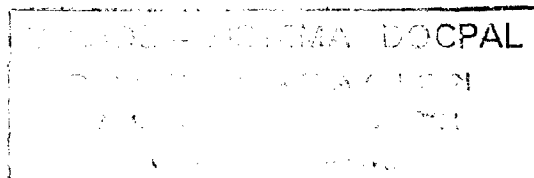


**DEFINICION Y CONTEXTO HISTORICO DE
ECONOMIA DEL DESARROLLO**

**Traducido de
Perspectives on Development and Population Growth
in the Third World,
Ozzie G. Simmons**

Traducción libre de Adriana Aguilera



DEFINICIONES Y CONTEXTO HISTORICO DE LA ECONOMIA DEL DESARROLLO

Traducción libre de "Introduction",
Perspectives on Development and
Population Growth in the Third World
(Ozzie G. Simmons)

DEFINICIONES

Las definiciones de "desarrollo", en la medida en que éste se refiere a los procesos de cambio en los países de menor desarrollo, son numerosas y diversas. Se han concentrado en el aumento de la producción y el consumo y recientemente han abarcado la distribución de bienes y servicios. Es posible que cualquier formulación breve (o unidisciplinaria) tenga un valor dudoso, porque el desarrollo es esencialmente un proceso multidimensional que implica cambios importantes en los sectores económico, político y social de una sociedad, como también en las creencias y el quehacer culturales. Además, si deseamos que las definiciones no sean angustiosamente parroquiales o etnocéntricas - y es lamentable que eso haya sucedido con demasiada frecuencia - deben abordar en forma coherente los siguientes interrogantes: desarrollo por quién, para quién y para qué y cuál es la manera de lograrlo.

Al reflejar un conocimiento cada vez mayor de las complejidades del proceso de desarrollo, las primeras definiciones simplistas y especializadas que predominaron hasta comienzos de los setenta han dado paso a definiciones más holísticas y por lo menos ciertos economistas se situaron a la vanguardia de estos intentos. Myrdal (1974:84), por ejemplo, definió el desarrollo como "el movimiento ascendente de todo el sistema social", que incluye factores económicos y no económicos.

Algunos escritores han puesto énfasis en la calidad de vida como el criterio principal del desarrollo: "proporcionar una vida digna no para algunos, sino para todos" (Cassen, 1976:821); "ayudar al hombre a vivir y a tener una vida más abundante" (R.M. Miller, 1974:87-88); o "el mejoramiento percibido en la calidad de vida, aun donde ello signifique menor cantidad de bienes y servicios" (Pitt, 1976b:8-9).

Seers (1979a) recomendó alejarse de la identificación usual del desarrollo con crecimiento económico y en su lugar propuso abordar ciertos aspectos, por ejemplo si están ocurriendo cambios positivos en el desarrollo de un país en relación con la pobreza,

el desempleo y la desigualdad. En la medida en que se puedan identificar tales cambios el país está experimentando desarrollo. Seers describe, además, los serios problemas conceptuales y de medición en el uso de estos indicadores del desarrollo. Goulet (1971:x), un teórico ético, aboga por una definición amplia del desarrollo que plantea problemas de medición aún más difíciles; es decir, "el ascenso de todos los hombres y las sociedades en su humanidad total".

Brookfield (1975:xi-xii), un geógrafo, comparte los valores incluidos en muchas de estas definiciones, pero no lo hace feliz la linealidad supuesta en gran parte de ellas. Aunque afirma que no está dispuesto a ofrecer una definición de desarrollo porque todo su libro constituye un enfoque sobre el tema, de todas maneras entrega una: "desarrollo es todo el proceso de cambio (positivo y negativo) ocasionado por la creación y la expansión del sistema de un mundo independiente". Es esta una visión relativamente inusual, una con la que tal vez pocos - entre quienes toman decisiones o practican el desarrollo - se sentirán cómodos, pero que descarta las hipótesis lineales que igualan el desarrollo con el progreso.

Al igual que en el caso del término "desarrollo" las definiciones de "Tercer Mundo" son muchas y variadas, tanto como para indicar que el término es de uso limitado. Desde mediados de los setenta la literatura sobre desarrollo ha empleado una vaga designación de cuatro "mundos": los mundos capitalista y socialista, un tercer mundo de países en desarrollo y un cuarto, formado por los países más pobres y con menos poder (Chilcote, 1984). El Banco Mundial divide a los países en desarrollo en "economías de bajo ingreso", con un producto nacional bruto (PNB) por habitante inferior en 1983 a 400 dólares y "economías de ingreso medio", con un PNB por habitante en 1983 de 400 dólares o más (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), 1985:xi). Aunque plantean dificultades, en este libro los términos "Tercer Mundo" y "países de menor desarrollo" se usan invariablemente (1).

Finalmente, se puede señalar que el mejoramiento del bienestar humano es el tema central que se aprecia en la mayoría de las definiciones aquí citadas. Se deduce, entonces, que una condición previa es fortalecer la capacidad del individuo, las comunidades, las organizaciones y los gobiernos para crear y mantener el acceso a los recursos necesarios para mejorar el bienestar humano y para utilizar estos recursos. Ese es un criterio fundamental del desarrollo.

NOTA:

1. El Banco Mundial incluye 35 países en desarrollo en el grupo de economías de bajo ingreso. China e India están clasificados como economías de bajo ingreso, pero se consideran en forma separada de los demás en virtud de su tamaño y otras características. El otro grupo importante, las economías de ingreso medio, incluye 59 países en desarrollo. El Banco Mundial emplea esta especial distinción económica entre dos grupos importantess de países menos desarrollados, pero es evidente que existe una gran diversidad entre estos países respecto a herencia cultural, experiencia histórica y esquemas económicos oculta bajo términos tan amplios como "en desarrollo" y "Tercer Mundo". Ver en Worsley (1984) una ilustrativa discusión sobre las influencias políticas, económicas y culturales que han simbolizado el surgimiento de los modelos del Tercer Mundo.

CONTEXTO HISTORICO

La economía del desarrollo, que ha constituido el punto de partida del pensamiento contemporáneo sobre el desarrollo, es una rama relativamente nueva de la economía que surge después de la Segunda Guerra Mundial (Streeten, 1979). No obstante, algunas de las ideas que se han convertido en la línea central del pensamiento sobre el desarrollo existían desde hace mucho tiempo. La percepción de que la pobreza que aflige a grandes grupos de una sociedad no se debe aceptar y se puede evitar se remonta al siglo XVIII, mientras que el criterio del desarrollo como una realización del potencial económico y la idea del progreso económico y social como sistema del mundo tienen una historia mucho más prolongada (Brookfield, 1975).

Sin embargo, gran parte del pensamiento clásico y neoclásico - desde Adam Smith hasta John Maynard Keynes - ha demostrado ser de poca importancia para la economía del desarrollo. La noción de la "competencia perfecta" de los economistas neoclásicos es un concepto central de la teoría económica tradicional. Supone que los precios, los salarios, las tasas de interés y otros componentes económicos están determinados por el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda y que cada uno de los millones de consumidores y los miles de productores son algo tan pequeño en relación con la demanda total que no pueden en medida alguna ejercer una influencia individual en los precios del mercado y en las cantidades de bienes, servicios y recursos que se compran y se venden. Este modelo se basa esencialmente en la idea de Adam Smith de la "mano invisible" del capitalismo, que sostiene que si todos persiguen su propio interés estarán promoviendo los intereses de la sociedad en su conjunto. Como lo señala Todaro (1977a:11), los países desarrollados o aquellos de menor desarrollo y la "llamada 'mano invisible'" a menudo actúan no para promover el bienestar general ... sino para presionar hacia arriba a quienes ya son pudientes, mientras empujan hacia abajo a una gran mayoría... que lucha por liberarse de la pobreza, la desnutrición y el analfabetismo".

Aún en los años veinte la teoría económica estaba dominada por los principios del "laissez faire" y utilizó las reducciones cíclicas de la producción y el desempleo que culminaron en la crisis económica de la bolsa de valores norteamericana en 1929 y la consiguiente Gran Depresión de los años treinta, para dejar en claro la necesidad de que el gobierno interviniera en los asuntos económicos con el propósito de disminuir el desempleo y reactivar la inversión.

Fue este hecho, en última instancia, el que erosionó la credibilidad del laissez-faire. Entonces aparece Keynes con su concepto del equilibrio competitivo controlado por los determinantes de la oferta y la demanda para el producto interno,

modelo que sirvió de plena justificación para la intervención gubernamental. Por ejemplo, si el desempleo es el resultado de una demanda agregada deficiente del producto interno, entonces el gobierno puede aumentar dicha demanda tal vez mediante obras públicas masivas, apoyo a la empresa privada y/o una reducción tributaria, acelerando en esta forma la actividad económica y, por lo tanto, promoviendo niveles de empleo más altos. Por otra parte, cuando la demanda excede la capacidad de producción y sobreviene la inflación, el gobierno puede disminuir sus gastos e incrementar los impuestos como una forma de deprimir la demanda del consumidor y así retardar las alzas de precios (Brookfield, 1975).

El modelo keynesiano fue adoptado con ansias ya que aparentemente presentaba una alternativa viable del socialismo permitiendo la supervivencia del capitalismo asociado al estado. Sin embargo, la manipulación de la oferta agregada y de las curvas de la demanda mediante políticas gubernamentales monetarias y fiscales globales ya no parece ser eficiente, dado que el modelo no puede ayudar a los gobiernos a enfrentar una mezcla de inflación y alto desempleo. Si esta macroteoría es de dudosa importancia para la situación de los países desarrollados, lo es menos aún - como observa Todaro (1977a:12) - "para los países en desarrollo, cuyas instituciones y sistemas económicos ni siquiera se aproximan, hoy o en el pasado, a los de las naciones desarrolladas". Aunque pretendía tener el status de una teoría "general" el modelo keynesiano fue, de hecho, específico para el momento y el lugar de su formulación: las especiales circunstancias europeas y americanas de los años treinta.

Aunque Keynes y sus predecesores no se preocupaban por las economías de los países en desarrollo, sus sucesores sí trataron de traducir la teoría del equilibrio a una teoría del desarrollo que proporcionaría recetas para el desarrollo económico de los países menos desarrollados que dominaban el impulso para desarrollar el Tercer Mundo una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. El propio Keynes no fue el responsable directo de la aplicación de su modelo al pensamiento que formó parte de la planificación económica en los países de menor desarrollo, pero su influencia tuvo una importancia evidente (Brookfield, 1975).

Como ya se comentó, la economía del desarrollo es básicamente un fenómeno que surge después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque en un comienzo se hicieron algunas críticas, el pensamiento central estaba dominado por un paradigma relativamente sencillo: Si se esperaba que los países pobres solucionaran sus problemas sociales y económicos éstos necesitaban un "desarrollo" como el ocurrido en los países desarrollados, que pudiese medirse por el crecimiento del ingreso por habitante. Se consideraba que el crecimiento económico era equivalente a desarrollo; el primero podía acelerarse con la ayuda del comercio y la asistencia e inversión del capital privado de los países desarrollados. No se visualizaba la distribución como un problema, ya que se otorgaba prioridad al

crecimiento económico. La desigualdad, aunque lamentable, era necesaria para generar ahorro y proporcionar incentivos. Se suponía que el ingreso se podría redistribuir posteriormente; de hecho, se creía que esta redistribución ocurriría en forma automática a través de un efecto de filtración ("trickle-down") (1). Este paradigma neoclásico de crecimiento, aunque ya no era un elemento básico de la teoría de la economía del desarrollo, aún persiste en ciertos sectores pues ha beneficiado a una amplia variedad de intereses políticos e ideológicos. Como lo plantea Seers (1979a:25), ha servido para justificar las políticas de ayuda que apuntan a frenar el comunismo soviético, ha sido utilizado por las agencias de ayuda internacional como "objetivo" base para la evaluación de proyectos y "no ha sido esencialmente inaceptable para los modernizadores económicos de un amplio espectro político, incluyendo tanto a marxistas como a miembros de la escuela de Chicago".

Cuando en los años cincuenta se inició el esfuerzo en gran escala para desarrollar al Tercer Mundo, los economistas de los países desarrollados y aquellos del Tercer Mundo a quienes capacitaban prácticamente no tenían experiencia en planificación nacional del desarrollo. No obstante, tenían presente la experiencia de la rápida reconstrucción de posguerra de las economías de los países industriales de Europa Occidental, apoyada por la asistencia del Plan Marshall. Los modelos neoclásicos, a los que consideraban responsables de este éxito, eran visualizados como elementos apropiados para los planes de inversión destinados a generar un crecimiento del ingreso nacional en los países menos desarrollados. Retrospectivamente, muchos escritores han lamentado que el problema del desarrollo económico se haya abordado como consecuencia de la exitosa reconstrucción de Europa Occidental en el período de postguerra, lo que condujo a un optimismo infundado respecto a qué podía hacerse en los países de menor desarrollo en el supuesto de que los problemas del desarrollo del Tercer Mundo podían solucionarse con el mismo tipo de estrategia de planificación que había tenido éxito en Europa. A.O. Hirschman (1979:xvii) sostuvo, sin embargo, que esto resultó ser un fructífero error: "Si se hubiesen visualizado correctamente la magnitud y las dificultades del problema tal vez no hubiese ocurrido la enorme movilización intelectual y política en torno a él y estaríamos todavía más lejos de un mundo aceptable" (2).

Luego el criterio que prevaleció durante los años cincuenta y sesenta consistió en que si el crecimiento económico fuese lo suficientemente rápido, los efectos de filtración solucionarían la pobreza y el problema de distribución del ingreso, es decir cuando realmente se pensó en el problema. La mejor manera era atacar la pobreza en forma indirecta, apoyando un crecimiento que después de un tiempo tuviera el efecto de beneficiar a los pobres y así podrían definirse las metas del desarrollo, restringiéndolas al producto interno bruto y su crecimiento.

El producto interno bruto de los países meos desarrollados creció a una tasa promedio del 3.4% anual durante el período 1950-1975 (Morawetz, 1977; Warren, 1979). Esta tasa era más rápida que aquella a la cual habían crecido los países de menor desarrollo y los desarrollados en cualquier período comparable anterior a 1950 y sobrepasaba todas las expectativas. De hecho, esta tasa de crecimiento promedio ocultaba grandes diferencias de producción entre los países menos desarrollados. En algunos países el ingreso por habitante creció a una tasa promedio anual de 4,2% o más y en otros el promedio anual fue de 3 y 4%. Pero, en los grandes países pobres de Sud Asia y en muchos países de Africa, con un total de 1,1 mil millones de habitantes, el ingreso por habitante creció menos de un 2% anual entre 1950 y 1975. Pese al impresionante récord alcanzado por los países de menor desarrollo respecto al crecimiento del producto interno bruto en los años sesenta, que se han denominado el Primer Decenio del Desarrollo, el desarrollo del Tercer Mundo en lugar de haber sido considerado como un gran éxito fue - y así lo consigna Higgins (1977:99-100) - visualizado "como un miserable fracaso... Aun los países con tasas de crecimiento del ingreso interno bastante respetables no disfrutaron del 'desarrollo' en el sentido de mejoramientos extensos y profundos del bienestar de la masa de la población. Por el contrario, aumentó el desempleo, se aceleró la inflación... había más niños fuera de la escuela que dentro de ella, no se lograron las metas de salud y la desigualdad en la distribución del ingreso se tornó peor que antes". Frente a un cuadro tan sombrío el paradigma del desarrollo prevaleciente fue objeto de crecientes ataques a partir de mediados de los años sesenta y este deterioro se vio seriamente exacerbado por la "crisis del petróleo" de comienzos de los setenta.

¿Cuál fue la equivocación? En retrospectiva, obviamente hubo muchos errores en el pensamiento y la política de desarrollo. Streeten (1979) enumera algunos de ellos: se dio prioridad a la industrialización y la infraestructura, pero las inversiones de capital resultaron ser responsables sólo de una porción relativamente pequeña del crecimiento que no era, como se señaló antes, sinónimo de desarrollo. La planificación de los gobiernos centralizados dominaba las políticas y las estrategias de desarrollo y, en consecuencia, no se reconoció la necesidad de movilizar e involucrar la mano de obra local. Prevalecía la creencia de que las altas tasas promedio de crecimiento de la producción conducirían, aunque sólo fuera de manera indirecta, a disminuir la pobreza. La tasa de crecimiento de la población y los problemas generados por ella se subestimaron seriamente.

Las metas del desarrollo se centraron exclusivamente en el crecimiento del producto interno bruto. Existía una visión monolítica en el sentido de que el Tercer Mundo constituía una zona con problemas comunes, pero las diferencias al interior de los países menos desarrollados eran, por lo menos, tan grandes como las diferencias entre ellos y otros países menos desarrollados. A esta

lista se podría agregar, entre otros, el concepto etnocéntrico de que los modelos de los países desarrollados se podían aplicar fácilmente para solucionar los problemas de los países de menor desarrollo, los efectos del sesgo urbano a expensas del sector rural, los caprichos de la ayuda externa, la frecuente introducción de tecnologías avanzadas que manejaban la mano de obra como un factor escaso en economías que generalmente presentaban un excedente de ella, la habitual ausencia de voluntad política en los países menos desarrollados para iniciar cambios que podrían ofender a sus élites y, evidentemente, la enorme distracción de recursos económicos en la adquisición de armamentos costosos.

El campo del desarrollo, tal vez más que en la mayoría de las áreas del esfuerzo humano, ha estado considerablemente sometido a cambios en los caprichos y las modas. Durante los últimos tres decenios una diversidad de ideas ha ocupado el escenario principal de la línea central del pensamiento sobre el desarrollo.

Quizá era de esperar esta diversidad en un campo en el que han ocurrido muchas desilusiones, en el cual los problemas del desarrollo parecen seguir siendo insolubles cualesquiera sea la estrategia que se diseñe y donde los teóricos y los prácticos del desarrollo parecen emocionarse frente a factores específicos, descuidando otros que pueden tener igual importancia. Lo que el campo del desarrollo tiene en común con otras áreas del esfuerzo humano es su aparente incapacidad para construir un surtido de sabiduría acumulativa sobre la base de las lecciones aprendidas. De hecho, la rapidez con que se ponen de moda las diferentes recetas para el desarrollo atestigua esta falta de acumulación.

Ghai y Alfthan (1977:1) elaboraron una lista de estrategias que en diferentes épocas se percibieron como "soluciones decisivas para los problemas del desarrollo" y que incluye acumulación de capital; disponibilidad de divisas; industrialización, primero del tipo de sustitución de importaciones y luego orientada hacia la exportación; desarrollo rural; control de la población; desarrollo del recurso humano; estrategias orientadas al empleo; y redistribución del crecimiento. Y según ellos sólo mencionaban a los contendores estrella. Streeten (1979) habló de los ciclos en la moda del desarrollo y mencionó muchos de los mismos cambios en el énfasis identificados por Haq y por Ghai y Alfthan.

Cualesquiera haya sido la variedad en los cambios y las fluctuaciones de los objetivos del desarrollo durante los últimos 35 años, lo más destacado es la preocupación en el sentido de que la maximización del producto interno bruto por habitante es una meta demasiado limitada y que es preciso tener en cuenta otros objetivos relacionados con la equidad y la disminución de la pobreza, tales como el mejoramiento en la distribución del ingreso, la creación de mayores oportunidades de empleo y la satisfacción de las "necesidades básicas". Algunos escritores consideran este cambio sólo como una moda más en un campo proclive a ellas, pero

Morawetz (1977:7) no concuerda con esto. Argumenta que el "descubrimiento" de objetivos orientados a la equidad es, de hecho, un redescubrimiento de ideas que fueron básicas en la literatura sobre desarrollo justo al término de la Segunda Guerra Mundial. Por consiguiente, dice, "no es probable que la reciente intensificación de la inquietud por la erradicación de la pobreza... sea sólo un capricho adicional. Por el contrario, en el largo plazo es la exigua preocupación que existía a fines de los años cincuenta y de los años sesenta por el crecimiento del ingreso promedio por habitante - aunque tuvo sus razones y hasta produjo ciertos beneficios - la que puede terminar siendo una moda pasajera".

Con este breve esbozo histórico que deberá tenerse en mente, el análisis pasa ahora a un panorama general de las perspectivas más importantes que han influido en el pensamiento sobre el desarrollo a lo largo de los últimos 35 años. La dimensión más digna de destacar de los cambios ocurridos es el cambio desde el anterior enfoque exclusivo en el crecimiento del producto interno bruto por habitante como objetivo del desarrollo a la inclusión de la equidad para los pobres, además del crecimiento económico, como parte integral de los objetivos de un desarrollo de base amplia.

NOTAS

1. Streeten sostiene que las primeras discusiones de los economistas sobre el desarrollo estaban caracterizadas por la proliferación de ideas, críticas y calificaciones, que contrastan en forma brusca con el punto de vista monolítico de que existía un sólo paradigma. Esta visión, dice Streeten (1979:25) "es una ilusión óptica creada al mirar hacia atrás desde lugares estratégicos posteriores". Ver en Papanek (1968), Uphoff e Ilchman (1972), Ranis (1977), Lehmann (1979) y Ohlin (1979) algunos otros criterios sobre la teoría del desarrollo.
2. Esta es una aplicación posterior del "Principle of the Hiding Hand" (principio de la mano oculta) de Hirschman que él formuló en su proceso de justificación de haber emprendido proyectos de desarrollo que no se habrían iniciado si los gerentes de dichos proyectos hubiesen sabido desde el principio cuán compleja se tornaría esta tarea (A.O. Hirschman, 1967).