interpretaciones de la caracterización, causas y estrategias de solución al subdesarrollo, es imprescindible para el análisis y comprensión de los instrumentos de intervención y metodologías empleadas en pos de la consecución del desarrollo.

De entre las diferentes disciplinas que han enfrentado el problema hasta la fecha, sin duda han sido las ciencias económicas la principal. En este capítulo se ha tratado de analizar en profundidad el pensamiento económico sobre desarrollo para enlazar éste con la evolución de los enfoques sobre el papel y características de la planificación como eje central de las intervenciones de desarrollo, entre las cuales los proyectos juegan un rol fundamental.

La economía del desarrollo, como subdisciplina de las ciencias económicas que se ha encargado del estudio de las economías de los países subdesarrollados, ha tenido una evolución notable desde su nacimiento alrededor de las teorías de la modernización.

Tras su fundación, asentada en el rechazo a la monoeconomía y la aceptación del principio del beneficio mutuo, y de una homogeneidad manifiesta alrededor de la modernización como ortodoxia identificando desarrollo como aumento de la riqueza material de las naciones, diversifica su pensamiento con la aparición de las primeras teorías heterodoxas: la teoría estructuralista, que rechaza el principio de beneficio mutuo pero se mantiene en el rechazo a la monoeconomía, y la teoría neomarxista que, si bien rechaza el principio de beneficio mutuo, acepta la monoeconomía aunque planteando enfoques muy distintos a los neoclásicos. Todo ello hace que en los sesenta y setenta pueda comenzar a hablarse de *Economías del Desarrollo* más que de Economía del Desarrollo.

Como subdisciplina científica sufre una importante crisis con la extensión en el conjunto de la ciencia económica del pensamiento neoliberal en los años ochenta, donde la Economía del Desarrollo pasa a retomar el principio de monoeconomía utilizando el análisis neoclásico aplicado a las economías en desarrollo constituyendo una nueva ortodoxia. Mientras las teorías heterodoxas sufren un proceso de progresiva radicalización en sus postulados, los planteamientos alternativos emergentes no conseguían llegar a formulaciones teóricas suficientemente sólidas para hacer frente a ésta.

Sin embargo, en los noventa se puede hablar del renacimiento o florecimiento de la Economía del Desarrollo, fundamentado en el debate producido entre las distintas corrientes y en su moderación ideológica. Se extiende una percepción más ecléctica, descrita por José María Tortosa (1999, *op. cit.* p. 11) al afirmar que *"los exclusivismos (una teoría frente a la otra) tampoco llevan a mucho (...) razón por la que habría que aprender de todas las teorías hasta ahora presentadas"*.

La moderación del discurso neoliberal tras el Consenso de Washington, su superación inclusive a través del *Consenso Post-Washington*, el renacimiento de las posturas neoestructuralistas moderadas de la CEPAL, y, sobre todo, la aceptación y extensión de los enfoques del desarrollo humano sostenible conforman un nuevo panorama en el pensamiento sobre desarrollo alrededor de una nueva agenda de reducción de la pobreza, caracterizado por:

- a) Una cierta y **progresiva convergencia de planteamientos**, lejos de las posturas radicales anteriores, que configuran una situación actual de cierto sincretismo y un cierto eclecticismo en las teorías del desarrollo. La reducción de la pobreza pasa a estar en el primer plano de las prioridades.
- b) Una emergencia de **nuevos campos de estudio** con la apertura efectiva hacia otras disciplinas, donde se consideren factores externos e internos, económicos y no económicos, estructurales y coyunturales, históricos y actuales, que apunta a una refundación de la Economía del Desarrollo tendente a convertirse en una inter-disciplina de *Estudios de Desarrollo*.
- c) La **refundación de la concepción de la planificación** y un cierto renacimiento de ésta, vinculada a un rol de facilitación de procesos estratégicos multinivel, emergiendo el desarrollo local y rural como estrategia ascendente necesariamente complementaria a la planificación al nivel del estado, donde los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, las **Estrategias de Reducción de la Pobreza** y el **Marco Integral de Desarrollo** son ejes centrales.

En resumen, y en palabras del citado Tortosa,

*"la etapa en la que entramos puede ser la de una seria y sistemática lucha contra la pobreza. La razón es muy sencilla: por primera vez comienzan a verse acercamientos entre los organismos internacionales y su institucionalismo, los actores pragmáticos a esa misma escala (los gobiernos y los ultraricos) y las ONG en general (...); parece que se da una cierta conjunción entre normas, intereses y valores representados, de forma muy simplificada, por Naciones Unidas, George Soros y las grandes ONGD"* (Tortosa, 1999 *op. cit.* p. 13-14).

