

INT-1067

RELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, 17 de abril de 1968

98/68

113



LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO Y DE SUBDESARROLLO*

* Este documento forma parte de los materiales que está preparando la División de Investigación del Desarrollo Económico, y constituye una segunda versión para crítica y comentarios.
Director: Osvaldo Sunkel. Investigadores: Pedro Paz y Octavio Rodríguez.

Parte I

LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO Y DE SUBDESARROLLO

Introducción

Hace ya casi dos décadas que el problema del desarrollo y del subdesarrollo económico constituye el principal tópico de discusión y de estudio en los principales foros políticos, económicos y culturales de la humanidad. Con bastante retraso, lo mismo viene ocurriendo desde hace unos años en los medios académicos, principalmente en el campo de la economía y de las ciencias sociales. La producción intelectual sobre el tema ha llegado a ser tan vasta que ya no es posible siquiera mantenerse al día en la literatura correspondiente. Podría parecer ocioso a estas alturas, entretener el pensamiento con una discusión conceptual. Sin embargo, si en algo están de acuerdo todos los autores que han prestado atención a esta cuestión, es en que los conceptos en uso son insatisfactorios, por imprecisos y vagos.

En el lenguaje corriente se utilizan diversos términos como sinónimos para caracterizar a cierto tipo de naciones: países poco desarrollados, o en vías de desarrollo, países pobres, países no-industrializados, de producción primaria, países atrasados y dependientes, etc. Términos imprecisos y vagos, sin duda, desde un punto de vista estrictamente académico, ya que tienen connotaciones diferentes; pero todos bien claros en realidad, para el buen entendedor, en cuanto al tipo de país a que se refieren.

El problema fundamental parece consistir en que el fenómeno que se procura describir con estos conceptos es extremadamente complejo, tiene innumerables facetas importantes, y se puede examinar desde ángulos muy diversos. En este libro se acepta por eso la hipótesis de que la problemática del desarrollo económico consiste precisamente en el estudio, análisis y explicación de ese conjunto complejo e interrelacionado de problemas y fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza y miseria, en estancamiento, en rezago respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica, política y tecnológica.

/Los conceptos

Los conceptos que se usan para calificar un país tienen necesariamente alguna de estas facetas de la problemática del desarrollo como su elemento principal de referencia. Quien prefiere hablar de "países pobres", y considera las otras frases como meros eufemismos, tiene del desarrollo un concepto en que priman los aspectos relativos a la distribución del ingreso, tanto entre países ricos y pobres como entre individuos o grupos ricos y pobres dentro de cada país. Quien habla del "sub-desarrollo" tiende a concebir el fenómeno como una situación estructural e institucional característica, como una etapa en el proceso histórico de desarrollo. El que prefiere la expresión "países en vías de desarrollo" acentúa más bien el aspecto de las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad. Quien pone el acento en la "dependencia" se preocupará esencialmente de las formas características que toman las relaciones económicas, tecnológicas y políticas entre los países desarrollados y sub-desarrollados. Cuando se prefiere la expresión "países no-industrializados", por último, se acentúa implícitamente la importancia especial de la industrialización en el desarrollo.

Cada concepto destaca así un aspecto particular de la problemática del desarrollo y de esa manera constituye de hecho un diagnóstico de las causas básicas del subdesarrollo y una recomendación para la política de desarrollo, puesto que el concepto pre-juzga el sentido en el cual se debe proceder para obtener el desarrollo.

El destacar de entre todos los aspectos el de la pobreza, por ejemplo, conlleva necesariamente una política de desarrollo con un acento particular en la redistribución internacional e interna del ingreso. El subdesarrollo concebido como estado o situación estructural e institucional, implica una política de desarrollo que acentúe el cambio de las estructuras e instituciones que se presume determinan ese estado o situación. Cuando se destacan como características básicas las potencialidades desaprovechadas de recursos humanos y naturales, el acento de la política de desarrollo se vuelca hacia la educación, la aplicación de la tecnología moderna y el aporte de capitales y ahorro externo. Cuando el énfasis está en cambio en los problemas

/de la

de la dependencia, la política tenderá a la modificación de las formas tradicionales de vinculación entre países y al fortalecimiento del sistema productivo nacional.

La preferencia por uno u otro concepto implica la existencia de una concepción pre-determinada del fenómeno, que envuelve un diagnóstico de la o las causas básicas del problema y establece preferencias en cuanto a las prioridades de la política de desarrollo. Esa concepción apriorística es en cierta medida el producto de la posición ideológica y del método analítico del observador, así como del conocimiento concreto de la problemática en cuestión.

No carece de sentido, pues, realizar un esfuerzo de aclaración sistemática de lo que las diferentes escuelas de pensamiento entienden por desarrollo económico, y del sentido que cobrará ese concepto en este libro. Tal examen parece particularmente importante porque el concepto es muy reciente y ha ido cambiando notablemente de sentido. Y no sólo en las últimas décadas, cuando su uso se ha generalizado, sino desde mucho antes, en la terminología económica que le sirvió de antecedente. En realidad, un concepto como el que se está examinando envuelve toda una gran definición de la problemática fundamental de la época, de la forma en que esa problemática ha sido intelectualizada y planteada en el terreno del pensamiento social, así como también respecto del pensamiento económico y de la política concreta.

Para aclarar el contenido profundo que el concepto de desarrollo tuvo inicialmente cuando se usó se popularizó en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y el que ha venido adquiriendo en la actualidad, así como para ilustrar la inter-acción histórica entre la concepción de un fenómeno, la realidad concreta y el pensamiento de la época, se seguirá el método de investigar primeramente cuál es la connotación, sentido y naturaleza que el concepto ha adquirido recientemente en la experiencia cotidiana, para cotejarlo en seguida con los antecedentes históricos del concepto de desarrollo mediante el análisis comparativo de términos que expresaron ideas similares y que fueron usados por corrientes de pensamiento bien definidas, en determinados períodos del Siglo XIX y XX.

/Se comienza

Se comienza, por consiguiente, con una referencia al surgimiento de la temática del desarrollo como un tópico de preponderante actualidad política en la post-guerra. Se continúa con un examen de sus antecedentes en las nociones de riqueza, evolución y progreso - propias de la gran expansión de la economía europea en los Siglos XVIII y XIX bajo el signo del liberalismo. Sigue una apreciación de los conceptos de industrialización y crecimiento, fruto el primero de los esfuerzos deliberados de ciertos países para participar en el proceso de la Revolución Industrial, y el segundo, de las políticas destinadas a solucionar los problemas del desempleo en economías industriales maduras. Más adelante se discuten desde idéntico punto de vista las corrientes de pensamientos o enfoques actuales sobre el concepto de desarrollo. El examen de cada uno de esos conceptos se realiza desde el punto de vista de la realidad histórica concreta que refleja, del pensamiento económico de la época y del pensamiento social o filosófico global correspondiente.

Este análisis conceptual tiene gran importancia práctica. Permite apreciar el desajuste que existe entre una problemática concreta y actual, que cada vez se conoce mejor, y los esquemas de pensamiento heredados del pasado de que se dispone para su interpretación y para fundamentar la acción política, que cada vez aparecen más insuficientes.

I. Los antecedentes

a) El desarrollo como tópico de la post-guerra

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en 1945, se completaban tres décadas catastróficas en la historia moderna: la Primera Guerra Mundial, entre 1914 y 1918; la década de 1920, caracterizada por el desempleo, la inflación y desajustes económicos muy graves en la economía internacional y principalmente en Europa y por el auge excepcional de la economía norteamericana; la década de 1930, marcada por la gran Crisis Mundial; y la de 1940, por la Segunda Guerra Mundial.

Esta última guerra, si bien fue el resultado de factores económicos, políticos e históricos muy profundos, que no es del caso analizar aquí, se llevó a cabo, de parte de las potencias aliadas, en nombre de principios

/a través

a través de los cuales se buscaba desterrar de la faz del mundo los grandes problemas que éste había vivido durante las décadas anteriores: la guerra, el desempleo, la miseria, la discriminación racial, las desigualdades políticas, económicas y sociales. Tanto en la primera Declaración Inter-Aliada de 1941, como en la Carta del Atlántico, del mismo año, se expresa que las potencias signatarias consideran que la sola base cierta de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar esos objetivos una vez finalizada la guerra. Dichos propósitos fueron reafirmados en la Declaración de las Naciones Unidas, firmada por representantes de veintiseis naciones en 1942, y en las conferencias de las cuatro grandes potencias realizadas en 1943 en Moscú y Teherán, y en 1944 en Dumbarton Oaks y Yalta. En las últimas dos conferencias aquellos propósitos se concretaron en los primeros bosquejos de la futura organización de las Naciones Unidas, la que fue establecida en la Conferencia de San Francisco, en abril de 1945.

En la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en esa ocasión, los propósitos de desarrollo económico y social quedaron explícitamente reconocidos al expresarse que los pueblos de las Naciones Unidas estaban "decididos a promover el progreso social y mejorar sus niveles de vida dentro de una libertad mayor", "a emplear las instituciones internacionales para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos", "a lograr la cooperación internacional necesaria para resolver los problemas internacionales de orden económico, social, cultural o de carácter humanitario, y para promover y estimular el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión."

El capítulo IX, de la Carta de las Naciones Unidas en su artículo número 55, expresa lo siguiente: "Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: i) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y

/condiciones de

condiciones de progreso y desarrollo económico y social; ii) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y iii) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades."

Para llevar adelante estos propósitos de creación de un nuevo orden internacional en el área de los problemas económicos y sociales, se establecieron en esos años una serie de organismos especiales en determinadas áreas de la actividad económica y social: el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, a fin de contribuir a la promoción y mantención de altos niveles de empleo e ingreso real, y al desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, así como para promover la estabilidad cambiaria; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para ayudar en la reconstrucción y desarrollo de los estados miembros, proporcionándoles recursos de inversión para propósitos productivos a fin de promover el crecimiento a largo plazo del comercio internacional y de los niveles de vida; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, con el propósito de contribuir a la elevación de los niveles de nutrición y de los standards de vida y a mejorar las condiciones de la población rural; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, para que contribuya a la paz y la seguridad, promoviendo la colaboración entre las naciones por medio de la educación, la ciencia, y la cultura, a fin de estimular el respeto universal por la justicia, por la ley, y de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos; la Organización Mundial de la Salud, cuyo objetivo es que todos los pueblos obtengan el nivel más alto posible de salud, entendiendo la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de la enfermedad y la debilidad; la Oficina Internacional del Trabajo, creada ya en 1919, y asociada a las Naciones Unidas en 1946, y en cuyos principios se confirma que todos los seres

/humanos independientemente

humanos independientemente de raza, creencia o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades.^{1/}

Estos y otros organismos internacionales dedicados a actividades más específicas y técnicas, vienen a constituir una manifestación muy concreta de los propósitos y políticas que una gran proporción de los países del mundo deseaban emprender a mediados de la década de 1940. Ello era producto, a su vez, de transformaciones profundas en las relaciones políticas y económicas internacionales, de la aparición de nuevas formas de organización política y económica, de cambios en la estructura social y de poder en las potencias dominantes, etc. Todas estas transformaciones fueron precipitadas por las guerras y por la gran Crisis Mundial de 1920.

De los principios generales y de los propósitos concretos enunciados para las diferentes organizaciones internacionales se desprenden las tareas que, en lo económico, se proveían para la post-guerra: la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra, la reorganización del comercio y las finanzas internacionales y la adopción de políticas de pleno empleo en los países industriales. Estas preocupaciones reflejaban directamente los principales problemas que había vivido el mundo en los años anteriores y todas representaban tareas de envergadura mundial.

Desde luego, el conflicto bélico afectó no sólo a los países industrializados sino también a las áreas no-industrializadas de Europa y a vastas regiones de Africa, del Medio Oriente y de Asia. Por otra parte, la crisis profunda de la economía internacional, que se inició con la Primera Guerra Mundial, se agravó con el largo período depresivo por que pasó la economía europea durante la década de 1920 y se extendió con graves efectos a todo el mundo a raíz de la Gran Depresión. Esta crisis económica se manifestó principalmente en una grave desocupación en los países centrales y, en virtud de la contracción del comercio mundial y de la interrupción de los

^{1/} Naciones Unidas, Las Naciones Unidas al alcance de todos; la estructura, funciones y obra de la Organización y los organismos especializados desde 1945 a 1958, Segunda edición, Nueva York 1960.

flujos internacionales de capital, provocó efectos similares en los países proveedores de materias primas.

Las tareas que se plantearon a las Naciones Unidas en los primeros años de la post-guerra se refirieron por consiguiente, en forma principal, a la reconstrucción y a la solución de los problemas inmediatos de abastecimiento de los países devastados por la guerra, así como a la revitalización del sistema económico internacional, sobre la base de políticas de pleno empleo en los países industrializados.

No obstante las declaraciones de principios que se han reseñado anteriormente, las tareas fundamentales de las Naciones Unidas en la post-guerra se concebían en la práctica como tareas temporales que quedarían superadas una vez llevada a cabo la reconstrucción de las áreas afectadas por la guerra y reestablecida la normalidad en las condiciones económicas y de comercio mundiales.

Las preocupaciones de los países participantes en las Naciones Unidas y en los organismos de esta institución tuvieron que comenzar a responder sin embargo, desde muy temprano, a una serie de nuevas exigencias, de orden más permanente, que algunos países comenzaron a plantear en el seno de estos organismos. Estas preocupaciones respondían directamente a los enunciados de progreso económico y social en nombre de las cuales se había hecho el esfuerzo bélico y constituían la expresión de un nuevo, importante y creciente grupo de países que comenzaba a manifestar sus intereses en el foro mundial creado por las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

De los cincuenta y un países que participaron en la creación de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, sólo unos diez o doce podrían considerarse países desarrollados e industrializados. De los países restantes una proporción mayoritaria estaba constituida por los países latinoamericanos. Estos no habían sufrido directamente en sus territorios los efectos destructivos del conflicto bélico mundial. Sin embargo, su situación económica había sido afectada profundamente por ese fenómeno. De un lado, las importaciones de bienes de capital y de materias primas estratégicas tuvieron que limitarse seriamente debido a la reorientación de la actividad industrial en los países centrales hacia la producción bélica. De otro, los precios de los productos de exportación de los países latinoamericanos fueron mantenidos a niveles bajos a fin de facilitar el esfuerzo de la producción bélica y evitar fuertes presiones inflacionarias.

/Por otra

Por otra parte, los países latinoamericanos habían sufrido muy violentamente, hacía pocos años, los efectos de la Gran Depresión.

A raíz de las dificultades ocasionadas a estos países por las limitaciones a los abastecimientos externos en ambas guerras mundiales, y como consecuencia de las políticas de control de cambios y de proteccionismo industrial inducidas por la Gran Crisis, y debido también a influencias de tipo ideológico, muchos países de la región se encontraban, a mediados de la década de 1940, en los comienzos de vigorosos programas de industrialización e inversión de infraestructura, dificultados severamente por las limitaciones impuestas a la importación de materias primas y bienes de capital.^{1/}

Las políticas de industrialización e inversiones básicas, así como las medidas de redistribución del ingreso mediante la creación de instituciones de seguridad social, habían sido influenciadas ideológicamente tanto por las experiencias del "New Deal" en los Estados Unidos, como por los regímenes prevalecientes en Alemania e Italia, que a través de una política deliberada de gastos públicos y de previsión social habían tenido considerable éxito en la eliminación del desempleo. Otra influencia de importancia la constituyó la experiencia socialista de industrialización planificada de la economía soviética. Finalmente, los Estados Unidos, preocupados por los problemas de abastecimiento de productos estratégicos provenientes del área latinoamericana, promovieron también, conjuntamente con los países de América Latina, la intensificación de la producción agrícola e incluso de ciertas industrias básicas en estos países, a fin de que estas economías pudieran continuar funcionando normalmente.

La política económica en muchos países de la América Latina respondía al convencimiento de que los principios de elevación e igualación de los niveles de vida proclamados por las Naciones Unidas no podrían alcanzarse en vastas regiones del mundo simplemente a través de la reconstrucción económica

^{1/} Naciones Unidas. Desarrollo económico en países seleccionados: planes, programas y organismos. Volumen I (1947) y Volumen II (1950).

de los países afectados por la guerra, de la promoción de políticas de pleno empleo en los países desarrollados y de la reestructuración de una economía internacional "normal", del tipo de la que existió antes de la Primera Guerra Mundial. Su experiencia les señalaba, por el contrario, que se requería un esfuerzo deliberado de industrialización y de redistribución del ingreso.

Esta opinión prevaleciente en la América Latina encontró clara expresión en la resolución relativa a la industrialización adoptada por la Tercera Conferencia de los Estados Americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Ciudad de México, 1946), que entre sus considerandos señala "que entre los países de América Latina es indispensable para alcanzar niveles de vida más altos, un mejor equilibrio en las estructuras económicas, el aumento del comercio internacional, y al mismo tiempo una mayor independencia económica"; y en su parte resolutive solicita la ayuda de las Naciones Unidas y sus organismos especializados para que se estudien "los métodos más eficaces para facilitar el proceso armónico de la industrialización de los países latinoamericanos, indispensable para su bienestar social."

La influencia de la presión ejercida por los países latinoamericanos en el sentido de que una de las tareas permanentes y fundamentales de las Naciones Unidas debía ser el desarrollo económico de las zonas atrasadas del mundo, se trasluce, aunque en forma atenuada, en las resoluciones que dieron vida a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. En efecto, el Consejo Económico y Social de la organización decidió crear, en 1946, las Comisiones Económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente, ambas con el objetivo fundamental de participar en medidas destinadas a facilitar una acción concertada en la reconstrucción económica de los países devastados, elevar el nivel de la actividad económica, y mantener y reforzar las relaciones económicas de estas regiones, tanto entre sí como con los demás países del mundo.

/Al establecer

Al establecer en 1948 la Comisión Económica para América Latina, aparte del objetivo de ayudar a resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra en esta región se señala que "... la Comisión dedicará especialmente sus actividades al estudio y a la búsqueda de soluciones a los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina..." En las discusiones previas a la creación de la CEPAL se señaló, en efecto, que se había dado atención insuficiente a la necesidad de acción internacional en la esfera del desarrollo económico, y que existía una tendencia a ver los problemas de los países subdesarrollados desde el ángulo de los países altamente desarrollados de Europa y América, señalándose que el problema fundamental de los países de América Latina era su necesidad de una tasa acelerada de recuperación de los efectos de la guerra, de desarrollo económico y de industrialización.^{1/}

La atención prestada a los problemas del desarrollo económico y la industrialización en las áreas menos desarrolladas del mundo fue convirtiéndose en la preocupación central de las Naciones Unidas en los años siguientes, en virtud de una serie de factores. Desde luego, en la medida en que avanzaba el proceso de des-colonialización, numerosos nuevos países subdesarrollados de África y Asia comenzaron a hacer presente sus necesidades de desarrollo económico y social en el foro mundial de las Naciones Unidas. Por otra parte, en la medida en que los problemas urgentes de abastecimientos y reconstrucción en los países devastados por la guerra comenzaban a ser superados, y a medida que el comercio internacional adquiría nuevo impulso por esa misma razón, y por la amenaza de nuevos conflictos bélicos, los problemas a que se había abocado inicialmente las Naciones Unidas comenzaban a desaparecer, y aparecía como el desafío fundamental del mundo de post-guerra la elevación de los niveles de vida en las áreas menos desarrolladas. Finalmente, con el recrudecimiento de las tensiones políticas a partir de 1947, tanto por las dificultades entre los países capitalistas y socialistas, como por la desintegración de los grandes

^{1/} Naciones Unidas. Report of the Ad Hoc Committee on Proposed Economic Commission for Latin America. Economic and Social Council, Third Year, Sixth Session, Supplement N° 7.

sistemas coloniales, diversos países industrializados iniciaron programas especiales de ayuda a las áreas subdesarrolladas y a las colonias, tales como el programa del Punto Cuarto de los Estados Unidos, y el Plan Colombo del Reino Unido, que vinieron a sumarse al esfuerzo de asistencia técnica y de ayuda financiera emprendido en los primeros años de la post-guerra por las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

Como puede apreciarse de las referencias hechas anteriormente, son los problemas e inquietudes que comienzan a manifestar los países subdesarrollados en el seno de las Naciones Unidas - especialmente los de América Latina - los que van configurando la problemática del desarrollo económico y dando contenido a este concepto. El término desarrollo económico expresa, en efecto, la inquietud que prevalece en países económicamente dependientes del comercio internacional en virtud de su especialización en la exportación de materias primas; expresa igualmente las aspiraciones de reafirmación de la independencia política y económica de los nuevos países que han dejado de ser colonias; se refiere al bajísimo nivel de vida que prevalece en la mayoría de los países y de la población mundial, y a los violentos desniveles entre éstos y los que se encuentran en los países industrializados; traduce la convicción de las naciones atrasadas de que el camino hacia la obtención de mejores niveles de vida es la industrialización y en general la aplicación de la técnica moderna al esfuerzo productivo y al aprovechamiento de vastos recursos ociosos; revela la convicción de que la aceleración del ritmo de progreso económico y social requiere cambios en la estructura productiva y un esfuerzo deliberado de la comunidad nacional e internacional para lograr esos fines. Como puede apreciarse, se trata de un concepto muy amplio y complejo, con numerosas y sutiles implicaciones, que sería ingenuo y peligroso tratar de encajar en el zapato chino de una definición precisa y rigurosa. Cualquier intento de hacerlo no puede resultar sino en una deformación, pues equivale ineludiblemente a destacar alguno de sus múltiples aspectos en detrimento de otros. Las nociones de desarrollo y subdesarrollo - y sus equivalentes - son conceptos de estructura compleja, que reflejan situaciones reales estructuralmente complejas.

/Son nociones

Son nociones que vienen a constituir algo así como un mínimo común denominador de las preocupaciones predominantes de la época en nuestros países, tal como otras nociones del mismo tipo cumplieron esa función en otros lugares y momentos históricos.

Ante esta problemática real e histórica muestra, que el concepto de desarrollo económico viene a reflejar ahora, cabe preguntarse qué ofrece el pensamiento económico como respuesta a las interrogantes que aquella problemática plantea. ¿Qué conceptos pueden encontrarse en el pensamiento económico que correspondan a la nueva situación planteada, y ofrezcan, a través de una formulación analítica rigurosa, una teoría que proporcione los elementos para formular políticas adecuadas a esta nueva situación?

Existe sin duda una serie de conceptos que cumplieron o cumplen un papel similar al que ahora desempeñan las nociones de desarrollo y subdesarrollo, y que no es difícil encontrar en la evolución del pensamiento económico. Los conceptos de riqueza, evolución, progreso, industrialización y crecimiento, que corresponden a distintas épocas históricas, y a la consiguiente evolución del pensamiento económico, expresan sin duda preocupaciones similares a las que se traslucen en la idea de desarrollo. Pero un análisis comparativo de esos conceptos, examinados desde el punto de vista de la problemática histórica concreta de que surgieron, de la escuela de pensamiento económico de que forman parte, y de la visión cultural general a que se asimilan, permite apreciar que existen diferencias muy marcadas entre esas nociones y el nuevo concepto de desarrollo. Permite verificar además que las escuelas de pensamiento económico que cada una de esas nociones comporta - y las políticas de desarrollo que de ahí se derivan - no se ajustan a la nueva problemática planteada a la política de desarrollo económico.

b) Conceptos similares

Siguiendo un orden que corresponde aproximadamente a la evolución del pensamiento económico, se podría comenzar por cotejar el concepto de desarrollo con el de riqueza. Este último concepto forma parte fundamental del pensamiento de los autores clásicos. La famosa obra de

/Adam Smith

Adam Smith - cuya publicación en 1776 abre la puerta a la escuela clásica - se titula Una investigación de las causas y naturaleza de la riqueza de las naciones. Según J. S. Mill, que es el principal sistematizador del pensamiento clásico y publica su obra fundamental en 1848, la riqueza es el indicador de la prosperidad o decadencia de las naciones. En esta escuela de pensamiento, el concepto de riqueza se refiere directamente al potencial productivo de una comunidad, el que se traduciría en "aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener, dada la naturaleza de su suelo, su clima y su situación respecto de otros países".

En los autores clásicos, el concepto va asociado a una determinada concepción del funcionamiento de la sociedad, la que se concibe como un conjunto de individuos o unidades económicas que se comportan de acuerdo con una serie de leyes y principios inmutables, que definen la operación del sistema o mecanismo económico. De acuerdo con estos autores, la riqueza es fundamentalmente el producto de una sociedad organizada jurídica e institucionalmente de acuerdo con la filosofía del derecho natural. Esta concepción está estrechamente relacionada con la filosofía individualista y liberal del derecho y del estado que irrumpe en el Siglo XVIII. Constituye la base del sistema de la libre competencia económica, sistema que descansa sobre los principios de la libertad individual, de la propiedad privada, de la sucesión privada de los medios materiales de la producción, (tierra y capital), y de la libertad de los contratos.^{1/} En palabras de Hicks: "Los principios liberales, o no-intervencionistas, de los economistas clásicos (Smith, Ricardo) no eran, en primer lugar, principios económicos; era una aplicación a la economía de principios cuyo campo de aplicación se suponía mucho más amplio".^{2/} Esta concepción tiene su base histórica principalmente en el Siglo XVIII, que presencia los comienzos de la Revolución Industrial. Esta se manifiesta en una gran multiplicación de pequeños talleres y empresas,

1/ Adolf Wagner, Les Fondements de l'Economie Politique, Volumen I, 1904, páginas 1 a 8.

2/ Hicks, J. R., Essays in World Economics, Oxford University Press, London, 1959, p. xii.

en la gradual liberalización del orden económico medieval mediante la abolición de la servidumbre en las áreas rurales y la destrucción de los gremios artesanales en la ciudad, y en las restricciones impuestas a la nobleza y al monarca absoluto mediante la creación de cuerpos legislativos representativos de la nueva clase burguesa en ascenso.

El concepto de riqueza contiene de este modo ciertas connotaciones derivadas, no obstante el transcurso del tiempo, de las circunstancias y pensamiento de la época que le dió origen. La idea de riqueza se refiere, en efecto, a una situación potencial óptima que podría llegar a alcanzarse, o a la que se tendería como límite, si la sociedad se organizara de acuerdo con un orden individualista "natural", de tal manera que nada obstaculizara un aprovechamiento óptimo de los recursos de que dispone. Esta afirmación se refiere unilateralmente al aspecto de los recursos productivos disponibles, y a la instauración de un orden económico, social y político utópico o final que daría como resultado, debido a la mecánica natural de su funcionamiento, un estado o situación óptima y máxima. La idea de desarrollo se centra, por contraste, en el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social, en lugar de referirse a las condiciones que requiere el funcionamiento óptimo de un determinado sistema o mecanismo económico.

Otro concepto que cumplió una función similar a la del concepto de desarrollo es el de evolución. Esta idea tiene un origen y una connotación esencialmente biológicos, y envuelve la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea. Es, de hecho, un concepto derivado de las teorías evolucionistas y de Darwin, y corresponde en cierto modo a la expansión de la economía capitalista durante el Siglo XIX.

La concepción evolucionista del proceso económico es de fundamental importancia para la corriente de pensamiento económico neo-clásico que se inicia después de 1870, y que se prolonga hasta nuestros días, debido a que justifica el método de análisis marginal de equilibrio general y parcial que caracteriza a esta escuela. Si el proceso de evolución económica se concibe como un proceso de mutación gradual, espontánea y continua, si como expresa el epígrafe de la obra cumbre de Alfred Marshall (1890)

/natura non

- natura non facit saltu - entonces dicho proceso puede examinarse en términos de variaciones infinitamente pequeñas de variables parciales del sistema. Es la base y justificación del caeteris paribus, el supuesto de que todo lo demás permanece constante cuando se altera una de las variables, pilar fundamental del instrumental analítico neoclásico general y parcial, micro y macroeconómico.

Por su parte, la idea de desarrollo no comparte ni la noción de naturalidad y espontaneidad que envuelve la concepción evolucionista, ni la de mutación gradual y continua. Por el contrario, quien habla de desarrollo piensa en transformaciones profundas, y deliberadas, en cambios estructurales e institucionales, en un proceso discontinuo de desequilibrios mas que de equilibrio. Existe pues una discrepancia metodológica fundamental en cuanto a lo que se requiere para el análisis del desarrollo y lo que ofrece la teoría neo-clásica.

Otro concepto muy estrechamente asociado al anterior en esta misma escuela de pensamiento es la noción de progreso. Este es un concepto asociado directamente a la aplicación de la ciencia a las actividades productivas, a la incorporación de nuevas técnicas y métodos, a la modernización de las formas de producción y de vida. El auge del capitalismo en el Siglo XIX estuvo estrechamente vinculado a este tipo de fenómeno. Tanto así, que la innovación técnica se concebía como la fuerza motriz del capitalismo, y como un fenómeno inherente a la mecánica de este sistema. Permitía, por esto, que los economistas neo-clásicos se despreocuparan de las leyes de la dinámica de este sistema, y concentraran su atención en el comportamiento de las unidades económicas individuales, y en el papel que correspondía a los mercados y al sistema de precios como instrumento de asignación de los recursos productivos y de las remuneraciones a los factores productivos.

El concepto de progreso, que esta escuela de pensamiento presupone implícitamente en su visión optimista del desarrollo capitalista, es sin duda parte de la idea de desarrollo, puesto que ésta involucra igualmente la preocupación por el adelanto técnico y la aplicación de nuevos métodos para el mejor aprovechamiento del potencial productivo. Pero no comparte

/con esa

con esa escuela de pensamiento la misma visión optimista y automática que le permitía suponer que en el adelanto técnico residía la causa fundamental del avance económico. Se preocupa además seriamente con los efectos que el avance técnico tiene desde el punto de vista de la capacidad de acumulación, la distribución del ingreso y la asignación de recursos, aspectos que no caben en la noción de progreso.

Un concepto más reciente, asociado estrechamente con la teoría macrodinámica moderna, es el de crecimiento. Este concepto es en cierto modo similar al de evolución, por lo menos en lo que se refiere al aspecto de mutación gradual y continua que le es inherente. También incorpora la noción de progreso, en el sentido de acentuar la importancia fundamental de las innovaciones técnicas en el proceso de crecimiento. Sin embargo, como es un concepto que surge de teorías que tienen su origen en la preocupación por las dificultades que enfrenta el capitalismo maduro en las décadas de 1920 y 1930, no comparte la visión optimista de la expansión del capitalismo inherente a aquellos dos conceptos anteriores y a la escuela neo-clásica, que los incorpora como supuestos fundamentales. La teoría del crecimiento nace, en efecto, de la preocupación con las crisis y el desempleo, y de la aparente tendencia al estancamiento del sistema capitalista. Tal problemática exige un análisis del comportamiento de conjunto del sistema económico, al estilo de los clásicos, y lleva a destacar la importancia de la acción deliberada de la política económica para mantener un ritmo de expansión que asegure la ocupación plena.

La preocupación por el crecimiento del ingreso, de la capacidad productiva y de la ocupación, constituyen evidentemente parte central de la temática del desarrollo. Pero tanto la concepción original de dicha temática como el método del análisis macro-dinámico - que está esencialmente en la misma línea de las escuelas clásica y neo-clásica - establecen claras diferencias entre las nociones de desarrollo y de crecimiento. Las ideas de diferenciación del sistema productivo, de cambios institucionales, de dependencia externa y otras que son propias del proceso de desarrollo no encuentran expresión en las teorías del crecimiento.

/Desde el

Desde el punto de vista de la teoría y del análisis del crecimiento, un país subdesarrollado se concibe como una situación de atraso, de rezago, de desfase con respecto a situaciones más avanzadas. Como si se tratara de una carrera en que unos van más adelantados y otros van quedando rezagados, pero en que todos compiten en una misma pista, tras una misma meta, con idénticas reglas del juego, para todos y sin que existan relaciones de ninguna especie entre los competidores. Los "rankings" de países ordenados de mayor a menor en función de su ingreso per cápita constituyen la mejor ilustración gráfica de esta noción implícita en el enfoque del crecimiento.

Las nociones de subdesarrollo y desarrollo conducen a una apreciación muy diferente, en que se concibe que las economías desarrolladas tienen una conformación estructural distinta de la que caracteriza a las subdesarrolladas, y en que la estructura de estas últimas es en medida importante una resultante de las relaciones que han existido históricamente entre ambos grupos de países. Se trataría así de competidores de género diferente, que corren por pistas de diversa naturaleza, con objetivos disímiles y con reglas del juego diferentes, pero impuestas en gran medida por uno de los grupos de competidores. En otras palabras, los mecanismos de acumulación, de avance tecnológico, de asignación de recursos, de formación de los precios, de repartición del ingreso, etc., son de diferente naturaleza en uno y otro caso.

El concepto de industrialización es en realidad el pariente más cercano y el antecedente más inmediato del desarrollo económico en esta familia de nociones. El desarrollo de la industria ha sido el aspecto más llamativo y dinámico tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados, de tal manera que durante algún tiempo el desarrollo industrial era considerado incluso sinónimo de desarrollo económico. No es un proceso que se haya dado necesariamente en forma espontánea, ni ha sido por lo general gradual ni armónico. Se ha traducido de hecho en la expansión acelerada de una parte del sistema económico, y de esa manera ha conducido a un cambio estructural en dicho sistema.

La noción de industrialización, concebida como un proceso deliberado, tiene antecedentes muy antiguos. Nace generalmente en virtud del rezago industrial de determinados países frente a otros que han avanzado sustancialmente en el proceso de industrialización, y da lugar a una política
/proteccionista frente

proteccionista frente a las potencias industriales. Es el caso de los Estados Unidos a mediados del siglo pasado, y posteriormente de Alemania y del Japón frente al crecimiento y expansión geográfica del potencial industrial de Inglaterra. Tiene sus exponentes principales en Hamilton (), en los Estados Unidos, y en Lutz (), y en la escuela histórica alemana en este último país.

En el Siglo XX el rezago en la evolución del capitalismo en Rusia, y la revolución política en ese país, dan lugar a la organización de una economía socialista planificada, dedicada fundamentalmente a la organización acelerada de una economía industrial. Marx y Lenin - sobre todo este último - son los principales exponentes del pensamiento económico que hay detrás de estos esfuerzos de constituirse en una potencia industrial moderna.

El rezago de Alemania e Italia en su desarrollo industrial frente a las demás potencias europeas - consecuencia en parte de la Primera Guerra Mundial y del período de desajuste económico posterior - impulsa a los regímenes nazi y fascista respectivamente, a estimular grandemente el desarrollo industrial en la década de 1930, tanto para convertirse en potencias bélicas como para lograr un elevado grado de auto-suficiencia.

En la América Latina, como ya se ha señalado anteriormente, la década de 1930 es también un período de importantes esfuerzos en materia de industrialización. La base histórica de esta política es la necesidad de diversificar las economías de la región para superar la dependencia externa. Su impulso más inmediato es la crisis de 1930, que induce en los países más importantes del área un proceso acelerado de sustitución de productos manufacturados importados. Las políticas anti-cíclicas, proteccionistas, de industrialización y de interferencia estatal seguidas en esa década por los países antes mencionados, así como la influencia ideológica del New Deal, el socialismo, el nazismo, y el fascismo, son las principales corrientes de pensamiento económico y político que influyen en las medidas de industrialización que se adoptan en América Latina.

Es un hecho histórico irrefutable que las sociedades en que se ha logrado niveles de vida y de confort más elevados y mayor igualdad de oportunidades sociales son aquellas que han pasado por una gran expansión

/de su

de su producción industrial, por una "revolución industrial", y por la consiguiente transformación integral de su vida social. Es también un hecho histórico irrefutable que sólo un pequeño número de países y una escasa proporción de la población mundial han pasado por esa Revolución Industrial y alcanzado elevados niveles de vida. Tal es el caso de los países de América del Norte y de Europa Occidental, que representan menos de una cuarta parte de la población mundial.

Las restantes tres cuartas partes de la población mundial no disfrutaban de condiciones de vida satisfactorias, y por lo menos dos cuartas partes - la mitad de la población mundial - se debate en una miseria similar o peor a la que prevalecía en Europa hace doscientos años. Y sin embargo, es también un hecho histórico irrefutable que en medio de esa miseria, en los sectores vinculados directa o indirectamente a las actividades exportadoras o industriales de los países subdesarrollados - ambas prolongaciones de la Revolución Industrial del Centro en las economías periféricas - algunos grupos sociales alcanzan niveles de vida similares o más elevados que en los países industriales. Esto se refleja en una aguda desigualdad en la distribución del ingreso personal, en pequeños islotes sociales y regionales de gran riqueza en medio de un mar de extrema pobreza; se ha estimado que el ingreso medio del 5 por ciento de la población de más altos ingresos es 20 veces mayor que el ingreso medio del 50 por ciento de la población de menores ingresos en América Latina.^{1/} Este fenómeno de desigual propagación de los beneficios de la Revolución Industrial de los países en que tuvo su origen al resto del mundo, y en estos últimos, de las actividades y regiones y sectores vinculados a las economías industriales al resto del sistema y a todas las regiones y clases sociales, constituye claramente una de las cuestiones centrales de la temática del subdesarrollo.

Para llegar a comprender en toda su complejidad y consecuencias este aspecto fundamental de la estructura del subdesarrollo conviene llevar a cabo un estudio de la Revolución Industrial tanto en su fase de gestación y desarrollo inicial en Inglaterra, entre 1750 y 1850 aproximadamente, como en su fase de propagación a todas las áreas del mundo. En esta última fase se

^{1/} CEPAL. El desarrollo económico de América Latina en la postguerra; Nueva York, noviembre, 1963. Pág. 55 y cuadro 54.

gestaron por una parte las condiciones que permitieron a otro pequeño grupo de países - Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia - llegar a niveles de vida muy elevados y a un desarrollo muy avanzado, mientras la gran mayoría de los países adquiría la conformación característica del subdesarrollo. El análisis pormenorizado del proceso originario de la Revolución Industrial y de su propagación internacional, con efectos tan disímiles en uno y otro grupo de países se lleva a efecto en la Parte II de este libro.

En todo caso, la identificación de la industrialización con el desarrollo y los elevados niveles de vida, claramente visible en la realidad histórica moderna, llevó a los países subdesarrollados, a partir de la Segunda Guerra Mundial, a insistir en políticas deliberadas de avance industrial. La industrialización se tendió a asimilar en esa época, con demasiada facilidad, al desarrollo. Aunque es cada día más claro que esto no es estrictamente correcto, no deja de ser cierto que el progreso industrial, en mayor o menor medida, ha estado siempre asociado al desarrollo económico, y que también lo han estado, a mediano o largo plazo, algunas de sus secuelas típicas: la urbanización, la monetización de las transacciones económicas, el trabajo asalariado, la sindicalización, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles medios de vida, la mayor igualdad de oportunidades sociales, económicas y políticas, etc.

Muchos países de la América Latina ya cuentan con una experiencia de más de tres décadas de una política de desarrollo basada fundamentalmente en la industrialización. A lo largo de este período, muchas de las secuelas típicas de este proceso recién enumeradas se han hecho presentes en la América Latina. También es cierto que durante este período la región ha logrado tasas de crecimiento del ingreso per capita relativamente elevadas, especialmente en algunos países. No obstante, la distancia que separa el nivel medio de vida del habitante latinoamericano de aquéllos que prevalecen en los países avanzados, no parece haberse reducido, y aún es posible que se haya distanciado.^{1/} Sin embargo, esta comparación, de por sí significativa, no es la que más interesa.

^{1/} L. J. Zimmerman: Países pobres, países ricos; Siglo XXI, Editores; Mexico 1966. Capítulo II.

Los resultados del esfuerzo realizado durante las últimas décadas deben justificarse a la luz de los problemas que con el esfuerzo de industrialización se pretendía superar. La industrialización ha significado, sin lugar a dudas, una diversificación muy importante de la estructura productiva. Sin embargo, no se ha obtenido el resultado esperado de esta diversificación en cuanto a reducir la dependencia externa de las economías latinoamericanas. Tampoco se ha logrado obtener a través de este cambio estructural una capacidad de crecimiento auto-sostenido. El hecho es que durante la última década, cuando las condiciones del mercado internacional de productos básicos dejaron de ser favorables a la América Latina, las economías de la región han venido reduciendo su ritmo de crecimiento hasta niveles apenas superiores al crecimiento de la población. Por otra parte, si bien los niveles medios de vida han experimentado incrementos sustanciales en muchos países, no es menos cierto que las condiciones de vida de la gran mayoría de la población continúan siendo extremadamente precarias. De hecho, el proceso de industrialización no ha logrado, ni directamente ni a través de sus efectos indirectos, proporcionar niveles de vida razonables para amplias secciones de la población. Los indicadores de la distribución del ingreso muestran en efecto que no se han producido cambios importantes, al menos en la última década. Los indicadores de las condiciones sociales de la población, por su parte, continúan acusando deficiencias abismantes en materia de nutrición, consumo de manufacturas básicas, salud, vivienda, y educación. La especialización de las economías latinoamericanas en la exportación de unos pocos productos básicos continúa siendo la característica fundamental de su comercio exterior.

Estos hechos, que se vienen reconociendo mejor en la medida en que el conocimiento de la economía y de la sociedad latinoamericana ha venido creciendo, asociados al fenómeno antes citado de una tasa de expansión de la economía que tiende a decaer en contraste con un crecimiento demográfico que se acelera, ha agudizado en años recientes la preocupación por el

/desarrollo de

desarrollo de estos países. La esperanza de que el proceso de industrialización tuviera como consecuencia un rápido y generalizado mejoramiento de las condiciones de vida, ha sido puesta en duda por la realidad.^{1/}

Ante estos hechos, se han intensificado los esfuerzos de desarrollo "social", acentuándose la orientación de los recursos hacia áreas como la vivienda, la salud y la educación, a fin de procurar una mejora directa de las condiciones de vida de la población a través de una mejora de estos servicios. Vuelve a acentuarse también la preocupación por el crecimiento demográfico. Se ha dado un nuevo énfasis, por otra parte, a lograr la modernización y el aumento de la productividad, así como las condiciones de vida, en las áreas rurales. Se han impulsado las tareas de la planificación, y se han inaugurado nuevos y amplios programas de cooperación internacional.

El mundo académico, que permaneció durante largo tiempo ajeno a la problemática del desarrollo, se ha volcado de lleno a la investigación de estos temas y han proliferado en los últimos años en forma impresionante las instituciones destinadas a la investigación de esta materia. Se ha ido desarrollando así una respuesta intelectual a la problemática planteada, y es conveniente, en consecuencia, analizar detenidamente los enfoques que actualmente se vienen utilizando y las posiciones que se han adoptado en materia de política del desarrollo.

^{1/} Osvaldo Sunkel; "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano"; El Trimestre Económico, Mexico, enero-marzo, 1967, N° 133.

II. Enfoques actuales

a) La necesidad de definir posiciones intelectuales

El análisis de nociones equivalentes históricamente al concepto de desarrollo económico ha permitido observar cómo cada uno de ellos refleja, en realidad una escuela de pensamiento. Muestra igualmente cómo cada uno de ellos está asociado tanto a la problemática concreta que esa escuela de pensamiento busca expresar, como al trasfondo filosófico y cultural y a las corrientes fundamentales dentro de las cuales se ha desarrollado esa escuela de pensamiento. Este enfoque filosófico general, este marco cultural, es lo que se podría llamar la "visión" de una determinada escuela de pensamiento. Esta visión ha de basarse necesariamente en escuelas de pensamiento y en movimientos culturales anteriores, y conviene destacar en ella dos aspectos: uno de tipo ideológico y otro de tipo metodológico.

Toda escuela de pensamiento, en efecto, implica necesariamente un lado prospectivo, una visión de lo que debe ser, una aspiración. En suma, una ideología. Por otra parte, toda escuela de pensamiento llega a conclusiones a través del empleo de determinado método de análisis. Es necesario, por consiguiente, si se desea realizar un análisis de los principales enfoques actuales que se utilizan para analizar la problemática del desarrollo, examinar dichas posiciones desde el punto de vista ideológico, y también desde el punto de vista metodológico. Ello es necesario para definir cada posición en cuanto a los objetivos, metas, y aspiraciones que se supone que el desarrollo deberá satisfacer; es decir, el desarrollo concebido en su sentido prospectivo o ideológico. Se requiere también porque es necesario tener perfecta claridad respecto del método analítico que se utilizará en el examen de la problemática del desarrollo.

El hecho de que no se realice este tipo de análisis, de que se ignoren estos aspectos, no implica que se carece de una posición ideológica y metodológica frente a la problemática del desarrollo. Como se ha visto en la sección anterior, todo concepto que expresa la problemática de un determinado momento exige necesariamente la adopción de posiciones. La única forma de que esa adopción de posiciones tenga verdadera seriedad

/y objetividad

y objetividad es reconocerla explícitamente, para poder escoger en forma perfectamente consciente la ideología y el método que corresponde a la posición que cada observador adopta. Colocarse en una posición de "neutralidad", negándose a precisar estas posiciones, no lleva a una mayor objetividad sino por el contrario, a aceptar sin crítica o inconscientemente las posiciones implícitas en alguna de las escuelas de pensamiento existentes.

Desde el punto de vista que se ha expresado anteriormente, parece conveniente dividir las principales escuelas de pensamiento que se preocupan actualmente de la problemática del desarrollo, en tres tipos: aquellas que conciben el desarrollo como crecimiento; las que lo conciben como un estado o etapa, y las que conciben el desarrollo como un proceso de cambio estructural global. En lo que sigue se hará un breve examen de cada uno de estos enfoques a fin de precisar tanto el aspecto ideológico como el aspecto metodológico que cada uno de ellos comporta.

b) El desarrollo como crecimiento

Los autores que conciben el fenómeno del desarrollo como si fuera un proceso de crecimiento, acostumbran definir el nivel de desarrollo en términos del ingreso per capita, y el proceso de desarrollo en términos del ritmo de crecimiento del ingreso per capita. El ingreso per capita representa para esta escuela el indicador o medida más adecuados para definir el nivel de desarrollo y el ritmo del desarrollo. Esta misma concepción lleva también a establecer listas o "rankings" de países ordenados de acuerdo con su nivel de ingreso per capita medio, para indicar en seguida que los países que están por encima de cierto nivel límite arbitrario serán considerados países desarrollados, y los que están por debajo de ese nivel, países poco desarrollados.

Quienes utilizan este tipo de pensamiento han estado generalmente muy influenciados por las modernas teorías macro-dinámicas, escuela de pensamiento anglosajona derivada fundamentalmente de Keynes, a la que ya se ha hecho referencia previamente y que se analiza detalladamente en la parte III. Este notable economista, viviendo en medio de una profunda y

/y prolongada

y prolongada depresión económica, veía la problemática de su época en términos de la necesidad de superar ese nivel tan grande de desempleo. Pone el acento, por consiguiente, en la influencia que podría tener una política de gastos públicos compensatorios a fin de poner en movimiento un sistema económico en donde existía desocupación de recursos humanos y capacidad productiva ociosa. No interesaba a Keynes que la demanda efectiva adicional que pusiera a funcionar el sistema, lubricándolo, por así decir, creara capacidad productiva, ya que el ciclo tenía precisamente por consecuencia dejar una considerable proporción de la capacidad productiva instalada ociosa.

Visto, sin embargo, el problema de las crisis que se presentaban con cierta regularidad en el sistema capitalista a más largo plazo, como hizo Hansen ^{1/}, se observaba que el sistema tendía a ahorrar por encima de los estímulos a invertir, y de esta manera, a que el nivel de gastos se mantuviera por debajo del que exigía una situación de ocupación plena en el largo plazo. Asociada esta hipótesis con la preocupación por la necesidad que el sistema capitalista parecía tener para superar las limitaciones a los estímulos para la inversión, algunos autores posteriores comenzaron a preocuparse de la asociación que podría existir entre los estímulos a la inversión y el crecimiento y la ocupación.

Tanto Harrod como Domar ^{2/} observaron, en efecto, que si las inversiones no crecían de un año a otro, o se mantenían estacionarias, no se agregaría demanda efectiva adicional al sistema, en tanto que, simultáneamente, dichas inversiones agregaban, sin embargo, capacidad productiva adicional a la capacidad existente creándose así un desequilibrio entre demanda y oferta globales. En otras palabras, para que existiera una expansión de la demanda efectiva era necesario que la inversión de cada año fuera mayor que la inversión del año anterior; sólo un incremento en las inversiones tenía efectos positivos sobre la demanda efectiva. De otra parte, en cambio, cualquier nivel de inversión, mayor o menor que en años precedentes, constituía en todo caso una ampliación de la capacidad productiva.

^{1/} A.H. Hansen

^{2/} Véase más adelante la sección sobre el pensamiento keynesiano y los modelos de Harrod y Domar.

En consecuencia, parecía indispensable, en primer lugar, que una economía mantuviera una tasa creciente de inversión, a fin de evitar una tendencia de largo plazo al desempleo; y en segundo lugar, que esa tasa creciente de inversión cumpliera con determinadas condiciones, a fin de que la relación entre el volumen de la inversión y el crecimiento de la inversión dieran lugar, respectivamente, a adiciones de capacidad productiva y a incrementos de la demanda efectiva que se correspondieran de tal modo que no se produjeran ni períodos inflacionarios ni períodos deflacionarios. Como puede observarse, la preocupación fundamental de la teoría del crecimiento se centra en torno a la influencia que tiene la inversión sobre el crecimiento y sobre el equilibrio y la ocupación.

No obstante el origen tan preciso y especial de las teorías del crecimiento, y de la ausencia absoluta de las preocupaciones fundamentales de la problemática del desarrollo que se aprecia en ellas, esta escuela de pensamiento ha tenido una gran influencia en el análisis y las políticas de desarrollo. Ello se ha debido seguramente en gran parte al acento que pone en la necesidad de la acumulación de capitales, lo que se asocia fácilmente con la falta de capitales de los países subdesarrollados; es decir, esta última característica explicaría tanto su nivel de subdesarrollados como la lentitud de su proceso de desarrollo. Por otra parte, las teorías del crecimiento han asignado un papel fundamental al Estado en la política económica, ya sea para que estimule las inversiones privadas o realice nuevas inversiones públicas, o para que mantenga, en general, un nivel de gastos públicos elevado, según lo exija el nivel de la demanda efectiva. Esta nueva concepción del papel del Estado ha tenido gran importancia para justificar la ampliación de las actividades y funciones del sector público en las economías subdesarrolladas .

Finalmente, el método macroeconómico que utiliza la teoría del crecimiento representó un avance considerable sobre el método microeconómico, pues permitió destacar, dentro de una visión de conjunto y dinámica del sistema económico, algunas de las cuestiones centrales de la preocupación por el desarrollo: el nivel comparativo de ingreso, el ritmo de crecimiento, el papel del sector público, etc.

/Son numerosos

Son numerosos los autores que toman como punto de partida las teorías del crecimiento para analizar algunos aspectos de la problemática del desarrollo, y casi todos ellos centran su atención en cuestiones relacionadas con la inversión. Temas tales como la tasa óptima de inversión, la selección de tecnologías, los criterios de prioridad, en la asignación de recursos, la movilización de los ahorros, constituyen la preocupación fundamental de quienes piensan en el desarrollo como si fuera un problema de crecimiento.

Por cierto que este tipo de pensamiento tiene una influencia muy decisiva sobre los modelos que se utilizan para la elaboración de planes de desarrollo en los países subdesarrollados. Estos planes centran sistemáticamente la atención sobre la necesidad de incrementar las inversiones y de distribuir las de cierta manera a fin de lograr un cierto ritmo de crecimiento del ingreso per capita. Hay generalmente una ausencia notable en estos planes, así como en toda la literatura derivada de esta concepción, respecto de la productividad de las inversiones, respecto de las condiciones institucionales, sociales, políticas y de todo orden que han de influir sobre la efectividad y sobre el grado de utilización de la capacidad productiva instalada y de los recursos humanos y naturales así como sobre las consecuencias de dichas inversiones en términos de las condiciones de vida de la población, de la distribución del ingreso, de la concentración regional de la actividad económica, etc.

Más que este tipo de preocupaciones, tales autores centran su preocupación en la elaboración de planes, de proyectos y de programas concebidos como esfuerzos de inversión y de aumento de la producción, y de obtener recursos financieros tanto internos como externos que permitan solventar los gastos que exige el aumento de la tasa de inversión.

No se observa una preocupación mayor ni por precisar las consecuencias en términos de estructura económica, política y social, que derivará del aumento de las inversiones, ni de verificar el tipo de condiciones de esa naturaleza que determinan la efectividad de las inversiones y más aún la propia viabilidad de tales inversiones. Se supone, en efecto, que existe un sistema económico que funciona tal como lo supone la teoría neo-clásica y neo-keynesiana. El problema de estos países parecería ser,

/casi enteramente,

casi enteramente, el de tener mayor capacidad de inversión, y su desarrollo parecería quedar asegurado con la elevación de las tasas de ahorro e inversión.

Cuando dicho pronóstico implícito no se cumple, como es muy frecuentemente el caso, ello se atribuye a que el sistema económico es, en algún sentido, "anormal"; a que presenta desviaciones con respecto a cómo el sistema debiera ser. La reacción del economista frente a dicha situación tiende a ser que tales problemas son de orden institucional o político, que se deben a falta de liderazgo, o a problemas de actitudes y valores, cuestiones todas que no caben en la provincia del economista.

En todo caso esto implica, por una parte, una posición metodológica que es similar a la que se encuentra en las escuelas clásicas y neo-clásicas, es decir, el mismo tipo de mecanismo en donde se concibe al sistema económico funcionando en términos de determinadas fuerzas que producen ciertos equilibrios a través de mercados que funcionan total o parcialmente en forma libre que permiten que dichos procesos de ajuste se lleven a cabo. Si hay razones de tipo institucional u otras que no permiten que el mecanismo funcione, o que distorsiona sus efectos, entonces ese no es un problema económico y debería ser resuelto en el ámbito político y no en el estrictamente técnico, y en todo caso en el sentido de liberalizar el sistema.

Esto implica también que se concibe el problema del subdesarrollo como un proceso de perfeccionamiento de formas primitivas de funcionamiento del sistema económico hacia formas más modernas y perfectas, como las que idealmente existen en los países desarrollados. Desde el punto de vista prospectivo o ideológico, esta escuela de pensamiento, en consecuencia, implica que de lo que se trata es de llegar a tener el mismo tipo de sistema económico, social y político que el que permite un alto grado de desarrollo en países como los Estados Unidos, o los de Europa Occidental. Hay, pues, una noción ideológica implícita que consiste en concebir el desarrollo como un avance hacia el capitalismo maduro.

Como se ha visto en los párrafos anteriores, quienes conciben el desarrollo como un proceso de crecimiento encaran implícitamente el desarrollo a partir de una teoría desarrollada y perfeccionada en concordancia con los requisitos ideológicos y metodológicos de economías

/capitalistas maduras

capitalistas maduras. Pero como existe evidentemente una asociación entre inversión y crecimiento (macroeconomía) y entre "eficiencia" y crecimiento (microeconomía) en uno y otro caso, pareciera que dicha teoría es adecuada para interpretar la problemática del desarrollo. Se parte, en consecuencia, de un modelo o de una teoría abstraída de cierta realidad, con determinadas preocupaciones e ideales, y se procura que la realidad del subdesarrollo se configure de acuerdo con aquella teoría.

c) El desarrollo como etapa

En contraste con la noción del desarrollo como crecimiento, que es un enfoque enteramente deductivo, hay otra escuela de pensamiento que sin apartarse mayormente del contenido ideológico y del enfoque metodológico de aquélla, ha procedido parcialmente en la forma inversa, por la vía inductiva. Se trata de autores que han observado objetivamente las características que con frecuencia presentan las economías subdesarrolladas y han centrado su atención preferentemente en alguna de ellas, convirtiéndola en seguida en el pilar de su interpretación del subdesarrollo y en la base de su estrategia de desarrollo.

Han observado, por ejemplo, que se trata de economías en donde existe un excedente generalizado de mano de obra (W.Arthur Lewis); han verificado que se trata de países cuya estructura productiva se encuentra escasamente diversificada (Colin Clark), han señalado que se trata de sistemas que se han especializado en la exportación de un escaso número de materias primas (Prebisch, Singer), han señalado que faltan en la población las actitudes, motivaciones, valores y rasgos de personalidad conducentes a desarrollar la iniciativa y el "logro" personal (Mc Clelland, Hagen); han destacado la estrechez del mercado derivada de la escasa productividad prevaleciente cuando falta capital ("el círculo vicioso de la pobreza" de Rosenstein-Rodan y Nurkse); han observado que existe falta de capacidad de tomar decisiones de inversión aún cuando existen oportunidades y recursos (Hirschman); han insistido en que tasas muy aceleradas de crecimiento demográfico implican que poco o ningún ahorro neto queda disponible para acelerar el proceso de acumulación productiva (Leibenstein, Nelson).

/Partiendo de

Partiendo de una de estas situaciones características del subdesarrollo, que se concibe como si ése fuera "el" problema del subdesarrollo, se han elaborado teorías que explican el estado o etapa de subdesarrollo. De estas teorías, a su vez, se extraen las correspondientes conclusiones respecto de la política a seguir para superar dicho estado de subdesarrollo.

Así, Nurkse, por ejemplo, partiendo de la observación de Lewis sobre el excedente de mano de obra y de la de Rosenstein-Rodan sobre la necesidad de un esfuerzo masivo y simultáneo de inversiones que permita aprovechar las economías externas y crear un mercado para impulsar el desarrollo, liga ambos fenómenos para demostrar cómo dicho esfuerzo masivo de inversiones puede realizarse aprovechando el excedente de recursos humanos y siguiendo una política de desarrollo equilibrado; autores como Prebisch, Singer y Myrdal colocan el acento en la corrección del funcionamiento perverso de un intercambio internacional que se realiza entre países exportadores de productos primarios y economías exportadoras de manufacturas, del cual obtienen sistemáticamente mayores beneficios relativos los países industriales, situación que debe ser superada mediante el proteccionismo y la industrialización deliberada; Hirschman, por su parte propone una estrategia de desarrollo desequilibrado, a fin de forzar decisiones que de otro modo no se tomarían; etc.

A este mismo cuerpo de teorías pasables del subdesarrollo, concebidas como explicaciones de una etapa o situación particular, corresponden también algunos esfuerzos de generalización como la teoría del dualismo sociológico de Boeke, y los enfoques de Rostow () y de Germani (), que conciben el desarrollo como una secuencia histórica determinada de etapas características, generalmente aquellas que pueden observarse en el desarrollo histórico de los países hoy desarrollados. En general se parte de algunas características, o de alguna característica particular, de sociedades llamadas primitivas, tradicionales, duales o subdesarrolladas, para demostrar o más bien para señalar descriptivamente, cómo a través de diversas etapas de superación de las formas primitivas, tradicionales o precarias de conformación de la estructura social, y de un cambio de actitudes, de valores y de política

/se puede

se puede llegar a la sociedad moderna, que equivale a las sociedades de los países desarrollados e industrializados.

De este tipo de enfoque han surgido también numerosos esfuerzos y políticas recientes en materia de desarrollo, que se conciben todos como programas de modernización. Trátase de programas tales como el desarrollo de la comunidad, la racionalización de la administración pública, los esfuerzos para introducir la preocupación por la productividad en la actividad empresarial, y en general, el énfasis en la racionalización o modernización en el sentido de los valores, actitudes, instituciones y organizaciones de las sociedades desarrolladas.

En los autores que siguen estas formas de análisis de los problemas del desarrollo, se observa en general que este proceso es concebido como una sucesión de etapas en que se va desde lo más primitivo o tradicional a lo más desarrollado o moderno, pasando por varios niveles o estadios que tienen determinadas características. Se podría afirmar entonces que lo que es común en estos autores en cuanto a método es por una parte, el uso de esta secuencia descriptiva de etapas o estados como forma de analizar el proceso de desarrollo, y por la otra, el carácter parcial de las teorías, en el sentido de asignar a una de las características del subdesarrollo el carácter de variable causal primordial. En cuanto al contenido ideológico que está involucrado en esta escuela de pensamiento, se trata también, igual que en el caso anterior, de concebir el desarrollo de las sociedades subdesarrolladas como el camino hacia el tipo de sociedad que se concibe implícita o explícitamente como ejemplo o ideal, la actual sociedad industrial.

En enfoque anterior, que da lugar a lo que podría denominarse "teorías del subdesarrollo", representa un avance considerable con respecto al enfoque del desarrollo como crecimiento, puesto que incorpora al análisis - como elemento central de las teorías del subdesarrollo - algunas características destacadas de las economías subdesarrolladas. Además, no se limita a los aspectos económicos sino que toma en cuenta igualmente algunos aspectos de orden institucional y de la estructura social, como variables importantes en el análisis. Sin embargo, al exagerar la preponderancia de alguna de las características del subdesarrollo en desmedro de

/las restantes,

las restantes, y al tratar aisladamente la variable escogida como elemento causal unívoco del proceso en su conjunto, se cae en una visión parcial y mecanicista, que si bien ilumina algunos aspectos del fenómeno, no logra integrarse como un elemento de la aplicación del proceso en su conjunto.

Por la misma razón las explicaciones del tipo "sucesión de etapas" - en cada una de las cuales prevalece una de las características del fenómeno - resultan puramente descriptivas y sin capacidad analítica para explicar el paso de una etapa a otra, es decir, el proceso de cambio estructural.^{1/}

d) El desarrollo como un proceso de cambio estructural global.

Muchos países de la América Latina vienen realizando desde hace varias décadas esfuerzos importantes de mejoramiento económico y social. Se ha avanzado considerablemente en el sentido de la industrialización, así como también en cuanto a la realización de inversiones de infra-estructura. Se han hecho progresos importantes en materia de planificación, y se han llevado a cabo extensas actividades de racionalización y de modernización en la Administración Pública, en el sector empresarial, en ciertas áreas rurales, en los servicios sociales. Además las inversiones en la expansión de los servicios educativos de salud y habitacionales, han sido considerables.

No obstante, es visible que en esos países no se ha llegado todavía a un proceso de crecimiento acumulativo y acelerado que pudiera llevarlos en plazos previsibles a niveles de bienestar similares a los que prevalecen en las sociedades industrializadas. Por el contrario, muchas de las características que en la discusión inicial de la problemática del desarrollo se consideraron como aspectos centrales del subdesarrollo, tales como la dependencia externa, la desigualdad económica, social y cultural, la falta de participación social de grandes grupos, la inseguridad y

^{1/} Una buena síntesis del conjunto de teorías que conciben el desarrollo como una etapa o sucesión de etapas, y que Higgins denomina "Teorías del subdesarrollo", puede encontrarse en Higgins, B., Economic Development: Principles, Problems and Policies, Norton, New York, 1959. Part 4.

desigualdad de oportunidades, etc., siguen prevaleciendo. Aparte de esta realidad, y no obstante los esfuerzos realizados, también se viene observando en la última década una tendencia hacia el estancamiento del proceso de industrialización y crecimiento de los países latinoamericanos.^{1/}

Se ha acentuado así en años recientes un esfuerzo de crítica con respecto a los supuestos de los modelos y teorías analíticas en uso, que han sustentado las políticas seguidas. Se ha avanzado en el conocimiento de la realidad latinoamericana, apreciándose cada vez más las desviaciones de esa realidad con respecto a los supuestos de las teorías que informaban las políticas seguidas. Este ha sido particularmente el caso en lo que se refiere a la crítica de las políticas de estabilización que se han venido aplicando en diversos países de la región durante la última década para contener procesos inflacionarios que en muchos casos se habían tornado explosivos. Se ha acentuado el énfasis en los aspectos estructurales de las economías latinoamericanas, entendiéndose por ello principalmente el legado de instituciones económicas, sociales políticas y culturales que estos países han heredado de las formas características de evolución de su sociedad y de su economía en períodos históricos anteriores, procurando concebir esa evolución no sólo en términos de una unidad política y geográfica aislada, sino con consideración explícita de la colocación y vinculaciones de esa unidad en el contexto internacional.

Se ha señalado concretamente que los esfuerzos de inversión y de industrialización, por ejemplo, no lograrán los efectos esperados, o deseados, cuando prevalecen en algunos sectores de la economía, estructuras e instituciones que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos, y que tienden a agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades. Se ha observado igualmente que los sistemas educacionales, no sólo no conducen hacia la formación de mano de obra calificada que pueda participar

^{1/} CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, Naciones Unidas, Nueva York, 1963.

adecuadamente en el proceso productivo, sino que contienen elementos que tienden hacia la congelación de la estructura social más que a su modificación. Por otro lado, se ha insistido también en que la forma característica que ha tomado el sistema tributario de nuestros países no permite que se haga a través de la política fiscal una contribución sustancial al mejoramiento de la distribución del ingreso.

Ante el éxito relativamente escaso de los esfuerzos realizados desde el punto de vista del cambio estructural, y el mejor conocimiento sobre estos y otros aspectos de la estructura económica e institucional de nuestras economías y sociedades, se ha venido insistiendo cada vez más en la necesidad de transformaciones profundas, de reformas estructurales, que permitan que el funcionamiento y expansión del sistema económico produzca como resultado un proceso más dinámico y más justo. A través de la obra realizada principalmente por la CEPAL y diversos autores individuales asociados en una u otra forma a esta institución, se ha llegado así a identificar en los últimos años una especie de pensamiento latinoamericano sobre estos asuntos, que ha sido denominado "estructuralista". En él se pone el acento de la política de desarrollo en un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador y en una reforma sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. Este tipo de pensamiento tuvo probablemente su culminación política en 1961, en la Carta de Punta del Este y en la concepción inicial - y nunca realizada - de la Alianza para el Progreso. En esa ocasión, en efecto, los gobiernos latinoamericanos, dentro de un nuevo esquema de cooperación internacional multilateral con los EE.UU. expresaron su decisión de impulsar y llevar a cabo este conjunto de políticas y de utilizar la planificación como instrumento para plasmarlas en la realidad.

Se ha hecho evidente en los últimos años que los propósitos, tanto internos como internacionales, planteados en esa ocasión no han sido emprendidos siquiera, lo han sido en forma muy superficial y tímida, o cuando se llevaron adelante no han dado resultados satisfactorios. Muchos países, inclusive, han abandonado explícitamente su adhesión formal a los postulados que en esa ocasión se afirmaron, y es cada vez más notorio que las políticas

/de reforma

de reforma estructural, así como los esfuerzos de planificación que habían estado vigentes en la América Latina en años recientes pierden impulso y no logran traducirse en realidades políticas concretas y eficaces.

En los últimos años, como consecuencia de la frustración de las políticas de desarrollo nacionales, y de la cooperación internacional, los especialistas han llegado a una percepción cada vez más clara de que ese conjunto de políticas y de medidas habían sido esbozadas a partir de modelos demasiado simplistas y unilaterales. No había, por ejemplo ninguna concepción de estrategia política que tomara debidamente en cuenta las fuerzas políticas con las cuales había que contar para llevarlas a cabo, así como los grupos que presumiblemente se opondrían a ellas. Tampoco se percibía claramente la naturaleza estratégica de las vinculaciones económicas sociales, políticas y culturales externas. La percepción de estas evidentes formas de inter-influencias internas y externas entre las condiciones políticas y económicas, que se expresan concretamente en las características estructurales de una sociedad, ha llevado a algunos a pensar en la necesidad de estudiarlas orgánicamente con una visión de totalidad que incluya no solamente los aspectos económicos e institucionales que se refieren directamente a tales aspectos, sino que considere todos los otros factores nacionales e internacionales vinculados a la estructura social y política que tienen una influencia decisiva en la forma de actuar del Estado y de la sociedad en su conjunto.^{1/}

Lo anterior ha llevado a una posición auto-crítica a la propia escuela estructuralista, la que se da tanto al nivel metodológico como al nivel ideológico. Se ha comprendido que el estructuralismo no examinaba la realidad latinoamericana como una totalidad que se explica a sí misma como producto de su evolución histórica, sino que la examinaba en su contraste con los supuestos de los modelos de crecimiento o de las teorías parciales del subdesarrollo. De hecho, en el análisis que sustentaba la planificación, la integración económica, las reformas estructurales y las

^{1/} Las implicaciones político-institucionales de algunas de las estrategias de desarrollo más populares (Nurkse-Rosenstein-Roden, Hirschman, Lewis) se analizan en Illchman, W.F. y Bhargava, R.C., "Balanced Thought and Economic Growth", Economic Development and Cultural Change, July, 1966

demás proposiciones de la política de desarrollo, se caía de nuevo en el uso del propio método analítico que por otro lado se criticaba en sus supuestos fundamentales.

Lo anterior plantea la tarea de definir un método satisfactorio para examinar la realidad del desarrollo latinoamericano. Este consiste en enfocarla desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante, y con una preocupación por el análisis y la explicación más que por la descripción. Es decir, no se trata de concebir la evolución de las economías y de las sociedades latinoamericanas desde un punto de vista descriptivo y por etapas y como entidades aisladas, desprovistas de relaciones internacionales, sino de explicar dicho proceso de cambio incorporando todas las variables socio-económicas internas y externas que se consideren pertinentes, formuladas en términos de un esquema analítico explícito.

Un esquema analítico adecuado para el estudio del desarrollo y del subdesarrollo debe reposar sobre las nociones de proceso, de estructura, y de sistema. No se admite que el subdesarrollo sea un "momento" en la evolución continua (enfoque del desarrollo como crecimiento) o discontinua (enfoque del desarrollo como sucesión de etapas) de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula por el contrario, con apoyo en la observación histórica sistemática,^{1/} que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica concreta se observa en dos grandes dualismos: por una parte, la división del mundo entre los estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, "centros", y los estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos, dependientes; por la otra, la división dentro de los estados nacionales en áreas, grupos y actividades avanzadas

1/ Véase Parte II y Parte IV

y modernas y en áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes.^{1/}

El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la estructura desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto entre países como dentro de un país.

El problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, en transformar su estructura en el sentido de lograr una mayor autonomía. En otros términos, el desarrollo de una unidad política y geográfica nacional sería un proceso en el cual un grupo creciente de ciudadanos tiene una participación activa y de creciente eficacia en la manipulación creativa del medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social nacional, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas.^{2/}

Esta manera de concebir el proceso de desarrollo busca acentuar varios elementos de gran trascendencia. En primer lugar, que el desarrollo es fundamentalmente una tarea nacional. Además, que es un proceso dialéctico entre una dinámica acumulativa de las aspiraciones de participación sociales en los frutos del crecimiento, y una dinámica acumulativa de las capacidades de acción social.

Uno de los problemas centrales más dramáticos del subdesarrollo es precisamente que las aspiraciones tienden a ampliarse con mayor rapidez que las capacidades para satisfacerlas, y que tanto las aspiraciones como las capacidades de acción social están condicionadas en forma importante por la naturaleza de las vinculaciones externas económicas, políticas

^{1/} Un enfoque de este tipo queda sugerido en un brillante pero poco conocido ensayo de J.R. Hicks, "National Economic Development in the International Setting, Essays in World Economics, Oxford Univ. Press, London, 1959, p.161.

^{2/} Esta definición constituye una elaboración y ampliación de la que utilizan Girvan, N. y Jefferson, O., "Los ordenamientos institucionales y la integración económica del Caribe y de Latinoamérica", Desarrollo Económico, octubre-diciembre de 1967, Buenos Aires, p. 329-331.

tecnológicas y culturales.^{1/} Por esta razón la definición de desarrollo destaca explícitamente la consideración respecto del grado de control que el estado-nación tiene sobre esas influencias externas tan considerables.

La definición destaca además el aspecto muy relacionado de la participación social. En nuestros países, sólo grupos minoritarios participan y se benefician de los esfuerzos de desarrollo, a veces muy importantes, que se han llevado a cabo, y los sectores marginados crecen en números absolutos y a veces incluso en proporción relativa. El desarrollo, por el contrario, es un proceso intencionado en el que grupos socio-económicos cada vez más amplios, incluyendo los marginados, participan crecientemente, tanto en la definición de los objetivos como en las tareas concretas y en los beneficios del proceso. Esto se relaciona también con el aspecto relativo a la autonomía, puesto que se supone que a un mayor grado de participación social y política - formal o no - corresponde un mayor grado de autonomía nacional.

Por otra parte, esta forma de concebir el desarrollo coloca el acento en la acción, en los instrumentos del poder político y en las propias estructuras del poder. Estas son, en último término las que explican la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza de la manipulación social interna y externa de la cultura, los recursos productivos, la técnica y los grupos socio-políticos. Desde este punto de vista, se hace resaltar igualmente la importancia trascendental que adquiere el fortalecimiento y enriquecimiento de la cultura nacional - otro aspecto de la participación - por su carácter determinante en relación con las aspiraciones sociales. Del mismo modo se acentúan los aspectos relacionados con la capacidad de investigación científica y tecnológica, por su condición de elemento determinante - junto con la estructura del poder -

^{1/} Myint, H., "An interpretation of Economic Backwardness", Oxford Economic Papers, June, 1954, p.150-151.

de la capacidad de acción y manipulación tanto interna como de las vinculaciones externas del país.

Esta posición metodológica significa también que el desarrollo es algo que algunos grupos de la sociedad desean, que es el producto de la acción de agentes sociales, y que por consiguiente es necesario identificar a quiénes interesa el desarrollo y para qué, así como precisar a quiénes perjudica y por qué, de tal modo que los grupos sociales que persiguen la meta del desarrollo puedan precisar sus estrategias de acción.

Se reconoce, desde luego, que esta posición metodológica tiene un sentido valorativo o ideológico, es decir, que implica una concepción a priori sobre lo que debe ser. Tal como se hizo con ocasión del examen de las diversas escuelas de pensamiento, realizado anteriormente, también en este caso ha sido preciso dejar en claro el método y la ideología de quienes conciben el desarrollo como cambio estructural global. Lo que tal vez sea novedoso en esta posición metodológica es justamente que no acepta que la ciencia social sea neutral, y que afirme, por el contrario, que ésta siempre tiene un sentido valorativo si ha de ser ciencia para la acción. Dado este enfoque, para mantener la objetividad científica, ha sido preciso, y de hecho es la única manera de llegar a tal objetividad, realizar el esfuerzo de definición precedente para que dicha posición ideológica quede perfectamente explícita.

Esta concepción difiere, por lo tanto, de las escuelas de pensamiento que conciben el desarrollo como crecimiento o como sucesión de etapas, y que colocan el acento de la política de desarrollo principalmente, o aún exclusivamente, en los requisitos técnicos de la expansión económica. Es evidente que una estrategia de cambio social también tiene su expresión y su lógica estrictamente económica. Pero ésta bien puede conducir a que una menor tasa de crecimiento del producto per capita signifique más desarrollo que otra tasa de expansión del ingreso, si esta última no incorpora las aspiraciones y necesidades ni beneficia a los grupos en nombre de los cuales se pretende realizar el desarrollo. En efecto, en economías dependientes de exportación de tipo "enclave", es decir, con una actividad exportadora de elevada densidad de capital y escasas vinculaciones

- o formas muy especiales de vinculación - con el resto del sistema económico nacional, como ocurre con ciertas actividades mineras o agrícolas de plantación, puede producirse el fenómeno del crecimiento sin desarrollo. ^{1/} Esto significa que el desarrollo debe medirse en términos de indicadores económicos, sociales y políticos que expresen la dirección y magnitud del cambio, y que las políticas de desarrollo no deben formularse en términos de los requisitos técnico-económicos de una determinada tasa de crecimiento postulada a priori sino en función de la viabilidad de determinadas políticas, y de los requisitos técnico-económicos de esas políticas, de lo cual resultará cierta tasa de crecimiento.

En síntesis, el concepto de desarrollo, cuando éste se concibe como proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades con patrones más elevados de bienestar material. Sin embargo, esto no significa necesariamente que dicho proceso de cambio social conduzca a formas de organización social y política similares a las que prevalecen en los países actualmente industrializados o desarrollados. La posición adoptada implica, en consecuencia, la necesidad de examinar y de buscar en la propia realidad latinoamericana y en la influencia que esta sufre por el hecho de coexistir con sociedades desarrolladas, el proyecto de nación y las formas de organización que habrá de satisfacer las aspiraciones de los grupos en nombre de los cuales se realiza la tarea de desarrollo.

Por otra parte, este enfoque implica el uso del método estructural, concebido, como ya se ha dicho, como un enfoque histórico totalizante. A través de este enfoque se busca una reinterpretación del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, partiendo de una caracterización de su estructura productiva, de la caracterización de la estructura social y de poder derivada de dicha estructura productiva, de la influencia de

^{1/} Demas, W., The Economics of Development in Small Countries, with Special Reference to the Caribbean, Mc Gill, 1955, p.8-10. Clower, R.W., Dalton, G., Horwitz, M., Walters, A.A. Growth without Development, An Economic Survey of Liberia, Northwestern University Press, Evanston, Illinois, 1966, Part One.

la estructura social y de poder sobre la política económica y social y de los cambios en las estructuras productivas y de poder derivados de las transformaciones que ocurren en los países centrales y en la naturaleza de las vinculaciones entre países céntricos y países periféricos.