

POLITICAS Y TEORIAS DE DESARROLLO EN  
AMERICA LATINA, EL PASADO Y LAS PERSPECTIVAS

---

RAYEN QUIROGA MARTINEZ\*

**Resumen**

Se presentan las principales políticas y teorías que han sustentado la opción del desarrollo en América Latina, discutiendo sus logros y desventajas introduciendo el papel de la mujer en la perspectiva económica actual.

**Palabras claves:** *dependentismo, neoestructuralismo, mujer y desarrollo.*

Las teorías económicas, importadas desde los centros o de manufactura local, han estado íntimamente vinculadas al diseño de política, pues al menos en principio, la teoría económica tiene como objetivo explicar la realidad para formular postulados que permitan la derivación de política económica.

El "problema" general de la teoría económica radica en que, al ser impensable la metodología científica de las ciencias exactas, debe recurrir a la abstracción analítica para la explicación de los fenómenos. En este proceso de abstracción interviene como es natural, toda la carga ideológica y cultural del científico social, imposibilitando de partida la neutralidad de la ciencia económica, hecho que se manifiesta en la

---

\* Facultad Ciencias Sociales. INTEC.

proliferación de corrientes que supuestamente explican el mismo fenómeno económico. De esta forma, cada escuela económica utiliza las herramientas de la abstracción dejando fuera de su análisis todos aquellos factores inconvenientes o tediosos. Invariablemente, este procedimiento ha resultado, como es lógico esperar, en la construcción de teorías cuyos resultados y derivaciones de política económica benefician los intereses del grupo o sector que representa la corriente en cuestión. Este hecho es reconocido por algunas corrientes y negado por otras; pero resulta evidente que la explicitación del lugar ideológico y de los objetivos del cientista social resultan no sólo una obligación ética, sino también una necesidad moral.

La política económica es la forma en que las instituciones centrales en el poder buscan el logro de ciertos objetivos, tales como determinados equilibrios en los precios, el crecimiento sostenido, etc. La forma en que se coordinan las acciones de los "agentes económicos" (por ejemplo, consumidores, empresarios, Estado) es un continuo de posibilidades que va desde la entrega de la economía a las señales del mercado de un sistema "puro" de precios, hasta la planificación centralizada y vertical de determinada institución en el poder.

El desarrollo socioeconómico ha sido una de las metas más declaradas de la política y la teoría económica en América Latina, y a la vez la más esquivada. Después de casi tres décadas de crecimiento sostenido, donde indudablemente se alcanzaron distintos niveles de desarrollo en la región, la década de los ochenta ha revertido las conquistas sociales alcanzadas y ha incrementado alarmantemente el nivel de pobreza en América Latina. En este artículo se intentará analizar las posibles causas de la discordancia entre objetivos, políticas y resultados del desarrollo, mediante la discusión de algunas ideas sobre las iniciativas y las teorías del desarrollo en el pasado; y se presentarán algunas de las corrientes que se discuten actualmente en el continente.

Históricamente, el esfuerzo desarrollista de América Latina se ha basado en tres modalidades principales y sus combinaciones: El Modo Exportador Primario (agropecuario y mineral); la Industrialización por Sustitución de Importaciones; y la "nueva" Promoción de Exportaciones (no tradicionales). Varias han sido las teorías económicas que han acompañado la formulación de la política: el liberalismo neoclásico, el estructuralismo, y el monetarismo ultraliberal; al tiempo que otras corrientes se encargaban de formular las críticas al status quo

imperante: la tradición marxista, la corriente dependentista, etc.

Pero a partir de los ochenta ocurre un cambio fundamental tanto en la política como en la teoría económica latinoamericana. En la década perdida de los ochenta, la región se encuentra enfrentando una severa crisis recesiva que quizá supera en impacto a la de los años treinta. Esta crisis económica, social y política se refleja asimismo en una crisis de paradigmas teóricos explicativos y por tanto en una aparente imposibilidad de diseñar políticas socioeconómicas que alivien la desesperante situación en que se encuentran las mayorías latinoamericanas. Afortunadamente, la crisis ha tenido un efecto positivo al remecer los paradigmas y las políticas del pasado, cuestionando a fondo las opciones polarizadas (neoliberalismo y estatismo a ultranza), limitantes (economicismo) y verticalistas. Las nuevas ideas que surgen en América Latina en torno al desarrollo son muchas, pero quizá las más importantes sean los aportes de las corrientes neoestructuralista y de desarrollo a escala humana, y los llamados a integrar la preocupación ecológica y las necesidades específicas de la mujer en el proceso de desarrollo.

#### **A. El modo exportador primario**

Con la llegada de las potencias europeas al Nuevo Mundo, se produjeron importantes cambios y procesos de índole política, social, cultural, religiosa, técnica y económica. En el ámbito económico, el proceso que se originó provocó la incorporación de la tierra, la mano de obra y las materias primas recién descubiertas al comercio internacional. Dicha incorporación, como es bien sabido, fue hecha de manera violenta y forzada, modalidad muy distinta a la "libre concurrencia" a los mercados que caracterizó el desarrollo mercantil en Europa. El proceso de "inserción" de América Latina en el mercado internacional no pudo ser más distinto al de los centros; ya que dicha incorporación no respondía a las necesidades de expansión latinoamericanas, sino única y exclusivamente a las necesidades del centro colonial.

De esta forma, fuese un sistema económico basado en relaciones esclavistas o feudales, el proceso de expansión y acumulación de riquezas comenzó en Latinoamérica con una forma de alimentar los procesos expansivos del naciente capitalismo en Europa, sin que los intereses del Nuevo Mundo fuesen tomados en cuenta. Por tanto, la

demanda externa fue la determinante principal de la actividad económica de la América Latina. El motor de crecimiento económico se fue delineando en torno a las actividades de comercio exterior con los centros capitalistas, Europa en un primer momento, y Estados Unidos en el último siglo.

En el centro colonial se convirtió en el polo de dominio no sólo político y económico, sino también financiero, infraestructural y de medios de transporte, configurándose así el poder absoluto del centro sobre la colonia. Consecuentemente, la política económica era determinada en forma unilateral por las autoridades coloniales. La corona española, a diferencia de sus congéneres europeas que propugnaban por el liberalismo en las relaciones económicas, impuso además un monopolio absoluto sobre sus comarcas, con lo que el continente colonizado no sólo tuvo que someterse a un proceso de explotación inhumano, sino que debió pagar además el costo de la ineficiencia normalmente asociada a las situaciones monopólicas.

Los países latinoamericanos, estuviesen colonizados o ya en etapa de independencia, basaron su supervivencia económica en el comercio exterior, ofertando materia prima y demandando manufacturas, bienes de consumo final y bienes de capital del exterior. Así, el alto grado de apertura externa de las economías latinoamericanas hizo que cada shock, perturbación o cambio en el mercado internacional, por insignificante que fuera, se hiciera sentir en la formación nacional como fuerza desestabilizadora. En América Latina, tanto los auges económicos como las depresiones, las glorias sociales y las ruinas, el surgimiento de caudillos y gobiernos, incluso la intriga y la conspiración política ocurrían en función del comportamiento de los precios y la demanda internacionales.

El modo de exportaciones tradicionales en América Latina descansaba en explotaciones generalmente agropecuarias y minerales: oro, plata, hierro, carbón, salitre, cobre, carne, trigo, café, cacao, azúcar, frutas, maderas, tabaco, y otras materias primas y productos primarios de bajo valor agregado que constituirían la materia prima de los centros. Las naciones se iban especializando en un grupo limitado de estos bienes, entrando en directa competencia con las otras naciones que por clima, dotación de recursos o historia similar, se especializaban en los mismos productos.

Tomando la clasificación de Furtado,<sup>1</sup> se pueden distinguir tres

grandes agrupaciones de las economías latinoamericanas durante esta fase de expansión hacia afuera:

a) Exportadores agrícolas de clima templado (Argentina, Uruguay), que hacían un uso extensivo de la tierra, por lo que construyeron grandes redes de comunicación, son los países de menor desventaja ulterior ya que se vieron obligados a eficientar su producción en virtud de la directa competencia de los centros.

b) Exportadores agrícolas de clima tropical (que constituyen más de la mitad de territorio Latinoamericano e incluye a Brasil, Colombia, Ecuador, Centro América, el Caribe), los que no se vieron en competencia con los centros, la deficiente infraestructura aunada a los bajos salarios provocaron que el mercado interno de estas naciones fuera siempre limitado.

c) Exportadores minerales (Chile, Méjico, Perú, Bolivia y Venezuela), la producción se caracteriza por la magnitud de planta, por la dependencia del financiamiento exterior para su estructura productiva, la consecuente concentración económica y un mercado interno reducido.

Cuando hubo cambios en el producto principal de exportación, esto obedecía a un cambio en la **demanda externa**, agudizando el grado de dependencia con el mercado exterior. En vez de responder a necesidades de la demanda interna, los cambios en la estructura productiva respondían a situaciones coyunturales del mercado exterior.

Como afirma Furtado<sup>1</sup> hasta antes de la primera guerra mundial, y sobre todo después del surgimiento de los Estados independientes, las economías nacionales de América Latina crecieron significativamente, de acuerdo a la teoría clásica de que el comercio internacional. Esta teoría sostiene que cuando los países se especializan en la exportación de los productos en los que tienen ventajas comparativas estáticas e importan el resto, aumenta el bienestar de las naciones que se involucran en el comercio mundial. Por supuesto, esta teoría del *laissez-faire* se refiere a los beneficios del comercio sin tomar en cuenta la forma en que se repartían las ganancias entre los países que se especializaban, y sin hacer referencia al análisis de cómo se distribuían los frutos de la especialización al interior de las naciones.

Es importante señalar que este modo de exportaciones primarias predominó en América Latina desde 1492 hasta 1930, ocupando cuatro

y medio siglos de tradición que conformaron las bases de un capitalismo subdesarrollado monoexportador, con alta vulnerabilidad al movimiento del mercado internacional. El final llegó cuando el colapso mundial que siguió al gran crack de Wall Street hizo que la propia lógica del sistema en cada nación admitiese cambios de ruta.

### **B. Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)**

Los antecedentes de esta estrategia fueron el inicio del descalabro con la primera guerra, la agudización de la crisis en la gran depresión y el empeoramiento de la situación mundial con la segunda guerra mundial. En la gran crisis internacional de 1930, donde el comercio internacional llega a un colapso causado básicamente por fuertes caídas en los precios, la demanda y por tanto los niveles de producción y de empleo, América Latina no tenía una base de mercado estable donde realizar su actividad exportadora y donde comprar sus necesarias importaciones. Se hacía evidente la necesidad de una política de desarrollo o de supervivencia orientada hacia las variables "controlables" de la economía nacional, las variables internas.

Los estructuralistas, liderados por Raúl Prebisch, crearon una nueva teoría sobre el subdesarrollo latinoamericano y aportaron a la formulación de una estrategia de desarrollo hacia adentro, donde las naciones disminuyeron su dependencia externa, lograran un significativo nivel de industrialización y pudieran así generar proceso de desarrollo económico.

Pero también es necesario tomar en cuenta que la industrialización en América Latina no sólo fue una respuesta local al problema de la dependencia externa. Evidentemente, dicha estrategia sustitutiva afectó los intereses de los grupos económicos del centro que antes vendían sus productos en los mercados latinoamericanos. El hecho que los centros capitalistas hayan permitido (y hasta cierto nivel coadyuvado) a la industrialización no fue el resultado de un ideal filantrópico, sino un manejo que beneficiaría a los intereses estratégicos de los centros mismos. Parecería paradójico decir que cierto nivel de independencia de la base productiva convendría a los intereses del centro, y sin embargo, fue así. Con los descalabros de las guerras y el crack de Wall Street, los centros, y Estados Unidos principalmente, se dieron cuenta de que la centralización productiva podía ser peligrosa o al menos limitante para tiempos de conflicto armado. Era realmente

conveniente dejar que sus "aliados" latinoamericanos establecieran cierta base industrial para que éstos pudieran proveerles de manufacturas en condiciones especiales, ya fuera durante contingencias militares o problemas de producción internos. De esta forma, los centros apoyaron el incipiente proceso de industrialización facilitando ciertos créditos, información, y la salvaguarda política en el nombre de "Las américas unidas, unidas vencerán" (el pacto también incluía la subvención de los Estados americanos de los precios de exportación de productos hacia Estados Unidos, con la importante excepción de Argentina que estaba gobernada por Perón).

Ahora bien, para mejorar los problemas de Balanza de Pagos y desempleo masivo, la industrialización en América Latina debía de iniciarse sustituyendo artículos previamente importados. Así nace la idea y la política de ISI.

ISI intentaba superar la crisis con 3 objetivos principales: a) Mejorar el obstáculo al crecimiento económico que constituían los crónicos déficits en Balanza de Pagos, vía la reducción de las importaciones. b) Lograr una base industrial nacional, lo cual generaría empleos, los que a su vez aumentarían la demanda efectiva y el producto nacional; proceso que se reproduciría en sí mismo vía el incremento de la inversión. c) La creación de una economía más autosuficiente, menos dependiente del mercado internacional.

Independientemente de cual haya sido el motor inicial de la decisión ISI, dicho proceso comenzó con la producción de bienes finales de consumo que eran previamente importados. El proceso supuestamente debió generar la capacidad de producir bienes intermedios y finalmente maquinaria, a través del "vínculo hacia atrás". Pero el proceso ISI encaró su desgaste después de cierto período en el cual la fase "fácil" de sustitución fue lograda.

Una de las características críticas de ISI fue la secuencialidad, como afirma Hirshman,<sup>2</sup> el proceso se basó en la disponibilidad de insumos y maquinaria importada, lo cual permitió que la industrialización pueda ser realizada por etapas. La consecuencia más importante de esta característica es que la industrialización en América Latina pudo comenzar sin que se cumplieran los cambios sociales y políticos ocurridos en los países pioneros del capitalismo industrial. Así, la industrialización latinoamericana no responde a un proceso de acumulación originaria de capital, sino a una urgencia sustitutiva como

respuesta al descalabro del mercado mundial post-depresión y post-guerra. Paralelamente, la secuencialidad permitió que ISI dependiera fuertemente de insumos, maquinaria y energía importada, lo cual influyó significativamente en el descalabro de la estrategia cuando surgió la fuerte inflación mundial causada por los shocks petroleros de los sesenta.

La alta protección de la industria naciente por medio de las altas tarifas aplicadas a la competencia importada, y de tarifas bajas o inexistentes y divisas en mercados preferenciales para sus insumos industriales, fue la práctica común durante el impulso inicial de la industria emergente. El grave efecto de la sobreprotección fue permitir que los industriales se aprovecharon de la misma, basando su competitividad en las concesiones estatales, en vez de aumentar su eficiencia productiva.

Healey<sup>3</sup> sostiene que ISI parece la manera más fácil de iniciar la industrialización en una nación ya que el mercado para los bienes que se iban a producir ya existe. Pero los implementadores de dicha estrategia no siempre se dieron cuenta que ISI iba a resultar en el aumento de las importaciones de insumos para la recién estimulada industria.

Por otro lado, Healey arguye que la protección a la industria, por medio de la distorsión de precios internos, aumentó los precios de las manufacturas sustitutivas, en relación a los precios de productos de otros sectores. La tasa efectiva de protección, que puede ser definida como el porcentaje en que el valor agregado medido a precios domésticos excede el valor agregado medido a precios internacionales; generalmente era mucho mayor que la tasa nominal de protección del arancel.

El tamaño de mercado de la mayoría de las naciones latinoamericanas fue un obstáculo mayúsculo para el desarrollo de la iniciativa ISI. Con la excepción de Méjico, Argentina y Brasil, las pequeñas naciones no podían lograr una competitividad suficiente a través de las economías de escala, además de que su insuficiente mercado muchas veces condenaba a los proyectos industriales a ser muy poco rentables, o totalmente no factibles, desde el punto de vista del tamaño mínimo de planta.

Los estructuralistas llamaron al movimiento integracionista de

América Latina, como forma de solucionar este importante obstáculo al crecimiento; pero hasta ahora, no se puede decir que dicho movimiento haya logrado los resultados esperados.

De acuerdo a Hirsham, <sup>2</sup> la ISI cobró fuerza durante la depresión y la segunda guerra mundial, floreció brevemente en términos teóricos y prácticos durante los años 50, y fue declarada como muerta o como un fracaso en los años 60. Ya para fines de los años 50, los economistas de la Cepal se sintieron desilusionados con la estrategia ISI, pero lo que finalmente terminó de descalabrar la estrategia fueron los shocks petroleros de 1970 y 1974, los que provocaron una escalada inflacionista internacional. En los países latinoamericanos, esta inflación llegó por varios canales: a través del costo energético importado, a través del costo de las manufacturas importadas, y a través del costo aumentado de los insumos (materia prima y maquinaria) importados para la industria naciente.

### **¿Fracaso de ISI?**

De acuerdo a Healey, <sup>3</sup> los indicadores del fracaso que se vislumbraba fueron:

1. No hubo un mejoramiento en el problema del desempleo.
2. Hubo un fallo social, ya que los niveles de vida no mejoraron significativamente.
3. ISI provocó el surgimiento de industrias intensivas en capital (a través de la alta protección), un absurdo si se piensa en la situación de desempleo de los países latinoamericanos.
4. Alta capacidad industrial ociosa. Debido al bajo precio artificial (moneda doméstica sobrevaluada) del capital y equipo importado, que junto a los altos incentivos industriales, permitieron la importación de plantas más grandes de lo necesario.

A menudo, las causas del "fracaso" de la ISI son enumeradas sin tomar en cuenta el grado de influencia de cada factor en el supuesto fallo de dicha estrategia. Al mismo tiempo, y dependiendo de la escuela de pensamiento en que se ubique el autor, se culpabiliza a distintos agentes económicos. Se debe ser extremadamente cuidadoso al tratar de explicar los resultados de la estrategia de industrialización en

América Latina. Este artículo se limitará a resumir los principales factores que ayudaron a delinear y definir el resultado del intento ISI:

- a) La volatilidad de los precios internacionales para productos primarios latinoamericanos (nótese que la estrategia ISI no contempló cambios significativos en la estructura exportadora de las naciones), sumada a la tendencia al deterioro secular de los términos de intercambio para América Latina; lo que a su vez:
  - provocó un agudo desempleo, o al menos desempleo cíclico;
  - impidió que ISI se consolidara pues los países no podían contar con un nivel de exportaciones consistente para financiar sus insumos importados.
- b) El obstáculo del tamaño del mercado, que impedía:
  - las economías de escala (y la consiguiente competitividad internacional)
  - la rentabilidad de algunos proyectos
  - el desarrollo de la estrategia a través del vínculo hacia atrás.
- c) ISI tuvo con un alto grado de dependencia del mercado internacional como proveedor de insumos y maquinaria. El deterioro secular de los términos de intercambio provocó una escalada inflacionaria que redujo significativamente la supuesta competitividad del producto sustitutivo nacional.
- d) La secuencialidad (capital y materia prima importable) empañó la necesidad del vínculo hacia atrás. ISI se quedó en la primera fase.
- e) La sobreprotección de la industria, y la baja competitividad, lograron crear una clase empresarial de eficiencia cuestionable. La consecuencia inmediata fue la baja tasa de reinversión y una sistemática fuga de capitales al exterior.
- f) La opción tecnológica (entre intensividad en trabajo o capital) fue de dudosa calidad. Si a esto se suma la dificultad de la transferencia tecnológica y la desinformación general, se puede explicar la aparición de empresas intensivas en capital

en países con desempleo crónico, la alta capacidad ociosa de planta, la adquisición de plantas obsoletas o discontinuadas, etc. Todo esto contribuyó a que la base industrial creada fuese ineficiente, irracional, y de difícil modificación o arreglo por las condiciones de acumulación de capital.

- g) Las causas anteriores condicionaron que la obtención de ganancias no fuese una consecuencia de un proceso productivo óptimo y racional, sino el resultado de la superexplotación de la fuerza de trabajo. Así, los salarios en los países latinoamericanos, contrario a lo que afirman ciertas escuelas, no están determinados por la productividad del trabajo. Los salarios bajos subvencionan la ineficiencia empresarial y la mala opción tecnológica. Aparte de las consideraciones éticas, la consecuencia más grave de esta distorsión es la consecuente reducción del tamaño de mercado potencial, y de la demanda agregada final.

#### **Otras consideraciones**

La escuela dependentista establece que América Latina desarrolló su industria ineficiente, no a pesar de, sino debido al desarrollo industrial alcanzado por la metrópoli dominante. Incluso, en virtud de este proceso histórico, el capitalismo industrial se desarrolló lentamente con un alto grado de dependencia hacia el mercado externo, facilitando la transferencia de excedente económico. Por medio del intercambio desigual (fundamentado en la teoría del valor trabajo y en la diferencia de salarios a nivel internacional), la inserción en el mercado internacional hace que América Latina se empobrezca en vez de beneficiarse.

Pero la situación de subdesarrollo latinoamericano no sólo se explica por su obvia vulnerabilidad externa. Los factores internos de cada nación explican al menos cualitativamente la situación particular de cada país. Las clases sociales dentro de la nueva formación capitalista subdesarrollada subsisten relacionándose con el exterior en forma dependiente. Esto aunado a la excesiva protección otorgada bajo el criterio de la debilidad de la industria naciente, provocó que el empresario latinoamericano sea un agente económico irracional, ineficiente y subdesarrollado comparado con su homólogo europeo o

norteamericano.

La falta de conciencia del papel histórico del capitalista en el desarrollo de su país es una causa muy poco citada cuando se explica el aparente fracaso de ISI. La irracionalidad económica es históricamente determinada, pero su causa inmediata reside en el bajo nivel educativo y de conciencia de clase de los "empresarios". Es interesante notar, cómo en los países latinoamericanos existe una correlación directa entre el nivel de conciencia de clase de los capitalistas y el grado de industrialización y desarrollo alcanzado. Los países con clases dominantes concientes de su rol histórico, y donde la diferenciación social es más evidente, han logrado mayores niveles de industrialización. Las naciones con clases capitalistas débiles, dependientes en mayor grado, con niveles educativos más bajos, y en donde la diferenciación de clase es menor, no han podido lograr un nivel de industrialización comparable con el de Argentina, México y Brasil.

El empresario tiene en sus manos el control esencial del proceso de desarrollo, a través de la inversión y re-inversión de ganancias. Si este empresario no es conciente de su rol fundamental, si no tiene idea de los efectos que tendrá en la nación un comportamiento económicamente irracional (derroche, consumo suntuario, fuga de capitales), entonces se puede explicar muy bien que el proceso sustitutivo haya fallado. Ha sido este el eslabón que se rompió en la cadena que plantearon los creadores de ISI, y el punto crítico del modelo. Cabría entonces cuestionar el aparente fracaso de la ISI, en circunstancias donde simplemente, la clase empresarial en su conjunto no cumplió el rol histórico que demandaba el momento.

Esta situación tiene serias consecuencias ya que dentro de la formación social, el comportamiento de una clase social puede afectar, si no determinar, las características propias de otras clases. Por ejemplo, los obreros y campesinos latinoamericanos no han participado jamás en un mercado competitivo de trabajo, ni ha disfrutado de los frutos de un cuestionable crecimiento económico, a diferencia del trabajador de la metrópoli. Esto repercute finalmente en el tamaño de la demanda final, ya que la distribución regresiva del ingreso se transforma en una nueva limitante para la industrialización y el desarrollo.

Con dichos precedentes, es legítimo esperar que los gobiernos, los "líderes" de dichos países, no se comporten en forma distinta, sino que sigan los patrones de irracionalidad económica y demás estigmas del

subdesarrollo, incluida la corrupción.

De cualquier forma, para finales de la década del 60 y principios de los años 70, una nueva estrategia de desarrollo comenzó a perfilarse en los países del tercer mundo en general. La idea no era nueva, pero cobró una fuerza impensable a partir de los resultados obtenidos en la primera fase de expansión hacia afuera.

### **C. Estrategia de promoción de exportaciones (no-tradicionales)**

La crisis financiera de América Latina en los ochenta marcó el final de tres décadas de crecimiento sostenido. En los años ochenta, las políticas recesivas de ajuste estructural, junto a la ampliamente documentada crisis de la deuda, han generado en América Latina nuevos desestabilizadores que provienen del exterior.<sup>4</sup> French Davis y Muñoz<sup>4</sup> afirman que la transferencia neta de fondos latinoamericanos al extranjero entre 1983 y 1986 fue más o menos la mitad de la formación neta de capital registrada en el período, al tiempo que las inversiones y las importaciones de capital cayeron por debajo de antes de la crisis de 1982. La explicación, según los citados autores, para que el ajuste fuese tan costoso en América Latina fueron:

- a) un marco comercial mundial desfavorable
- b) la disminución de los flujos financieros privados
- c) la dificultad de los países deudores de diseñar estrategias de desarrollo consistentes con el ajuste estructural y las restricciones impuestas por la economía mundial.

De hecho, la modalidad de inserción externa implementada fue la respuesta inmediata a la necesidad de generar divisas para hacer frente a los crecientes compromisos externos.

La "nueva" estrategia de crecimiento de los Estados latinoamericanos, a partir del cambio estructural de los ochenta, se basó en la promoción oficial y privada de renglones no tradicionales de exportación, bajo el criterio de las ventajas comparativas clásicas. Dicha política recomienda la especialización en la exportación de aquellos bienes y servicios que sean relativamente más abundantes y baratos en el país en cuestión. En el fondo, esta estrategia se asemeja fuertemente a los largos años de vulnerabilidad externa del modo de exportaciones primarias.

La forma en que se instrumenta la "nueva inserción es diferente: el

producto de exportación es distinto, porque los gustos y necesidades de los productores y consumidores del Norte han cambiado. No obstante, los promotores de la estrategia plantean públicamente la panacea: supuestamente, exportando bienes no tradicionales se podría paliar el obstáculo de tamaño de mercado, reducir los déficits crónicos en balanza de pagos (claro objetivo de los programas diseñados para posibilitar el pago de la deuda), lograr cierto grado de eficiencia a través de la competencia internacional, y reducir los agudos niveles de desempleo. Pero lo cierto es que atrás de esta receta, quizá la única ventaja que se puede prever, para una nación en particular, es el alivio coyuntural de su alto nivel de desempleo. Esta política vieja de promoción de exportaciones pretende estimular el desarrollo de nuevos renglones económicos, tales como la Agroindustria, la exportación de servicios (Turismo) y las Zonas Francas Industriales. Los nuevos renglones de exportación rescatarían a las economías en crisis exportadora por el derrumbamiento de los mercados de productos primarios. Resulta altamente cuestionable que se insista en estos "motores de desarrollo", que colocan al país en cuestión en una situación de dependencia externa de comprobado potencial desestabilizador cuando no se cuenta, como es el caso, con un complemento mercado-internista suficientemente vigoroso. Lo que se está planteando es apenas cambiar la dependencia del mercado externo basada en un producto por la dependencia externa basada en otro producto o servicio. Parecería casi redundante prever las posibles consecuencias de una crisis internacional para estas economías que se abren al mercado internacional tratando de crecer por medio a sus exportaciones.

En su artículo, Froebel, Heinrichs y Kreye,<sup>6</sup> definen el nuevo orden económico mundial como el resultado de la internacionalización del capital. En este nuevo orden, los países del tercer mundo se empobrecen gradualmente debido a la transferencia internacional de plusvalía desde la periferia hacia los centros, no obstante el impulso que pueda tomar la industrialización con miras a la exportación. Dichos autores argumentan que en los países subdesarrollados que ya han pasado la ruta de la industrialización basada en la promoción de exportaciones, esta estrategia de desarrollo contribuye muy poco, si no nada, a sus ingresos en divisas. Esto porque las exportaciones son generalmente opacadas por el alto costo de la materia prima importada. La infraestructura necesaria para esta actividad es construida con préstamos externos que han de ser pagados en los años siguientes. La práctica de transferencia

de precios dentro de la empresa multinacional ocasiona que los beneficios se generen en el exterior, no en el país exportador; y finalmente, los beneficios de la planta sucursal son generalmente enviados a los cuarteles generales de la fábrica, no son reinvertidos en el país. A esto se puede agregar el inconveniente de que aún cuando la empresa exportadora sea de origen nacional, a través del mecanismo de la fuga de capitales, las ganancias generadas generalmente van a parar en cuentas de bancos extranjeros, impidiendo la inversión y reproducción del crecimiento económico.

Pero el elemento más contradictorio en el discurso de los defensores del modelo de exportaciones no tradicionales es que su núcleo de competitividad internacional es incompatible con el mejoramiento en el nivel de vida de la mayoría. El atractivo que encuentra tanto la inversión extranjera como la doméstica en estas áreas no-tradicionales es el bajo costo internacional de la mano de obra, el cual se ha minimizado alarmantemente con las devaluaciones y la inflación generalizadas en la región. La competitividad internacional que se logra con la superexplotación de los trabajadores es, simplemente, inconsistente con cualquier declaración de búsqueda del desarrollo económico. Otro obstáculo no-humanitario para el desarrollo sostenido vía esta estrategia es que la contracción de la demanda agregada interna, como consecuencia de la disminución real de salarios, impide de partida la creación de un complemento interno que pudiera absorber convenientemente los choques externos, otorgando cierta estabilidad a la estructura social.

Aún y cuando la experiencia de los "tigres asiáticos" pudiera ser la excepción al discurso precedente, su relativo éxito se explica por condiciones muy particulares, tales como la participación y la naturaleza del Estado en el proceso económico, y la disciplina y sacrificios de su población laboral durante años; elementos irreproducibles en aquellos países que quisieran integrarse muy tarde a un mercado ya copado.

Como expone Fishlow,<sup>5</sup> el hecho de que se hayan alcanzado ciertos niveles de crecimiento a través de esta política en los países del este asiático no implica necesariamente que sea ésta una estrategia deseable para países de América Latina. Por el contrario, como demuestra dicho autor, las condiciones económicas y sociales predominantes en nuestro continente, la diferencia en la dotación de factores, y el momento histórico presente (en que dichos países han inundado el mercado con

una ventaja temporal considerable), hacen que esta estrategia resulte inoperante en América Latina. Sin embargo, ésta es la estrategia que se está aplicando indiscriminadamente en las economías en crisis de América Latina.

¿A qué responde entonces este insistir en la especialización vía las ventajas comparativas estáticas que perpetúan la dependencia de la demanda exterior? Resulta un tanto difícil creer que los economistas modernos hagan caso omiso de la experiencia histórica, o que la visión cortoplacista opaca por completo el diseño de una política de comercio exterior alternativa. La persistencia notoria de la apología liberal, la resurrección de la "nueva" estrategia de desarrollo, responde a intereses de sectores plenamente identificables, los que tienen suficiente poder para filtrarse en la académica, y sobra decirlo, en las esferas que toman las decisiones.

La estrategia aludida estaría beneficiando al capital financiero internacional, a las compañías multinacionales de todo tamaño, a los productores del centro que no pueden competir por las continuas conquistas salariales, a los exportadores locales y a los que controlan el mercado de cambio en cada país. Esta potencialidad de ganancias parecería suficiente para que la teoría económica nuevamente se olvide de la historia y los intereses de las naciones como conglomerados humanos.

Pero en términos de opciones para América Latina, la estrategia de desarrollo vía la promoción de exportaciones basada en la ventaja comparativa del bajo costo de la mano de obra, no constituye una vía factible para el desarrollo en la región. El talón de aquiles de esta estrategia es que coloca al país en una posición de extrema vulnerabilidad frente al mercado internacional, sin proveer de un frente interno de demanda y oferta que pudiera absorber los choques externos en forma adecuada. Además, los países exportadores de bienes primarios y/o de escaso valor agregado que continúen basando su competitividad internacional en la depresión de los salarios internos con relación al exterior, necesariamente se enfrentarán con el peligro que la pobreza representa para la meta de desarrollo de cualquier nación.

Al cerrarse la década de los ochenta, América Latina se enfrenta a un oscuro panorama en sus relaciones económicas con el exterior, en el que se perfilan fundamentales cambios tecnológicos, políticos y económicos, y se perpetúan viejos fenómenos, como la continua transfe-

rencia internacional de excedente económico al centro. Lo que queda para la década que se inicia es un aparente estado de pesimismo en el que es muy difícil visualizar salidas, cuando todas las estrategias implementadas en el pasado no han podido generar un proceso de desarrollo integral y sostenido.

#### **D. ¿Y ahora qué?**

A lo largo de la década perdida de los ochenta, América Latina ha experimentado un retroceso en su ritmo de crecimiento. Varios indicadores reflejan la peor crisis recesiva en 50 años de historia latinoamericana, a saber: los niveles de desarrollo económico y social se han revertido; la inversión productiva se ha estancado, amenazando las posibilidades futuras de recuperación; los recursos económicos se filtran hacia el exterior por medio del intercambio desigual, el pago de la deuda externa y la fuga de capitales; y la pobreza, el desempleo y el subempleo han crecido de manera significativa.

Las alternativas latinoamericanas que surgen para enfrentar la crisis deben tomar en cuenta las lecciones del pasado y las perspectivas que ofrece la última década del siglo XX. Retomando el objetivo ético original de la economía, se debería partir de por lo menos dos objetivos de política: el desarrollo para todos, y que el mismo sea sostenido. Aunque las metas planteadas no tienen nada de nuevo, las herramientas que se diseñen sí deberán ser, por naturaleza, novedosas, distintas.

"Con políticas adecuadas, redistribución del ingreso y crecimiento no son objetivos incompatibles ..., por el contrario, pueden ser complementarios dependiendo principalmente de la estrategia de inversión e industrialización que se adopte". La lógica de Edwards y Castillo<sup>7</sup> gira básicamente en el tenor keynesiano: con políticas re-distributivas adecuadas se amplía el mercado interno, lo que expande la demanda interna, que a su vez sería el estímulo básico a la inversión y la oferta agregada. La restricción inmediata sería la escasez de divisas que podría paliarse mediante la renegociación de la deuda externa y una inserción selectiva en el mercado internacional.

Pero en términos más concretos, existen importantes aportes a la teoría y la praxis del desarrollo latinoamericano, a saber, las propuestas humanista y neoestructuralista, y aquella que propugna por incluir el análisis de género y las necesidades específicas de las mujeres en el estudio y los programas de desarrollo. Aunque reseñas adecuadas de

estas nuevas corrientes sobrepasan los límites de este artículo, se discutirán sus ideas más importantes.

### **El desarrollo a escala human**

El postulado básico del Desarrollo a Escala Humana<sup>8</sup> es que el proceso de desarrollo (que se refiere a las personas y no a los objetos) se refleja en la calidad de vida de los seres humanos, la que a su vez se relaciona estrechamente con la satisfacción de las **necesidades humanas fundamentales**. Es importante no confundir necesidades con sus satisfactores, las necesidades pueden ser desagregadas según categorías existenciales (ser, tener, hacer y estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). Alimentación y abrigo son satisfactores (variables) de la necesidad fundamental de subsistencia (constante en toda cultura y todo tiempo). Dicha corriente "se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado".<sup>1</sup> Quizá el sello distintivo de esta aproximación radique en sostener como posible concentrar "las metas del desarrollo en el proceso mismo del desarrollo ... las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo".<sup>7</sup> Consecuentemente, **todas** las personas deben vivir el proceso de desarrollo desde su concepción y diseño inicial, creando los "fundamentos para un orden en el que se pueda conciliar el crecimiento económico, la solidaridad social y el crecimiento de las personas y de toda la persona",<sup>7</sup> trabajando en la construcción del proceso y beneficiándose de los resultados, "dando origen así a un desarrollo sano, autodependiente y participativo".<sup>7</sup>

Si la concepción de Max-Neef<sup>8</sup> arroja el parámetro filosófico y los sugerentes cimientos de una nueva ciencia sinérgica; los neoestructuralistas se ocupan de diseñar las herramientas teóricas y metodológicas para iniciar una ruta de desarrollo posible y realista en el corto plazo en América Latina.

### **Desarrollo estratégico selectivo: el neoestructuralismo**

El planteamiento de esta ecléctica corriente en gestación se des-

prende del análisis y asimilación de las experiencias estructuralista y neoliberalista en América Latina, y pretende combinar los elementos positivos de distintas corrientes del pensamiento en forma pragmática y con un alto ideal ético.

A riesgo de vulgarizarla, la propuesta neoestructuralista se podría condensar en la necesidad de superación de falsos dilemas (como la contraposición sustitución de importaciones versus promoción de exportaciones, o sector privado versus Estado) para la construcción **consensual** de una **estrategia selectiva** de inserción externa y de desarrollo del mercado interno (coordinada por el Estado pero descentralizada vía el mercado) en función de los intereses **nacionales** y **regionales** que permitan el **crecimiento con disminución de la desigualdad**. Así, transformar el crecimiento en desarrollo no requiere de una intervención vertical del Estado en el proceso económico y social, o de la liberalización ortodoxa de los mercados, sino de la participación consensual de los sectores económicos (incluyendo el asalariado y el "informal") en la búsqueda de una estrategia de inserción externa y fomento interno de la producción y la distribución progresiva del ingreso, en función de los intereses nacionales definidos por consenso. Para esto se hace indispensable la toma de conciencia de todos los sectores económicos sobre lo arriesgado de continuar enfrentando la grave crisis regional, y la amenazante transformación del mercado internacional para la década de los noventa, en la forma en que se ha estado haciendo.

La corriente neoestructuralista es la responsable de mejorar la tradición de Prebisch para controlar, por medio a la concertación social, las fuerzas concentradoras de los mercados subcapitalista e internacional. Tal vez una de las características importantes que distinguen al neoestructuralismo del estructuralismo es la conciencia de que no se pueden hacer recomendaciones de cambio para el Largo Plazo, sin conocer cuáles son las consecuencias en la transición y sin tener respuestas para lidiar con los problemas asociados a la misma.<sup>9</sup>

La corriente neoestructuralista se alimenta del estructuralismo de Prebisch,<sup>10</sup> incorporando la preocupación sistemática por el diseño de política económica **selectiva** en contraposición con las políticas teóricamente neutrales y globalistas del enfoque monetarista.<sup>11</sup> Los puntos claves del nuevo enfoque son el equilibrio macroeconómico, la coordinación de corto y largo plazo, la concertación del Estado y el

sector privado y la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañe un mayor grado de equidad y la consideración de estrategias de inserción que posibiliten mayor autonomía nacional.<sup>11</sup>

Entre los aspectos más interesantes de la corriente se encuentra el planteamiento de dos importantes desafíos. Como apunta Sergio Bitar,<sup>12</sup> en primer lugar se deben superar los "falsos dilemas" (sustitución de importaciones vrs promoción de exportaciones, planificación vrs mercado, desarrollo agropecuario vrs industrialización); ya que no se trata de elegir entre una cosa u otra, sino la de asumir posibilidades en forma cooperativa. La selectividad daría aquí la pauta para el diseño de las estrategias, posibilitando la combinación de políticas de inserción externa que optimicen la capacidad productiva nacional vía las ventajas comparativas existentes y adquiridas; con aquellas que estimulen el olvidado "sector interno" de la economía, disminuyendo la vulnerabilidad externa. La selectividad sería determinada por medio de la concertación social para el diseño de la **estrategia global de desarrollo** que es monitoreada centralmente y descentralizada por el mercado. En segundo lugar, se debe reconocer la importancia de los factores políticos e institucionales en el análisis económico, otorgando más atención a los procesos de democratización, participación y descentralización del poder.<sup>12</sup> A partir de esta primicia, es posible visualizar la inflación, por ejemplo, como fenómeno social; como resultante, al menos en parte, de la pugna distributiva que crea expectativas que la alimentan. De ahí que el diseño de la política anti-inflacionaria debe partir de la inclusión de las variables social, política e institucional para ser efectiva.

### **La mujer en el desarrollo**

La condición y las necesidades específicas de las mujeres ha estado permanentemente soslayada del discurso económico tradicional, tanto a nivel académico como en los proyectos de desarrollo, como resultado de una serie de factores de orden ideológico, político, cultural, etc. No obstante los esfuerzos que realizan las mujeres desde distintos frentes, y del apoyo que han encontrado en algunas instituciones internacionales relacionadas al desarrollo económico y social, aún la marginación de la mujer en el proceso de desarrollo, incluyendo la construcción del **estilo** de desarrollo, es un problema que adquiere dimensiones monstruosas al tomar en cuenta que se trata de la exclusión de más de la mitad de la población.

El valor, o el excedente económico, la riqueza, es generada por medio del esfuerzo productivo de los que trabajan en una sociedad. La actual división genérica del trabajo le asigna a la mujer un papel reproductivo y al hombre el rol de productor de los bienes y servicios. La función reproductora (biológica y de la fuerza de trabajo) ha sido catalogada tradicionalmente como no económica, por el simple hecho de no desenvolverse en la esfera de la circulación, o sea por no estar mediatizada por el mercado. Bajo esta óptica, el pesado trabajo doméstico que realiza la mujer durante todo el día no contribuye económicamente a la sociedad. Paralelamente, con los lentos cambios ocurridos en los perfiles laborales latinoamericanos, la inserción de la mujer en la esfera productiva de la economía, vía los mercados formal e informal, no ha producido un mejoramiento importante en la situación de la mujer como sector; muchas veces ha incrementado su carga de trabajo hasta dobles y triples jornadas, sin que por esto se vea recompensada adecuadamente. El aporte económico de la mujer mediante el trabajo doméstico se ha llamado *invisible* ya que no existe una valorización del mismo por parte de la sociedad. El aporte económico no-doméstico de la mujer se continúa valorizando muy por debajo de la del hombre, tanto a nivel normativo como remunerativo. Lo anterior tiene graves consecuencias en la situación de desigualdad y explotación en que viven las mujeres: reproduce la desigualdad a nivel social, político y económico. La invisibilidad y la desvalorización sexista del aporte de la mujer contribuyen a perpetuar todo el conjunto cultural e ideológico que reproduce la subordinación de la mujer al hombre, y que impide que la misma pueda participar plenamente en el proceso de desarrollo económico y social. Las mujeres como sector son más pobres que los hombres, lo cual disminuye su posibilidad de inserción en los mecanismos de poder y de cambio, reproduciendo el ciclo. Adicionalmente, la invisibilidad de la mujer en el proceso productivo genera la tendencia a que ésta sea excluida de los planes y políticas de desarrollo, o aún más, que sean negativamente afectadas por los mismos.

A pesar de constituir un aporte de valor invisible (desde el punto de vista de los indicadores y estadísticas económicas), el trabajo doméstico gratuito que realizan las mujeres ha posibilitado, históricamente, la baja remuneración de los trabajadores varones del sector formal. Sin el trabajo doméstico de la mujer (y también la generación de ingresos de éstas en los mercados informal y formal), no

hubiera sido posible la reproducción de la fuerza de trabajo ni mucho menos la supervivencia de el tercio más pobre de la población a lo largo de la violenta crisis de los ochenta. Sin embargo, todo este sobretrabajo de la mujer no se ha visto recompensado por un mejoramiento en sus condiciones de vida o un mayor acceso a bienes y servicios en la sociedad. Adicionalmente, este trabajo, tan esencial para la reproducción del sistema y la supervivencia familiar, continúa sin ser valorizado en su justa medida gracias a elementos ideológicos y mitológicos que contribuyen a mantener a la mujer marginada del proceso de desarrollo, y que la obliguen a absorber una parte desproporcionada del peso de la crisis actual.

Debido a elementos de orden ideológico, cultural, social, político y económico, la crisis de los ochenta ha tenido un efecto diferente en los hombres y mujeres de la región, los que han reaccionado ante la crisis con "estrategias" distintas. Estudios realizados en América Latina concluyen que la mujer latinoamericana ha sido afectada más intensamente que el hombre durante los procesos de ajuste y cambio estructural, y que la situación de la mujer -que ya era extremadamente difícil antes de la crisis- ha empeorado tanto cuantitativa como cualitativamente; habiendo aumentado el número de mujeres pobres, al tiempo que su grado de pobreza puede haber alcanzado niveles inimaginables (UNICEF, 1987).

La destrucción de los mitos sexistas es fundamental para eliminar la discordancia entre el aporte y la retribución social y económica de la mujer. El análisis genérico del proceso de desarrollo es imprescindible en condiciones normales, pero en medio de la actual crisis mundial se convierte en una prioridad impostergable que contribuirá al conocimiento científico, y al diseño de política específicas que tomen en cuenta las necesidades de las mujeres. La participación plena de la mujer en el proceso de desarrollo no se puede reducir a un papel de pasiva beneficiaria; su aporte debe abarcar el diseño, la ejecución y la evaluación del proceso, potenciando al máximo el mejoramiento de la sociedad en que vive.

## LITERATURA CITADA

1. Furtado, Celso. **La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos**. México: Siglo XXI, 1969.

2. Hirshman, Albert O. *The political economy of Import Substitution Industrialization in Latin America*. *Quarterly Journal of Economics*. 1968: 1-32.
3. Healey, D. *Development Policy: New Thinking About an Interpretation*. *Journal of Economic Literature*. Vol. 10/3. 1972: 757-797.
4. Ffrench Davis, Ricardo, y Muñoz. *El desarrollo económico de América Latina y el marco internacional, 1950-1986*. Colección Estudios Cieplan. No. 23. Santiago, Chile, 1988.
5. Fishlow, Albert. *El estado de la ciencia económica en América Latina*. Informe 1985 del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 1985.
6. Frobel, F., J. Henrichs y O. Kreye. *Export-oriented industrialization of underdeveloped countries*. *Monthly Review*. Vol. 30/6, 1978: 22-27.
7. Edwards, Ernesto y Mario Castillo. *Escenarios y políticas de desarrollo*. En *Chile hacia el 2,000. Desafíos y opciones*. Gonzalo Martner, Coord. Tomo 2. Editorial Nueva Sociedad/Unitar/Profal. Caracas, 1988. p. 102.
8. Max-Neef, Manfred, et al. *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*. *Development Dialogue* número especial 1986. Cepaur/Dag Hammarskjöld Foundation. Uppsala, Suecia, 1986.
9. Lustig, Nora. *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo*. Colección Estudios Cieplan. No. 23. Santiago de Chile, marzo de 1988, p. 49.
10. Retomando "la existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la mundial, la presencia de desequilibrios múltiples y profundos, el papel fundamental que desempeñan las variables institucionales, la inestabilidad y el deterioro de los términos de intercambio, y la distribución asimétrica de los beneficios del cambio tecnológico" (Ffrench-Davis, 1988:34).
11. Ffrench Davis, Ricardo. *Esbozo de un planteamiento neoestructuralista*. *Revista de la Cepal*. No. 34. Santiago de Chile, abril de 1988, p. 39.
12. Bitar, Sergio. *Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina*. *Revista de la Cepal*. No. 34. Santiago de Chile, abril de 1988.