

Claro Huneeus, Raúl
El desarrollo: Entre el simple crecimiento y el buen vivir
[texto impreso] / Raúl Claro Huneeus. - 1ª ed. - Santiago:
LOM Ediciones; 2011. 388 p.: 14x21,5 cm. (Colección Ciencias
Humanas)

I.S.B.N.: 978-956-00-0221-1
R.P.I.: 200.299

1. Economía 2. Crecimiento Económico I. Título. II. Serie.

Dewey : 338.98-- cdd 21
Cutter : C613d

Fuente: Agencia Catalográfica Chilena

RAÚL CLARO H.

El desarrollo
Entre el simple crecimiento y
el buen vivir

Capítulo 4

La idea del desarrollo I: Bienestar general

Acortar la distancia entre pueblos 'pobres' y pueblos 'ricos', eliminar la discriminación, alcanzar paso a paso la igualdad de oportunidades de vida: todo eso no refleja solamente la búsqueda de la justicia, cosa que por sí sola sería importante; refleja también un sano interés propio, y no solo el de los países pobres, sino igualmente el de aquellos a quienes les va mejor.

COMISIÓN NORTE-SUR: *Asegurar la supervivencia*, p. 24

Construimos un concepto, cualquier concepto, para que nos sirva de instrumento para captar el mundo. Aunque lo pueda parecer, no es simplemente cedido al pensamiento por la realidad, listo y terminado. Por el contrario, es el concepto mismo el que hace un corte en lo real para delimitar la sección relevante, según cuál sea la situación concreta humana que se quiere comprender... y en la que se quiere actuar. Como obra nuestra, con fines prácticos, están los conceptos dotados de flexibilidad, que es mayor o menor según el campo de la realidad de que se trate. La flexibilidad es a veces escasa, como cuando se trata de comprender científicamente la realidad física inanimada, donde encontramos leyes exactas capaces de ser expresadas en una función matemática. Es mayor si se trata de situarse en la vida diaria, o en la biosfera, frente al fenómeno de la vida. Y los conceptos son todavía más flexibles si pensamos la sociedad humana, sus diversas formas y sus diversas instituciones. *Es el caso del concepto del desarrollo.*

La meta es llegar al concepto más adecuado en este momento histórico en que vivimos. Eso puede implicar cambiar acentos e incorporar elementos nuevos respecto de conceptos creados,

utilizados y generalizados en contextos históricos anteriores, enfrentados a otros problemas.

La Nación Desarrollada, una creación histórica

En la introducción he presentado la tesis de que la *nación desarrollada* es un producto singular de la historia. Con eso he querido afirmar que, a pesar de sus muy variadas formas, tiene ciertas características estructurales y contingentes que la distinguen de otras posibilidades y que resultan ser una realización histórica particular de utopías vislumbradas en los siglos XVII y XVIII. Es una construcción que alcanza su plenitud en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial en una veintena de países, ante todo del hemisferio norte, y que no puede considerarse simplemente como un fruto espontáneo y natural, como una fase avanzada del proceso histórico de todo país.

No es simplemente una nación rica. Tampoco una en la que todos los ciudadanos tienen un alto grado de bienestar, o una nación que ostenta ciudades modernas, limpias, y llenas de automóviles y centros comerciales. Al concepto hay que acercarse observando a los países que concretamente llamamos desarrollados y la forma como han alcanzado esa condición a lo largo de su historia. Y sin quedarnos en la superficie, hay que analizar características profundas de sus estructuras económicas y sociales.

Este es el aspecto descriptivo, analítico. Pero también hemos visto que el desarrollo ha adquirido un carácter normativo, como una meta deseable, o aun, un *derecho humano*. El concepto de desarrollo tiene que tomar entonces en cuenta esta segunda dimensión, de meta política para una nación o región.

La nación desarrollada se convirtió en modelo y meta prácticamente para todas las naciones del globo. Este es un hecho histórico cuya importancia es difícil de exagerar.

Hemos revisado algunos aspectos negativos que tiene este "desarrollo". Pero aun reconociendo eso, ¿qué lo hace tan apetechible? ¿Qué constituye a la nación desarrollada?

Hay al respecto una extensa literatura. Y no se puede hablar de una doctrina universalmente aceptada y reconocida. Por

el contrario, es un campo de lucha, científica y, quizá ante todo, ideológica, así como lo es su práctica concreta. Las ideas expuestas en este ensayo son, por consiguiente, una manera de ver las cosas, no la única. Su valor y utilidad dependen de la solidez de los argumentos que la apoyan.

Las ños caras del desarrollo

En la *Introducción* habíamos considerado dos significados, aspectos o vertientes principales desde los cuales se puede analizar el desarrollo. El primero se refería a un elevado nivel de vida generalizado a toda la población. Es el aspecto volcado hacia la gente, en el que ante todo se piensa cuando se habla del tema. El segundo se refiere a las estructuras sociales y económicas, capaces de garantizar ese nivel de vida y de mantenerlo a través del tiempo y del cambio. Es el aspecto más profundo y decisivo. Como vimos, y veremos en el próximo capítulo, implica una sociedad en la que la ciencia y la técnica modernas se han extendido por todo el ámbito social y especialmente en la producción a lo largo y ancho de todos sus sectores.

Expresado en otros términos, el país desarrollado implica un alto grado de productividad en todas las formas de su actividad económica, de autonomía en la aplicación del progreso técnico y una gran medida de equidad, de distribución equitativa de la propiedad y el ingreso en su población, a fin de que esta producción asegure un alto nivel de bienestar general. Tiene que producir, en cantidad suficiente, lo que la sociedad necesita y tiene que hacer llegar esos productos a las personas que precisan de ellos. Son sus dos caras: alta productividad y alto nivel de vida.

Productividad, desarrollo y crecimiento

El Banco Mundial define básicamente el país desarrollado por el primer aspecto, la suma de bienes y servicios producidos anualmente per cápita, que debiera garantizar un elevado nivel de vida.⁵⁶

⁵⁶ Véase Banco Mundial (2004b), Glosario, "Países desarrollados": el país desarrollado (también llamado "país industrializado", "país industrialmente avanzado") es un "país de elevados ingresos, en que la mayoría de las personas tienen un alto nivel de vida".

También, sigue diciendo el Banco, es a veces definido como un país “con una gran cantidad de capital físico, en el cual la mayoría de las personas desempeñan actividades altamente especializadas”.

El Banco incluye en la categoría de desarrollados a todos los países de elevados ingresos, es decir, para 2008, de un ingreso per cápita igual o superior a 11.905 dólares estadounidenses.⁵⁷ En esta categoría están, entonces, 27 naciones de la OCDE, junto con otros 39 países de elevado ingreso. Por otra parte, son parte de la OCDE algunos con ingresos por debajo del límite. Así México, Polonia, Turquía y ahora, Chile.⁵⁸

¿Es entonces el desarrollo idéntico a un nivel de producción promedio anual per cápita elevado y sostenido? O por lo menos, ¿puede afirmarse que un crecimiento elevado y sostenido lleva inevitablemente al desarrollo? Como he dicho anteriormente, es la tesis de este ensayo que a ambas preguntas se debe responder negativamente.⁵⁹

⁵⁷ Este límite de 11.905 dólares se entiende medido por dólares nominales, no ajustados al poder de compra o dólares PPP, véase el capítulo 3 y el Círculo. Chile, con 10.117 dólares nominales, está bajo el límite, en la categoría de los países de “ingreso medio superior”.

⁵⁸ La OCDE reúne a países ricos que tienen una economía de mercado y una forma democrática de gobierno. Las 31 naciones de la OCDE son: Miembros fundadores (1960): Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía (ingreso medio), Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994, ingreso medio), República Checa (1995), Corea del Sur (1996), Hungría (1996), Polonia (1996, ingreso medio), Eslovaquia (2000), Chile (2010). De los 31 entonces, cuatro, Turquía, México, Polonia y Chile, no están catalogados como naciones desarrolladas en la lista del Banco Mundial 2009. En mayo 2010 Chile se incorporó como miembro pleno, y tres países fueron invitados a hacerse miembros: Estonia, Israel y Eslovenia (OECD 2010a).

⁵⁹ El desarrollo ha implicado hasta ahora un crecimiento constante de la productividad y ha significado, por consiguiente, crecimiento económico, tanto en valores absolutos como per cápita. Pero consideraciones ecológicas obligan a reestudiar este punto y volver a plantearse una economía sin crecimiento, como lo hicieron algunos clásicos de la ciencia económica, John Stuart Mill, por ejemplo, o John Maynard Keynes. Todos, o casi todos, sabemos que es ineludible detener el crecimiento material en algún momento. Sin embargo, son pocos los economistas (conocida es la frase del economista Kenneth Boulding: “quien cree que el crecimiento exponencial puede continuar para siempre, o está loco, o es economista”) y menos los políticos o los empresarios que están dispuestos a discutir el tema y pensar en una economía sin crecimiento.

El nivel de vida en el desarrollo

¿Más allá del crecimiento?

¿Qué hace falta, entonces, para el desarrollo, aparte de un ingreso medio per cápita alto, superior a los 12.000 dólares estadounidenses?

Un documento publicado por el Banco Mundial, que pretende resumir y presentar las ideas fundamentales alrededor del tema, se llama precisamente: *Más allá del crecimiento económico* (Banco Mundial 2004a). Define el *desarrollo económico* como un cambio cualitativo y reestructuración de la economía de un país en relación con el progreso tecnológico y social, que lleva a un incremento de la productividad económica y del bienestar material, como promedio, de la población de un país y por eso del PNB per cápita (o PIB per cápita).

Por encima de crecer, entonces, hace falta un “cambio cualitativo... en relación con el progreso tecnológico y social”, lo que traduciremos como “industrialización”. En otro lugar, niega explícitamente que un elevado crecimiento sea sinónimo de desarrollo humano, puesto que puede haberse alcanzado “a costa de una mayor desigualdad, un desempleo más alto, el debilitamiento de la democracia, la pérdida de la identidad cultural o el consumo excesivo de recursos necesarios para las generaciones futuras” (ibid., cap 1. ¿Qué es el desarrollo?).

La historia de América Latina proporciona numerosos ejemplos de un crecimiento que empeora las condiciones del desarrollo, sobre todo si se concentra en una región. El alto precio de ciertos productos en el mercado mundial llevó una y otra vez a esa situación. Así, por ejemplo, la plata en Potosí en los siglos XVI y XVII; el caucho en el Amazonas, siglo XIX y comienzos del XX; azúcar en el nordeste brasileño; salitre en Chile en el siglo XIX y comienzos de XX, y otros. Crecen localmente la actividad económica y la riqueza, pero este crecimiento es pasajero, no conduce al desarrollo. Por el contrario, tiene por consecuencia destruir sectores tradicionales de la economía local anterior, sin construir un equivalente moderno. Eso disminuye las posibilidades económicas y lleva a un serio.

empobrecimiento cuando el recurso se agota (plata en Potosí) o su precio internacional se desploma (salitre en el Norte chileno).

La conclusión del Glosario del Banco es que el desarrollo humano es el fin; el crecimiento, los medios para alcanzarlo.

Pero en realidad hay que hacer algunas distinciones más si queremos alcanzar claridad para orientarnos. El fin es el *desarrollo humano*. Pero en qué consiste ese desarrollo, si está garantizado por un ingreso monetario suficiente o exige otras dimensiones (por ejemplo, un conjunto de posibilidades y capacidades, como sostiene Amartya Sen, véase más adelante), es tema de debates. En todo caso, ese desarrollo humano requiere de estructuras económicas particulares estables (*desarrollo económico*) como su base material. El crecimiento es, al menos en una primera fase, un medio, o también un resultado del esfuerzo para llegar a estas estructuras.

Nivel de vida

Aunque en muchos casos haya una relación entre un alto producto interno bruto per cápita y el nivel de vida de la población de un país, claramente no basta una productividad económica elevada para que se pueda decir que tiene un nivel de vida alto y generalizado. Está, por ejemplo, el problema de la distribución de ese producto, es decir, de la equidad. Pero también ha habido insatisfacción respecto de la definición del “nivel de vida” cuando este se identifica simplemente con ingreso, es decir con la posibilidad de adquirir bienes y servicios. ¿Es equivalente el “tener muchas cosas” con un alto nivel de vida? Las dudas al respecto han llevado a buscar otras formas de definirlo, como veremos enseguida.

Necesidades básicas. El Modelo Mundial Latinoamericano

Una de las ideas que ingresaron en la discusión internacional a partir de los años 1970 fue la de “necesidades básicas”. Tiene una historia interesante, porque el tema surge a partir de una reacción desde el Sur al estudio de Meadows, Meadows, Randers, y Behrens, *Los límites del crecimiento*, de 1971. Antes de que el libro fuera publicado, en 1970, un grupo de investigadores fue invitado a Río

de Janeiro a discutir el modelo computacional utilizado, *Mundo III*. Los invitados de América Latina coincidieron en su reacción: el estudio suponía una repartición muy desigual del bienestar en el mundo, y no la cuestionaba. Los problemas eran, para el Norte, su crecimiento económico, que no podría mantenerse debido a los límites de la Tierra (recursos finitos en vías de agotamiento, envenenamiento del planeta por polución); y para el Sur, el crecimiento demográfico. Los investigadores latinoamericanos decidieron entonces hacer un estudio alternativo, y así nace el Modelo Mundial Latinoamericano (MMLA), o Modelo de Bariloche. Se construye como modelo normativo y estudia la posibilidad y formas que podría tener una sociedad en la que toda la población mundial pudiera satisfacer sus *necesidades básicas*. Frente al modelo del Club de Roma, el MMLA plantea como alternativa una sociedad mundial solidaria y equitativa. El estudio, publicado en inglés en 1976, en español y alemán al año siguiente (segunda edición en español en 2004), no parece haber sido muy leído o comentado, pero su enfoque de “necesidades básicas” fue recogido por instituciones internacionales como la OIT, entre otras cosas para definir líneas de pobreza y para orientar la ayuda para el desarrollo.⁶⁰

Para los investigadores latinoamericanos, hay que establecer

...equidad a todas las escalas. Un principio básico reconocía que cada ser humano, simplemente por existir, tiene derechos inalienables a la satisfacción de sus necesidades básicas—nutrición, vivienda, salud, educación— que son esenciales para la incorporación completa y activa a su cultura (Nota 4: Aquellas necesidades fueron designadas como básicas porque a menos que se satisfagan todas, es imposible participar activamente y con dignidad en el mundo humano. Estas necesidades son invariables, ya que son comunes a todos los miembros de la especie, independientemente de cultura, origen, raza, sexo, etc.) (ibid.).

Para la OIT, la lista de las necesidades esenciales:

incluye las necesidades mínimas de una familia para consumo privado (alimentación adecuada, vivienda, vestido, equipo y

⁶⁰ Modelo de Bariloche (MMLA). Gallopin 2004 (cito de acuerdo a la edición en internet, con referencia a las secciones del estudio).

mobiliario para el hogar) y servicios esenciales provistos por y para la comunidad en general (agua potable, saneamiento, transporte público y salud pública, instalaciones educativas y culturales) (ILO 2005).

El modelo de Bariloche considera que la “esperanza de vida al nacer” constituye un indicador bastante fiel del grado de satisfacción general de necesidades básicas.⁶¹ Intenta concebir una economía cuya meta no es, como en la economía convencional, maximizar el PIB, sino maximizar esta esperanza de vida. El resultado es una “economía más socialista que capitalista”, al menos en el sentido de que la orientación de la producción se guía más por las necesidades sociales que por la única motivación del lucro individual.

Posibilidades y capacidades. Desarrollo como libertad

Esta forma de definir el nivel de vida tiene la ventaja de poderse medir en forma relativamente fácil. Pero es posible llegar a una concepción y definición a un nivel más profundo. Es la tarea que se propuso el economista indio Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998).

El enfoque de las necesidades básicas, dice Sen, tuvo el mérito de corregir el acento excesivo puesto en el PIB y en el crecimiento para concebir y medir el desarrollo. Sin embargo, tiene el inconveniente de poner por su parte el acento en una *canasta de bienes* y, de allí, en un ingreso monetario que permite adquirir esos bienes. Pero el nivel de vida no consiste en último término en poseer bienes, sino en aquello *para lo cual sirven esos bienes*. Para Sen, lo decisivo son las formas de vida y las *capacidades para elegir formas de vida*. El nivel de vida consiste en lo que una persona puede hacer y ser. Es para esto que están los bienes y servicios, que pueden ser variables y diferentes según la cultura de que se trate. Según Sen, entonces, “la concepción primaria del

nivel de vida se establece, [...], en términos de una colección de funcionamientos y capacidades (Sen 2000a, p. 45).

Sen no rechaza la importancia que tiene el nivel de ingreso monetario, sobre todo si se le mide en forma diferenciada, pero busca ir más allá de ciertos índices demasiado globales. Quiere medir mejor, por ejemplo, la forma como la pobreza afecta la población de un país. Propone un índice propio, el índice Sen, que registra no solo la cantidad de personas que viven bajo el límite de pobreza, sino también el grado de deprivación que tienen que sufrir y la forma como la pobreza se distribuye dentro de la misma población pobre.⁶² Pero su contribución mayor es poner acentos en otros aspectos de la realidad aparte del ingreso: en educación, por ejemplo, en salud, en una larga vida no interrumpida prematuramente por necesidad o enfermedad, en seguridad. Eso tiene relación con el ingreso, pero no es lo mismo. La correlación estadística no es particularmente estrecha.

Todos estos aspectos son otras tantas capacidades y por consiguiente, *libertades*. La meta del desarrollo es entonces la capacidad, la libertad de poder llevar una forma de vida de acuerdo con las aspiraciones de las personas. Sen expresa la convicción de que estas libertades, además de ser la meta, son también el mejor camino para alcanzarla. De allí la importancia que le da a la participación política de los miembros de la sociedad. La libertad de discusión y participación permite llegar a mejores resultados, como observa Sen. Pone como ejemplo la comparación entre China e India. Aunque en general los resultados en China son superiores a los de la India, debido a que China le dio especial importancia desde el comienzo a elevar el nivel general de educación y salud, sin embargo en el estado indio de Kerala la esperanza de vida es mayor que en China. Sen atribuye esto a una mayor participación ciudadana en las decisiones del gobierno.⁶³

⁶¹ Por su significado, la esperanza de vida al nacer constituye sin duda el indicador que mejor refleja en cualquier país las condiciones generales de vida de la población. Su valor es una función del estado de satisfacción de las necesidades básicas y de otros elementos, tales como la urbanización, que más directamente afectan la vida de los miembros de la comunidad” (Herrera, Scholnick, Chichilnisky, Galopin, Hardoy, Mosovich, Otreiza, de Romero, Suárez y Talavera 2004, cap. 5).

⁶² Véase por ejemplo la reseña que publicó la Academia Sueca de Ciencias cuando se le otorgó a Sen el Premio Nobel en 1998 <http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1998/press.html>.

⁶³ De modo que el tema de la participación pública no es solo de interés como componente constitutivo de una capacidad básica, sino también por su fuerte influencia en otras capacidades que se relacionan con longevidad, salud y educación” (Sen 2006, p. 40).

Desde luego que un enfoque como el de Sen presenta una serie de problemas, varios de los cuales son abordados por Sen mismo (Sen 2000b). Sin embargo, se encamina hacia el punto crucial, que es el ciudadano libre, responsable y comprometido socialmente. Es decir, hacia el sujeto político, que no solo vive bien, sino es activo participante en una sociedad que promueve esa buena vida gracias a su capacidad de utilizar adecuada y sabiamente sus recursos. No es un bienestar precario ni regalado. Es fruto de su capacidad, que a su vez es promovida por la sociedad que crea.

Por otra parte hay que decir que estos esfuerzos son insuficientes, si se quedan meramente en precisar lo que significa el nivel de vida de la gente para el desarrollo. Este exige no solo un determinado nivel de vida, sino también que se le obtenga de cierto modo particular, mediante la calificación y organización de toda la sociedad.

Desarrollo humano y el PNUD

La insatisfacción con el ingreso como indicador clave de bienestar y desarrollo llevó finalmente a que en 1990 se ampliara la visión de las instituciones internacionales, hasta entonces centrada en ese PIB y el crecimiento. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó ese año el primer *Informe de Desarrollo Humano* (UNDP 1990), en el que se reflejan las ideas de Amartya Sen. El desarrollo humano es, según la presentación de los informes,

un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye solo un medio—si bien muy importante—para que cada persona tenga más oportunidades (UNDP 2009).

Se trata entonces de favorecer la formación de capacidades y de aumentar la libertad (Resumen del primer informe). En otro pasaje, el documento concretiza algo más estas “capacidades”, que no se reflejan necesariamente en el nivel de ingreso:

En segundo lugar, los individuos generalmente valoran logros que nunca se materializan, o por lo menos no lo hacen inmediatamente, en términos de mayores ingresos o cifras de crecimiento: mejor nutrición y servicios médicos, mayor acceso a los conocimientos, vidas más seguras, mejores condiciones de trabajo, protección contra el crimen y la violencia física, horas de descanso más gratificantes y un sentimiento de participación en las actividades económicas y políticas de sus comunidades. Obviamente, la gente también desea mayores ingresos como parte de sus oportunidades. Pero el ingreso no es la suma total de la vida humana (UNDP 1990, Capítulo 1).

El PNUD llega así a una concepción del desarrollo que se distingue de la convencional en varios aspectos importantes: el crecimiento económico es necesario, pero no suficiente; las cualidades y capacidades de los seres humanos son fines o metas del desarrollo por derecho propio, y no solo “capital humano” o “recurso humano” para alcanzar mayor crecimiento; el ser humano en el proceso no es ante todo alguien que recibe “beneficios sociales”, sino participante y agente en el proceso de producirlos. Y frente al “enfoque de necesidades básicas”, el *desarrollo humano* se centra más en el aspecto de las oportunidades del ser humano que en el suministro de bienes y servicios para los grupos desposeídos de la población: alimentos, vivienda, ropa, atención médica y agua (ibid. cap. 1).

El PNUD quiere concretizar esta concepción del desarrollo humano en un índice formado por algunos indicadores medibles. Elige los tres que mejor parecen caracterizar el verdadero bienestar: la longitud de vida que la sociedad promete, el grado de educación y el nivel de ingreso. Medidos estos, ajustados y combinados, se llega al *Índice de Desarrollo Humano*. Es un número entre 0,000 y 1,000 para cada país y año. Hasta el informe 2009, un índice superior a 0,8 era considerado bueno; uno bajo 0,5, deficiente.

El Informe 2010, *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, celebra el vigésimo aniversario del Índice e introduce algunos cambios importantes en la metodología. En general redujo los valores (véase a continuación el apartado 4.1) y hace más reales las comparaciones. Los límites en el informe 2010, que agrupa a los países en cuatro cuartiles (25% de los países para cada uno), son ahora: desarrollo humano alto, si está sobre 0,676; desarrollo humano bajo, si es inferior a 0,471. El promedio de la OCDE es de 0,879. Véase para algunos países la tabla 4.1, que incluye, además de los valores para 2010, los de 2009 según el método anterior y, en la última columna, el nuevo *Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad* (IDH-D).⁶⁴ Como se puede observar, el rango de los países (por ejemplo Estados Unidos con rango 4, Alemania con rango 10) se asigna según el IDH habitual; al corregido por desigualdad correspondería otro rango, Alemania mejor que Estados Unidos.

Tabla 4.1: Valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH e IDH-D) de algunos países.
(Datos de UNDP 2009a y 2010)

PAÍS	2009 RANGO	2009 IDH	2010 RANGO	2010 IDH	2010 IDH-D
Noruega	1	0,971	1	0,938	0,876
Estados Unidos	13	0,956	4	0,902	0,799
Alemania	22	0,947	10	0,885	0,814
Polonia	41	0,880	41	0,795	0,709
Chile	44	0,878	45	0,783	0,634
Argentina	49	0,866	46	0,775	0,562
Uruguay	50	0,865	52	0,765	0,642
Cuba	51	0,863	–	0,790	–
Brasil	75	0,813	73	0,699	0,509
China	92	0,772	89	0,663	0,511
Paraguay	101	0,761	96	0,640	0,482
India	134	0,612	119	0,519	0,365

⁶⁴ UNDP 2010, pp. 172 ss.

Apartado 4.1. ¿Cómo se llega al IDH para un país?

Para llegar al IDH se tomaron decisiones en la elección de sus componentes que buscan un equilibrio entre la facilidad de obtener información y su relevancia para medir la capacidad en cuestión en el país.

El primer componente es la esperanza de vida al nacer, que refleja el nivel de salud de la población. El segundo fue, en el primer informe, el grado de alfabetización, medida muy cruda y primaria, pero que se decidió adoptar como una primera y necesaria aproximación básica. A partir del segundo informe, de 1991, se complementó esta información con el promedio de años de escuela (UNDP 1991, notas técnicas). El nuevo método desde el informe 2010 abandona la alfabetización e incluye en su lugar los años esperados de instrucción.

El tercer aspecto, los recursos necesarios, requiere de una mayor elaboración. El informe partió por usar el PIB per cápita, modificado según el poder adquisitivo (dólares PPP). Pero desde 2010 utiliza el ingreso nacional bruto (INB). Sin embargo, estas medidas dan solo un promedio nacional. No toman en cuenta la mayor o menor desigualdad en la distribución del ingreso. La desigualdad es importante, porque un dólar tiene un significado muy diferente si aumenta el ingreso de un pobre que si incrementa el de un rico. El mismo ingreso nacional produce un mayor grado de bienestar cuando pasa de una distribución muy desigual a una más igualitaria. El bienestar que pierde el rico, si parte de su ingreso aumenta el de un pobre, es mucho menor que el bienestar que gana el pobre, considerada la misma suma: el alza del ingreso está sujeta a rendimientos decrecientes cuando se la transforma en calidad de vida. Para el rico, esa pérdida puede significar que tendrá que hacer un viaje algo más corto o ir a un hotel algo más económico. Para el pobre la misma suma le significa no pasar hambre durante el mes.

El PNUD utilizó, para reflejar esto, el logaritmo del INB per cápita PPP, función que reduce los valores originales a medida que suben (cóncava, en lenguaje matemático). Otros índices, como veremos, usan formas más directas de tomar en cuenta la desigualdad.

Enseguida, los valores del país para estos cuatro aspectos se ponen en relación con valores mínimos y máximos, a fin de formar los subíndices para las tres dimensiones. Los valores mínimos son: 20 años para la esperanza de vida, 0 años para ambas variables de educación y 163 dólares anuales para el INB per cápita (este último es el valor más bajo registrado para un país, Zimbabwwe en 2008). Las dos variables educacionales se combinan en una cifra y luego se forma el índice calculando la media geométrica de las tres dimensiones. Es decir, el índice es la raíz cúbica del producto de sus tres elementos. Esta forma de combinar los elementos difiere de la antigua, que consistía en calcular el simple promedio aritmético. Tiene la ventaja de reflejar algo mejor, matemáticamente, la realidad de que un valor alto en una dimensión no compensa uno bajo en otra⁶⁵. El resultado es, sin embargo, que los índices bajan, pero sin afectar mayormente la clasificación en grupos de los países.

Para mantener la posibilidad de compararlo con años anteriores, el Informe 2010 publica además un "IDH híbrido", que aplica la fórmula nueva a los datos antiguos desde 1995 (UNDP 2010, p. 168, y Nota técnica 1, p. 237). Gracias a este IDH híbrido es posible seguir el progreso o retroceso de países o de grupos de países en desarrollo humano.

En el nuevo IDH, a diferencia de los anteriores, se agrupan los países en cuatro grupos según cuartiles, con aproximadamente 41 países cada uno. En el primero, de desarrollo humano bajo, están países en gran parte africanos, con Zimbabwwe (0,140) en el límite inferior y Kenia (0,470) en el superior. En el segundo, desarrollo medio, los límites son Santo Tomé y Príncipe (0,488) y Fiji (0,669). En el siguiente grupo, desarrollo humano alto, el valor más bajo es del Reino de Tonga (0,677), el más alto de Bahamas (0,784). En este grupo se encuentra Chile, que encabeza la lista de América Latina con el mismo índice que Lituania (0,783). Por último, desarrollo humano muy alto tienen 42 naciones desde Barbados (0,788) hasta Noruega (0,938) (UNDP 2010, Cuadro 1, pp. 163ss.)

⁶⁵ En un ejemplo: para dos grupos de tres valores, por ejemplo 1, 5, 6 y 4, 4, el promedio es en ambos casos 4, lo que sugiere que un valor bajo, 1, es compensado por valores altos dentro del grupo (5, 6). La media geométrica sin embargo diferencia los grupos: es 3,107 para el primero, 4 para el segundo. Un bajo valor no es enteramente compensado (ocultado) por otros altos.

Una novedad importante en el informe 2010 es el cálculo de un *Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad* (IDH-D). Refleja mejor la realidad que el IDH del país, resándole lo que el bienestar pierde por la desigualdad presente en cada una de las dimensiones. De este modo convierte al IDH a un índice solo *potencial*: el desarrollo humano que se alcanzaría si se *eliminará la desigualdad* (ibid., p. 97). De modo que el IDH-D es ahora la medida real de desarrollo humano. Las diferencias con el IDH pueden apreciarse en la Tabla 4.1.

El informe reúne otros índices útiles, por ejemplo para "desigualdad de género", "pobreza multidimensional", "empoderamiento", "trabajo decente" y otros.

Con estos cambios, el PNUD responde en parte a críticas que se le han hecho. Aunque varias subsistan, el valor de la nueva definición del desarrollo por parte de PNUD y su insistencia en abandonar el simple PIB per cápita como señal de desarrollo no deben reducirse al uso de sus índices.

Los nuevos índices

Pero hay varios otros indicadores con una intención crítica parecida.

Nadie puede pensar razonablemente que nos encontramos en buenas condiciones de desarrollo, sea este referido a la calidad de vida de las personas como a las características de la economía, si no se toma en cuenta el futuro. El IDH incorpora en parte esta dimensión en su medición, puesto que incluye la esperanza de vida al nacer y luego el nivel de escolaridad, que tienen cierta estabilidad en el tiempo.

Pero más lejos van los instrumentos de medición que distinguen entre actividades económicas que significan progreso y aquellas que producen ingreso pero comportan pérdidas o retrocesos. Como se sabe, el PIB no hace esta distinción, y puede crecer tanto por actividades favorables como por dañinas, destructoras de riqueza. La ciencia económica convencional no le da importancia al agotamiento de recursos tales como combustibles fósiles o minerales, que no son renovables, o de la biodiversidad. Parte de la

base de que a medida que unos recursos se agotan, surgen otros para reemplazarlos, o que la formación de capital a lo largo del tiempo basta para compensar esa pérdida. Así sucede, por ejemplo, cuando se suman los ingresos de una compañía maderera, sin considerar la destrucción del bosque nativo con su diversidad biológica, sus servicios de regulación de agua, de mantención de la fertilidad del suelo, de oportunidad de esparcimiento y valor turístico. Pero cuando la economía crece en dimensión, cuando la energía se va haciendo relativamente más escasa y cara, y su dependencia de ciertas condiciones naturales se va haciendo más evidente, estas consideraciones pierden valor y son sustituidas por otras más realistas.

El PIB no refleja un posible empeoramiento de las condiciones en el futuro, sea por agotamiento o por polución y destrucción del medio ambiente; por el contrario, crece con actividades que tienen esas consecuencias.

Los nuevos índices miden en forma más realista lo que sucede. Muestran, en muchos casos, que a partir de cierto punto el crecimiento del PIB produce al final un *decrecimiento del progreso genuino*. Las ventajas producidas son más que compensadas por los deterioros y daños que las acompañan. Eso es comparable al caso de una familia campesina que, en un determinado año logra un aumento apreciable de su nivel de vida comiéndose toda la cosecha, incluida buena parte de la semilla para el año siguiente, y cortando la mayoría de sus árboles para tener más combustible. El PIB contabilizaría (en términos monetarios) simplemente el elevado consumo de alimentos y leña, y registraría un aumento. Los nuevos índices harían la misma cuenta, pero restarían la pérdida en patrimonio; es decir, contabilizaría los costos necesarios para volver a la situación inicial. Esta resta es indispensable si queremos hablar de un bienestar sustentable. Condición necesaria de sustentabilidad es que, por lo menos en grandes líneas, se vuelva a la situación original para repetir el proceso año tras año.

El Índice de bienestar económico sustentable. Índice Daly-Cobb

El Índice de Bienestar Económico Sustentable (IBES) fue creado por el economista Herman E. Daly⁶⁶ y el teólogo John B. Cobb, sobre la base de ideas presentadas por W. Nordhaus y James Tobin (*Measure of Economic Welfare*).

El IBES, cuando apareció, pretendió reflejar mediante una única cifra, en dólares, la "verdadera salud" de la economía de Estados Unidos (Daly y Cobb 1994, p. 505). Se computó para el período 1950-1990. Comienza por la cifra de consumo medio per cápita (que es el PIB menos inversiones, gastos del gobierno y comercio exterior) y la modifica, sumando y restando diversos elementos que inciden en un bienestar sustentable para la sociedad. Los precios se ajustan en relación con un año base, 1972. He aquí algunos ejemplos de estos elementos modificadores: Modificadores que reducen el índice:

- el grado de desigualdad social: un primer ajuste es hecho en base al índice de desigualdad, un coeficiente Gini adaptado (véase más arriba, *Disminución de la pobreza...*, p. 39). Puesto que una mayor desigualdad significa menor bienestar, el coeficiente entra en la fórmula como divisor, no como multiplicador.
 - la posición internacional del país (necesidad de financiamiento externo, ya que esta rebaja el bienestar);
 - costos por polución, por accidentes automovilísticos, deterioro ambiental (pérdida de tierras agrícolas, humedales, contaminación de agua y aire), agotamiento de recursos no renovables, costos por crecimiento de la capa de ozono, y otros. Modificadores que lo incrementan:
 - el trabajo familiar no remunerado;
 - los servicios proporcionados sin costo por el Estado (calles y carreteras, salud, educación).
- El seguimiento a lo largo de esos cuarenta años y la comparación con la curva de crecimiento del PIB muestran que el bienestar sustentable es menor que el indicado por el PIB.

⁶⁶ Herman E. Daly, primer economista en el Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial, recibió el premio *Right Livelihood Award* ("Nobel alternativo") en 1996 "por haber diseñado una ruta de economía ecológica que integra los elementos claves de la ética, la calidad de vida, el medio ambiente y la comunidad". Véase en internet <<http://www.rightlivelihood.org/daly.html>>.

Además, su ritmo de crecimiento anual es también inferior en alrededor de 1 punto del porcentaje, lo que hace que la brecha aumente. El resultado más serio es, sin embargo, que durante la última década medida, 1980 a 1990, el bienestar se reduce. *El índice muestra una reducción promedio anual del bienestar sustentable de cerca de 0,5%. Es el resultado para Estados Unidos de una creciente desigualdad en la distribución del ingreso, el agotamiento de recursos y una medida no sustentable de dinero conseguido por préstamos del exterior para pagar el consumo y la inversión internos (ibid., p. 507).*

La intención práctica que inspira este esfuerzo por crear un índice de este tipo es darle una orientación más precisa a las medidas que podrían conducir a un mayor bienestar de la nación.

El IBES DE ALEMANIA. Luego de su aparición en 1989 se sometió al IBES a la opinión y crítica de expertos. De estas resultó una versión mejorada. Fue publicada en la segunda edición del libro de Daly y Cobb (Daly y Cobb 1994) y en un nuevo libro que incluye las críticas y comentarios (Cobb y Cobb, 1994). Entre estas está la aplicación del método a Alemania para los años 1950-1987 por Hans Diefenbacher .

A pesar de ciertas limitaciones,⁶⁷ los resultados del estudio alemán y su comparación con el estadounidense son interesantes. He aquí algunos puntos sobre el crecimiento del PNB y del IBES. Las curvas de crecimiento del índice convencional, el Producto Nacional Bruto (PNB), son semejantes en ambas economías. El crecimiento económico real (la base son los precios de 1972) es considerable. En 37 años se triplica con creces en Estados Unidos y casi se quintuplica en Alemania, lo que significa un crecimiento de 3,3% promedio anual para el primer país y de 4,46% para el segundo.

⁶⁷ Aunque el IBES alemán siguió en lo posible la misma metodología que el estadounidense, hubo que hacer algunas redefiniciones, en buena parte porque los alemanes tenían menos datos y usaban a veces categorías diferentes. En todo caso el índice en su conjunto es de un valor aproximado, por la necesidad de hacer suposiciones y apreciaciones, plausibles en general, pero no defendibles como cuantificaciones precisas.

También crece el bienestar medido por el IBES, aunque en forma menos pronunciada. El IBES se duplica en Estados Unidos y triplica en Alemania, con 2,1% y 3,1% de crecimiento promedio anual. Sin embargo hay una diferencia, que los promedios ocultan, en la forma de las curvas entre el PNB y el IBES. Las curvas del IBES alcanzan su máximo en 1980 y luego bajan, separándose del curso de PNB, que sigue creciendo.

El crecimiento de todos estos índices en ese período histórico de la posguerra no puede sorprender. Nos encontramos en plena Edad de Oro del desarrollo económico, como hemos visto en páginas anteriores, caracterizada prácticamente por un aumento rápido de la productividad y plena ocupación. Eso es inevitablemente sinónimo de crecimiento per cápita. El mayor crecimiento en Alemania que en Estados Unidos tiene también una explicación plausible, puesto que Alemania, en 1950, parte desde un nivel más bajo. Este país (se habla siempre de la República Federal antes de la reunificación) consigue superar en buena medida esa diferencia, tanto en sus aspectos positivos como negativos (Cobb y otros 1994, p. 231).

Puesto que el IBES distingue entre actividades positivas y negativas, es de esperar que su crecimiento sea inferior al del producto nacional. El bienestar disminuye por una creciente desigualdad social, un agotamiento de recursos, aumento de polución, etc. De hecho la metodología usada incluso subestima esta disminución, a pesar de su intención de ser más realista. Deja factores fuera del cálculo, como los gastos militares, o los costos sociales de la cesantía y la drogadicción, que reducen el bienestar, mientras que no afectan o hacen crecer el PNB (ibid., p. 232). Aportes positivos al bienestar, como el trabajo familiar, ignorado por el producto nacional, no compensan los negativos.

Menos fácilmente explicable es el hecho de que el IBES alcance un máximo alrededor de 1980 y empiece a disminuir a partir de ese momento, mientras el PNB crece. El autor del estudio alemán señala como posibles causas: el alto nivel alcanzado en 1980; un menor crecimiento del valor neto de capital, una peor situación internacional (que aumenta la necesidad de recursos externos),

bajo crecimiento de consumo personal, mayor desigualdad y mayor degradación ambiental (ibid., p. 230).⁶⁸

Con la metodología del IBES arriba descrita se hicieron estudios de algunos otros países de la OCDE: Austria, Holanda, Reino Unido y Suecia. Sus resultados son similares a los expuestos para Estados Unidos y la República Federal Alemana (Castañeda, 1997, p. 77).

El IBES DE CHILE. El primer estudio del IBES de un país no desarrollado lo realizó Beatriz Castañeda para Chile, en el Instituto de Economía Ecológica, Universidad de Maryland. Fue publicado en español en Chile en 1997, en la revista *Ciencia y Ambiente*.

De acuerdo con el estudio, el Producto Geográfico Bruto (PGB) per cápita en Chile, en los 30 años del período 1965-1995, ha tenido un aumento real de 88% (en pesos chilenos de 1990). El IBES en cambio ha disminuido en un 4,9% (ibid., p. 74).

El índice procede como en los estudios ya descritos. De las indicaciones de la autora se desprende que en Chile, entre los factores que aumentan el valor del índice, el de mayor peso es el trabajo de la mujer en el hogar. Tiene más importancia que en los países desarrollados y su contribución aumenta con el tiempo,

principalmente por un incremento en los salarios a la mujer y un aumento de la población. Chile es un país joven, el tamaño de las familias es grande y un 50% de la población son mujeres, de las cuales alrededor de un 20% trabaja en el hogar (ibid.).

Los factores que perjudican el bienestar frente al crecimiento del consumo son principalmente:

- el agotamiento de los recursos no renovables (los problemas en los recursos renovables son mucho menores, ibid., p. 75);
- los “ajustes defensivos”, es decir los costos necesarios para compensar deterioros y así mantener el mismo nivel de bienestar.

⁶⁸ Años más tarde, en 2008, se publicaron los primeros trabajos para la Alemania reunificada. Es el *Índice de Bienestar Nacional*, una versión perfeccionada de este ISEW (Dieffenbacher y Zieschank 2009). La metodología es muy semejante.

Los resultados publicados muestran un índice de bienestar nacional que es alrededor de 25% menor que el Ingreso Nacional Bruto (INB). Además, como sucede en el período considerado por el índice precursor, hay un movimiento ascendente paralelo al INB durante unos años, de 1991 hasta 2002, y luego empieza a descender, mientras el INB sigue subiendo.

Estos ajustes defensivos han aumentado en los últimos cinco años, lo que refleja el costo del aglomeramiento en las ciudades, el aumento del costo de transporte y de la delincuencia (ibid., p. 74).

En resumen, de acuerdo con Castañeda, después de la recesión de 1982 Chile duplicó el Producto Geográfico, mientras que el bienestar disminuyó. El aumento de bienestar medido por el IBES está correlacionado con el crecimiento económico hasta el año 1985; pero no así en los diez años siguientes. La autora saca entonces la conclusión de que el crecimiento chileno, realizado principalmente a expensas de los recursos naturales, conduce a que

en el futuro Chile tendrá un nivel más bajo de bienestar y será un país más pobre. Para entrar en un patrón de sustentabilidad Chile debería diseñar y usar políticas que creen incentivos para un desarrollo cualitativo, en vez de usarlas para aumentar los indicadores o medidas económicas tradicionales (ibid., p. 77).

Es un primer intento de medir el progreso chileno en términos realistas a mediano y largo plazo. La metodología está sin duda sujeta a muchas incertidumbres y a apreciaciones que, aunque bien fundamentadas, podrían ser diferentes. Pero se trata de sacar la cabeza de la arena y ver qué está sucediendo en realidad. La importancia de esta empresa se puede sentir con más fuerza si se piensa en lo que la autora menciona en la publicación en idioma inglés (en *Ecological Economics*, 1999, citando a Claude y Pizarro 1995): En 1995 se discutieron públicamente en Chile cálculos según los cuales, en base a las estadísticas del Banco Central (Cuentas Nacionales), el bosque nativo chileno estaba amenazado de desaparecer en poco más de dos decenios. La razón era su remplazo progresivo por especies exóticas (pino radiata y eucalipto, remplazo subsidiado fuertemente por el Estado) y debido al consumo, que seguía aumentando (5% anual). Como consecuencia de la discusión pública, el proyecto del Banco Central fue suprimido y no se proporcionó más información.

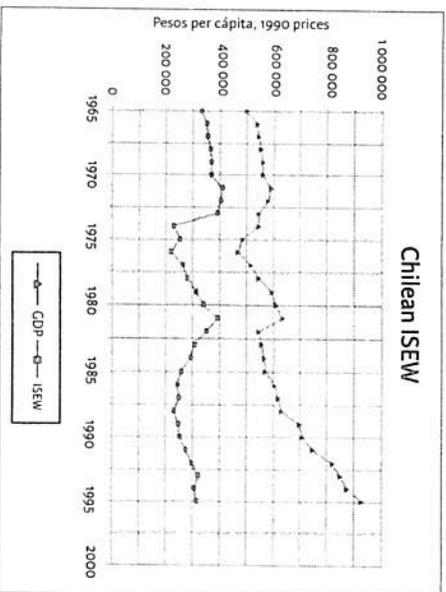
Chile tuvo en 30 años un no despreciable crecimiento de su producto (88%). Sin embargo, esto representa en el fondo un retroceso, porque está hipotecando su futuro (disminución en 4,9% de bienestar sustentable) y, todavía peor, esta disminución

es especialmente pronunciada en los últimos años (precisamente cuando hubo más crecimiento). La Tabla 4.2 y el Gráfico 4.1 tomados del artículo de Castañeda y del sitio de *Amigos de la Tierra* (Friends of the Earth, sin fecha), ilustran esta situación.

Tabla 4.2: Porcentaje anual del crecimiento del IBES/per cápita y PGB/per cápita por cada 5 años (Castañeda 1997, p. 75).

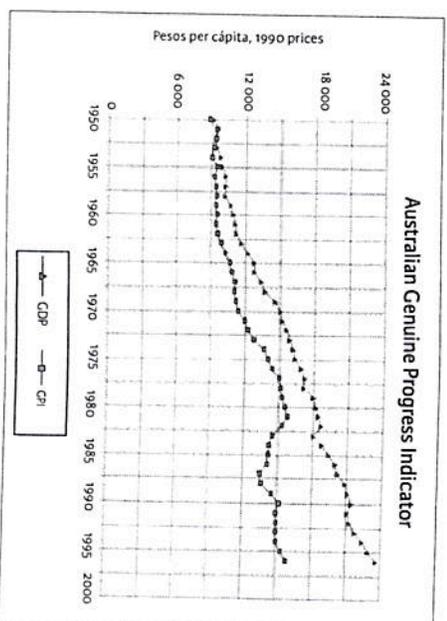
Quinquenios	IBES/per cápita	PGB/per cápita
1965-1970	1,87	2,20
1970-1975	-5,20	-2,14
1975-1980	5,77	4,4
1980-1985	-4,02	-1,53
1985-1990	-0,35	4,30
1990-1995	4,10	5,50
1965 - 1995	-4,9	88,6

Gráfico 4.1: IBES per cápita y PGB per cápita en Chile 1965-1995, de Friends of the Earth (s/f).



Otros cálculos, como los del Indicador de Progreso Genuino de la institución estadounidense Redefining Progress dan resultados semejantes, tanto para Estados Unidos como para otros países desarrollados. Así por ejemplo para Australia, aunque en ese país la separación progresiva de las dos curvas se produce en los años ochenta (Hamilton 1997).

Gráfico 4.2: de Friends of the Earth (s/f).



En los capítulos 7 y 8 podremos ahondar en los temas insinuados por estas correcciones al PIB: la ausencia de una consideración de la destrucción ambiental (desarrollo sustentable) y otras dimensiones del bienestar que no dependen del crecimiento en términos monetarios (desarrollo alternativo).

El bienestar general y la sustentabilidad

De esta manera se ha ido avanzando en conceptos y medidas para configurar en forma más concreta aquel "derecho al desarrollo" de que se habló en el capítulo 2.

Las dos afirmaciones básicas son: es posible un bienestar generalizado, con un nivel alto de satisfacción, para todos los países, pero se requiere una forma de concebirlo y alcanzarlo muy diferente a la que se difunde como estilo de vida estadounidense u occidental.

Hace falta así una concepción moderna del desarrollo. La tarea será encontrarla, formularla y luchar para ponerla en práctica. Eso implica poner en tela de juicio mucho de lo que consideramos obvio y sobreentendido. Se requiere un impulso de especial creatividad.

Capítulo 5 La idea del desarrollo II: Industrialización completa

Algunas figuras claves de la profesión económica actual, la generación de cuarenta a cincuenta años, se han unido en una especie de politburó del pensamiento económico correcto. Y por lo general –como se podría esperar de un club de caballeros– esto ha hecho que se ubiquen al lado equivocado de toda política económica, y no solo recientemente, sino por décadas. Predicen el advenimiento de un desastre cuando nada sucede. Niegan la posibilidad de sucesos que muy luego ocurren. Presentan un fatalismo del tipo “es como el clima” acerca de un problema “inevitable” (desigualdad de salarios), que a continuación empieza a ceder. Se oponen a las reformas más básicas, decentes y sensatas y ofrecen en su lugar placebos. Se ven sorprendidos cuando algo inexcusable (como una recesión) realmente sucede. Y cuando, al final, sienten que ya no pueden sostener más una posición, no revisan sus ideas. En vez de eso simplemente cambian de tema.

JAMES K. GALBRAITH, *¿Por qué se equivocaron los economistas?*

Las estructuras económicas del desarrollo

Desarrollo e industrialización

Hemos visto en el capítulo tercero que algunos de los autores consideraran necesaria una “segunda fase del desarrollo exportador” para seguir el camino de progreso económico en Chile. Bajo este nombre reaparece, parecería que con algo de vergüenza, el antiguo tema de la industrialización de un país.

Sin embargo, que el desarrollo implique industrialización, o aun que la industrialización constituya el corazón del desarrollo, debiera ser una verdad evidente. “País industrializado” se usa como sinónimo de país desarrollado. Pero la doctrina económica

dominante hoy entrega a los mercados la conducción de la economía, es decir, la actividad económica interesante es la que produce en el momento más rendimiento. No hay por qué diferenciar entre agricultura, industria meramente extractiva, industria manufacturera, producción de bienes de capital, servicios como turismo, etc. Se rechaza toda política que dirija sistemáticamente las inversiones hacia la construcción de estructuras sociales y económicas conscientemente elegidas. Por eso no puede tampoco aceptar que en un país no desarrollado se practique una política industrial dirigida por el Estado y concertada políticamente.

El resultado es que se invierte el orden: se habla de desarrollo, pero lo que se busca en la política práctica es crecimiento para las empresas (transnacionales). Se habla también de educación y de innovaciones. ¿Por qué? Porque contribuyen al crecimiento. El efecto del juego de los mercados es estancamiento o aun desindustrialización del país, un retroceso en el desarrollo. La meta no es, en realidad, desarrollarse.

Veremos entonces acá una serie de argumentos que apoyan la necesidad de la industrialización y de una entrada resuelta y lo más rápida posible a la "segunda fase".

La dispersión

La doctrina económica dominante tiende a quitarle importancia al fenómeno de la creciente desigualdad. Y sin embargo, uno de los hechos más espectaculares de este mundo es, al decir de Johan Galtung, sociólogo noruego,

la enorme desigualdad dentro y entre las naciones en casi todos los aspectos que se refieren a las condiciones de vida de su población, incluyendo el poder de decidir sobre estas condiciones (Galtung 1976, p. 29).

Esta brecha que separa los países en dos grandes grupos es producto de un mecanismo que la crea y mantiene. Es el intercambio asimétrico entre una nación desarrollada y una no, o sub, o maldesarrollada. El comercio no es algo inofensivo, o siempre beneficioso, como se piensa.

¿En qué casos se habla de asimetría? La hay cuando se intercambian bienes de muy diverso contenido tecnológico. El caso típico es el de dos países que intercambian productos de diferente nivel de elaboración. Petróleo crudo, por ejemplo, por tractores. Habitualmente se juzga el intercambio en términos de precios, de calidad, etc. (efectos "inter"). Se observan beneficios mutuos. Pero si se estudia el efecto que ese intercambio desigual produce en cada uno de los países productores, lo que Galtung llama efectos "intra", puede llegarse a otra valoración.

Si se estudia cómo el proceso de producción repercute hacia el interior del país, se llega a la conclusión de que, en un nivel más profundo que el de precios, costos y ganancias, el intercambio asimétrico producirá una brecha cada vez mayor entre ambas naciones. Los efectos a largo plazo acentúan la asimetría.

¿Qué sucede en el país productor de bienes elaborados, especialmente de la industria manufacturera? Los efectos "intra" consisten en una espiral positiva de desarrollo, una dispersión ("spin off").

La razón está en que el bien que manufactura y exporta la nación industrial, el tractor moderno, por ejemplo es comparable, para usar un símil de Ernst Schumacher (Schumacher 1980, p. 144) a la punta de un iceberg. Por debajo de esa compleja y útil construcción, el tractor terminado, hay ingenieros, técnicos y operarios altamente calificados que lo inventaron y diseñaron. Hay trabajadores competentes que, con otras máquinas, han producido sus diversas partes, fábricas que han proporcionado materiales y componentes químicos empleados en su construcción y plantas que proveyeron la energía usada. Hay universidades que han formado a esas personas. Y todo eso es además resultado de una historia de desarrollo técnico, que arranca de productos más sencillos, fabricados en el país, probados y usados extensamente, luego perfeccionados, hasta llegar al diseño actual.

En ese producto hay por consiguiente un acopio de ciencia, inteligencia, conocimiento y experiencia incorporado. Es la base del iceberg, más grande y de mayor importancia que la parte sobre la superficie. La dispersión hace que el proceso se repita y amplíe con cada nueva producción en el país.

Esta dispersión no existe, en cambio, en el país productor de materias primas y solo importador de bienes inteligentes. Si el intercambio asimétrico predomina, significa la renuncia al desarrollo. En su lugar se configura una estructura particular entre naciones: un centro y una periferia.

El país reducido a proveer los mercados mundiales de bienes de poca elaboración pierde los efectos "intra" y sus repercusiones sobre la sociedad entera. No hace falta crear y dar trabajo a científicos y técnicos. No es necesario adquirir toda clase de conocimientos del más alto nivel acerca de materiales, de producción de energía y productos intermedios, de procesos, de controles de calidad y de diseño. No hay empresas que inviertan significativamente en investigación y desarrollo de nuevos productos. No es preciso tener universidades de buen nivel que formen el futuro personal para la ciencia y la industria. No hacen falta institutos que se dediquen a la investigación básica y aplicada que faciliten la creación de innovaciones. Luego tampoco es grande la necesidad de un buen sistema educacional preescolar, primario y secundario para descubrir, promover y alentar las capacidades latentes en las niñas y niños que van creciendo en el país. Si algunos de estos, por diversos caminos, alcanzan un nivel alto, no encontrarán un campo adecuado en su tierra y con mucha probabilidad emigrarán. Un posible esfuerzo de capacitación general nacional se detiene e impide, porque se vende, con poca elaboración, lo que la naturaleza proporciona.

Como se puede adivinar, sería posible entrar en el detalle y mostrar muchas espirales positivas, círculos virtuosos, ciclos en continuo crecimiento cualitativo, que relacionan los diversos sectores de una sociedad desarrollada. No solo se encadenan y refuerzan mutuamente diferentes rubros de la producción industrial (materias primas, productos intermedios, productos terminados para el consumo, máquinas y otros medios de producción, técnicas avanzadas); estas secciones se encadenan además con otros sectores del aparato productivo nacional, con la agricultura por ejemplo, para la cual producen sustancias químicas, maquinaria diversa, y que reciben de la agricultura parte de las materias primas que elaborarán (aparte de la

alimentación para los trabajadores). O con los servicios, puesto que los necesitan: financieros, de comunicaciones, transporte, mercado. A su vez le suministran al sector productos de diversa índole, como tecnología de comunicaciones, procesamiento, almacenamiento, seguridad.

Pero los efectos van más allá (véase la tabla 5.1). Todo el sistema económico productivo está a un nivel elevado y por consiguiente les exige a otros sistemas sociales elevar su nivel en forma correspondiente. Aparte del mencionado sistema educacional, el sistema administrativo estatal tendrá que responder a necesidades mayores – pero recibirá también mejores soluciones para sus problemas particulares en forma de mejores formas de operación, máquinas, sistemas de comunicación –. Los servicios de salud, la urbanización, la ecología, las ocupaciones de tiempo libre y esparcimiento, todo eso se ve impulsado por nuevas exigencias de personas y de estructuras de mayor competencia y capacidad.

Tabla 5.1: Consecuencias del intercambio asimétrico

La siguiente tabla (que sigue a Galtung) muestra las consecuencias "intra", a ambos lados de la brecha, de la interacción entre diversos niveles de industrialización (tractores por petróleo) (Galtung, ibid., algo resumida):

Dimensión	Consecuencias en la nación industrializada	Consecuencias en la nación no industrializada
Consecuencias económicas secundarias	se desarrollan nuevos medios de producción	nada se desarrolla, queda solo el hoyo en el suelo
Posición del país en la política mundial	su posición central se refuerza	su posición marginal se refuerza
Ventajas en la comunicación	le resulta fácil desarrollar instrumentos de comunicación	nada: las materias primas no ayudan a desarrollar medios de transporte
Conocimientos e investigación	gran demanda para elevar el nivel de industrialización (elaboración)	no hay demanda. La extracción se basa en lo que hay, no en lo que se desarrolla
Demanda de especialistas	especialistas innovadores, científicos, ingenieros	especialistas que administran lo presente: juristas
Calificación y formación	gran demanda para realizar la industrialización	Apenas demanda, solo queda el hoyo en el suelo
Estructura social	Cambios necesarios para alcanzar la necesaria movilidad	no hacen falta cambios: la extracción se basa en la propiedad, no en las capacidades propias
Consecuencias psicológicas	Una psicología básica de confianza en sí mismo y autonomía	una psicología básica de seres humanos dependientes

Si nos atenemos entonces, para entender el desarrollo, a lo que se observa en los países que lo alcanzaron, todo eso es necesario. Se puede así entender mejor por qué el crecimiento económico no basta, y hasta puede ser un impedimento. Una industria extractiva muy rentable o una agricultura que vende sus productos sin elaboración al exterior permiten comprar, es decir importar, puntas de *icebergs* en cantidad, pero no sus bases. Las puntas modernas, importadas, quedan flotando, mientras duren, sin su correspondiente estructura de sustentación. Luego se convierten en chatarra industrial y contaminan el medio ambiente. Aun peor, la traída de puntas de *icebergs* a menudo desalienta y destruye los comienzos de la construcción de una base más sólida nacional.

Hace falta, entonces, otra cosa aparte de crecimiento: la voluntad política de aprender a utilizar ciencia y técnica para resolver los problemas en casa, en lo posible mediante recursos propios, y la capacidad de resistir a las presiones que se sufren para encargarles a otros la tarea.

Por eso, el resultado quizá más importante de toda esta red de círculos virtuosos, de incesante mutua estimulación y perfeccionamiento es, como indica Galtung al final de su tabla, una psicología nacional distinta. Si hay desarrollo, se forma y crea una mentalidad que corresponde a lo que el país está realizando en la práctica: abordando y resolviendo sus problemas con ayuda de lo mejor que tiene y de lo mejor que ha producido el pasado en el campo de la ciencia y técnica. Es una psicología de confianza en sí mismo. Por consiguiente, de seguridad y de autoestima. No una, ciertamente, de aislamiento o de autarquía, porque incluye la conciencia de todo lo que se les debe a otros hombres y mujeres, a otras épocas y a otros países y continentes. Pero esta conciencia de relación incluye una psicología de confianza en sí mismo y autonomía, en lugar de subordinación o dependencia. El encuentro se produce a nivel de igualdad, tanto entre los miembros de la sociedad como en su relación con los de otros países.

Sabemos que algo así es posible. Lo prueban las naciones desarrolladas, lo demostraron particularmente durante la Edad de Oro entre 1950 y 1980.

El tema ha sido retomado por varios autores actuales, con una crítica a la concepción dominante del desarrollo como modernización espontánea. Frederick Stirton Weaver, por ejemplo, que critica la teoría de las ventajas comparativas y de la dependencia. Insiste en que deben considerarse las relaciones de clases en la nación periférica, la forma como está organizada la producción para la exportación y cómo se reparte el fruto del trabajo de la nación periférica entre las elites de ambas naciones (Weaver 2000, p. 71-72). O también Dani Rodrik (política industrial),⁶⁹ o Ha-joon Chang (Chang 2002, véase el próximo capítulo).

Industrialización y eliminación de la pobreza

Uno de las principales manifestaciones de la desigualdad que señalaba Galtung es la pobreza. Al revés del país maldesarrollado, en los desarrollados hay más equidad a través de toda la sociedad, una distribución más igualitaria, tanto del ingreso⁷⁰ como de bienes sociales básicos proporcionados o garantizados por el Estado. Y no hay pobreza extrema, o solo en forma excepcional. Pero la equidad social es un aspecto frágil en la nación desarrollada, como ha sido puesto en evidencia en los últimos años. La lucha por obtenerla y conservarla, que se libró en un tiempo, sigue vigente.

Me apoyo acá especialmente en el enfoque del investigador chileno Fernando Fajnzylber y la CEPAL para América Latina, que une esta lucha contra la pobreza con una concepción del desarrollo centrada en una plena industrialización. Pero incluyo algunos datos actuales.

Fernando Fajnzylber

Fajnzylber constata que en América Latina sucede algo particular.⁷¹ Si se toma el período desde 1965 y 1984 y se

⁶⁹ *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament* (Hausmann y Rodrik 2006).

⁷⁰ La desigualdad en patrimonio es en general mayor que en ingreso. Pero para la propiedad individual es difícil obtener información, de modo que las estadísticas escasean. Es uno de los sectores económicos en el que no es fácil hacer luz (pensarse en el secreto bancario). En todo caso, la globalización aumenta la desigualdad y no hay cómo decir a qué niveles puede llegar.

⁷¹ Fajnzylber 1990. Después de ese libro, en los años siguientes, otras publicaciones de la CEPAL abordaron este tema desde diversos ángulos. Véase más adelante.

analizan los países según su crecimiento económico y su nivel de equidad, se encuentran países con bajo crecimiento y baja equidad (Chile), alto crecimiento y baja equidad (Brasil), bajo crecimiento y alta equidad (Argentina).⁷² Pero ninguno donde el país haya simultáneamente aumentado su producto económico y su equidad. De los cuatro casilleros donde ha ubicado los países latinoamericanos, tres están llenos, uno está vacío. En otros lugares del mundo en cambio hay países "cuyo tamaño y economías son comparables a los de ciertos países latinoamericanos" y que tienen niveles altos en crecimiento y equidad (Corea del Sur, España, Yugoslavia, Hungría, Israel y Portugal).⁷³ Se pregunta "si sería la especificidad del desarrollo latinoamericano la que daría origen al casillero vacío" (ibid., p. 13).

Tabla 5.2: América Latina: Objetivos estratégicos: crecimiento-equidad. De Fajnzylber 1990, p. 12 cuadro 1.

(b) Crecimiento PIB anual p. c. 1965-1984	Ingreso del 40% más pobre/ingreso del 10% más rico. < 0,4 (a)	> 0,4 (a)
< 2,4% (b)	Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú, Guatemala, Venezuela, Honduras, Haití, Nicaragua. (c) 15,9%	Argentina, Uruguay (c) 11,5%
> 2,4% (b)	Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Panamá, República Dominicana. (c) 72,6%	

(a) Mitad de la relación comparable de los países industriales

(b) Crecimiento del PIB anual p. c. 1965-1984 de los países industriales

(c) Participación en el PIB regional.

Fuente: División conjunta CEPAL/ONU/IDI de Industria y Tecnología sobre la base de datos del Banco Mundial.

⁷² El crecimiento promedio de Chile durante el periodo que Fajnzylber considera, 1965-1984, fue inferior a 2,4%, la línea divisoria establecida.

⁷³ Los valores divisorios para las dimensiones son definidos en relación con los promedios de los países desarrollados (en la dimensión equidad reduce la exigencia a la mitad del nivel de los países avanzados). Alto crecimiento significa entonces aquí un crecimiento del PIB por cabeza, para el periodo 1965-1984, superior o igual a 2,4% anual, la tasa promedio alcanzada por los países avanzados. Alta equidad es una razón entre el ingreso de los 4 últimos deciles y el del primer decil igual o mayor a 0,4. Es decir, el 40% más pobre de la población tiene un ingreso promedio equivalente a 40% del ingreso promedio del 10% más rico. En los países avanzados la tasa es el doble (0,80) (ibid., p. 11).

Descubre, a lo largo de sus estudios, un motivo de esta situación. Lo llama "la caja negra". En cibernética, la "caja negra" es un sistema cuyas entradas (insumos) y salidas (exumos) se conocen, pero cuyo funcionamiento interno, aquel que convierte los insumos en exumos, es desconocido. En este caso plantea una hipótesis: el factor decisivo es el *progreso técnico*.

Industrialización latinoamericana

Cinco son las características de la industrialización latinoamericana:

1) *Se inserta en el comercio internacional mediante la venta de materias primas.*

En Chile, por ejemplo, en 1965 96,1% de las exportaciones estaba constituida por "productos primarios y manufacturados intencivos en recursos naturales"; en 1997 eran todavía 84,8%, la proporción más alta en América Latina después de Venezuela. En 2007 se elevaba a 89,6%, superado ahora por Bolivia y Venezuela.⁷⁴

2) *La producción industrial se dirige, por consiguiente, ante todo al mercado interno.*

La rentabilidad del mercado interno para la producción industrial ha sido siempre más alta que la del mercado internacional.

3) *Adopta una pauta de consumo orientada por la de los países del Norte.*

En países asiáticos como Japón o Corea, la tendencia de copiar a los estadounidenses es muy inferior a la que se observa en América Latina. "El afán de reproducir el modo de vida de los países avanzados—observa Fajnzylber—especialmente el de los Estados Unidos, es común al conjunto de los países de la región, afán que por lo demás parece compartir la abrumadora mayoría de la población mundial" (Fajnzylber 1990, p. 19). Estados Unidos tiene siete veces el PIB per cápita de América Latina y aun para Estados Unidos su estilo de vida es demasiado caro. Allí, la

⁷⁴ Véase CEPAL 2003: Cuadro 3.1, p.66 (internet). Y *Anuario Estadístico 2008*, tabla 2.2.2.1 Exportaciones de productos primarios según su participación en el total. (CEPAL 2009).

producción de cada caloría de alimento requiere el gasto de 9 calorías fósiles, provenientes del petróleo, gas o carbón. Habría que duplicar la producción de petróleo para conseguir la meta (ibid., p. 21). Es imposible que esa imitación tenga éxito.

4) *Desconocimiento del valor social de empresarios nacionales y la debilidad de su liderazgo.*

En América Latina el empresariado nacional tiene un papel débil. En los países desarrollados, la pequeña y mediana industria es mucho más dinámica en la producción de empleo y en innovación y tecnología (ibid., p. 23). Es necesario que América Latina aprecie el papel de sus empresarios y que estos se vuelvan creativos (ibid., p. 23-4). Se trata de una dimensión axiológica y cultural en dirección al desarrollo.

Si se mira a Corea, por ejemplo, que ha logrado una industrialización competitiva a nivel internacional, las empresas transnacionales están solo en tercer lugar, después de las actividades del Estado y de los poderosos conglomerados nacionales. En América Latina, en cambio, el Estado les proporciona infraestructura a las transnacionales y estas asumen la dirección económica. A las empresas nacionales se las encuentra en campos más simples, menos dinámicos (ibid., p. 24). Es significativo que en Chile, por ejemplo, el producto nacional bruto, es decir el de la economía en manos chilenas, es aproximadamente 10% más bajo que el producto interno del país. Esa diferencia corresponde a la producción extranjera en el territorio, que explota recursos chilenos pero cuyo rendimiento queda en manos de empresas transnacionales.⁷⁵

5) *Estas dimensiones se refuerzan mutuamente.*

Para formular nuevas estrategias de industrialización, es importante partir de que estos factores son interdependientes y que hay que abordarlos en conjunto.

⁷⁵ Según las cifras publicadas por el Banco Mundial para 2008, el producto nacional chileno es 7% menor que el producto interno. Ese 7% corresponde a lo que ganan los intereses extranjeros en Chile. El producto nacional incluye, sin embargo, el dinero ganado por empresas chilenas en el extranjero.

Si, por ejemplo se centra la atención exclusivamente en la necesidad de abrir los mercados internos, el efecto inmediato será intensificar la modernidad de escapate, debilitar aún más la frágil base empresarial y acentuar la inserción por la vía de los recursos naturales (ibid., p. 26).

En resumidas cuentas, si un país quiere alcanzar el desarrollo, es necesario no descuidar el "núcleo endógeno". No se puede renunciar a dirigir el curso del país para entregarlo a la dinámica espontánea de mercados que, por su naturaleza, están fuertemente influidos por los intereses de núcleos más poderosos: las empresas transnacionales.

Modernización neoliberal

Podemos constatar entonces que dos de los principales preceptos de la globalización neoliberal son, desde esta perspectiva, desfavorables al desarrollo.

El primero, la exportación. Una preocupación unilateral por el comercio internacional no lleva al desarrollo. Peca por no hacer una distinción esencial entre vender materias primas, sin o con poca elaboración, y vender productos impregnados de conocimientos e inteligencia.

Luego, el capital extranjero. No conduce al desarrollo recurrir, en forma igualmente indiscriminada y unilateral a la inversión extranjera directa, por más que prometa crecimiento esporádico. Los intereses de las empresas exportadoras, independientemente de la calidad moral y humana de quienes las manejan, están en tensión con los intereses nacionales. El exportador, si quiere hacer buenos negocios, necesita que sus compradores –en el extranjero– crezcan y prosperen. Su comunidad de intereses se da con sus clientes en otros países y continentes. Respecto del país donde produce, en cambio, tiene interés en que los sueldos sean bajos, los sindicatos débiles y la legislación ambiental y social poco exigente. El pleno empleo y los sueldos altos son para la empresa exportadora todavía menos bienvenidos que para el empresario nacional, porque afecta su competitividad sin mejorar sus ventas. La convicción de Henry Ford, de que el éxito de su empresa depende de que sus obreros ganen lo suficiente

para poder comprar un automóvil, no vale para la empresa exportadora.

Otras recomendaciones antidesarrollo serán analizadas en el próximo capítulo.

La función del progreso técnico

Fernando Fajnzylber critica la macroeconomía porque esta no analiza con suficiente cuidado las diferencias entre los diversos sectores económicos. La compara a una fisiología que se ocupa del peso de los diversos órganos sin interesarse por sus diferentes funciones (ibid., p. 47). En particular hay que prestarles más atención al progreso técnico y sus relaciones con otros sectores y aspectos de la sociedad. Enumero algunos puntos importantes a este respecto:

a) Transformación de la estructura agraria y de la distribución del ingreso

Junto con el papel particular de la industria, la experiencia ha señalado que la transformación estructural del sector agrario ha sido decisiva en el proceso de industrialización (ibid., p. 56). Los orígenes de la inequidad provienen en América Latina en gran parte de las estructuras agrícolas. Varios estudios internacionales muestran que hay una relación entre la estructura agraria, la distribución equitativa del ingreso y la formación del sector industrial. Este último determina la capacidad del país de absorber y generar progreso técnico y entrar en el mercado internacional. Fueron las transformaciones del sector agrícola las que permitieron diseminar y estandarizar aumentos de productividad en momentos claves de la historia (revolución puritana en Inglaterra, Revolución Francesa, restauración Meiji en Japón, Guerra Civil en Estados Unidos, reformas agrarias en Corea y Japón). Esto ayudó a ampliar los mercados en la agricultura y la industria (ibid., p. 58).

b) Distribución del ingreso y formas de consumo e inversión

Hay una tendencia, fácilmente explicable por los intereses en juego, a afirmar que "primero hay que crecer, y luego distribuir". Sin embargo, afirma Fajnzylber, esa relación es falsa. Una

comparación de diversas experiencias históricas de desarrollo llevan a la conclusión de que si el ingreso está distribuido más equitativamente, predominan formas más austeras de consumo. Esto implica que, en la economía, tienen menor importancia los bienes de consumo durables, la energía y las importaciones, lo cual favorece el crecimiento, puesto que redundan en una mayor productividad de las inversiones. Para Fajnzylber es preciso evitar el predominio de una elite rentista. Si se abre la economía y no se hace ese cambio, el resultado será un retroceso de la industria que "hará que se acentúe la integración en el mercado internacional a base de los recursos naturales" (ibid., p. 62). Porque esa elite quiere propagar el estilo de vida de los países desarrollados a través de su propio consumo, de sus valores y sus decisiones de inversión. Esto se puede mantener mientras haya recursos suficientes internos o de crédito externo, pero si este falta, el consenso social se debilita con la aparición de sectores de la población excluidos. Es al parecer lo que sucedió en América Latina a comienzos de los años 70 (ibid., p. 64).

c) Competitividad y equidad

Una elevada competitividad²⁶ no siempre desarrolla. Es distinta una "competitividad espuria" y una "competitividad internacional auténtica". Esta última no se fundamenta principalmente en los dones de la naturaleza o en los bajos ingresos (bajos salarios, bajas prestaciones sociales) de la población. Su base es un elevado nivel de capacitación general de la sociedad; está relacionada con el progreso técnico incorporado a la industria. Un sistema industrial competitivo, cuando se ha logrado un mínimo de equidad (transformación agraria), podría fomentar aún más la equidad, al permitir una distribución más amplia de la propiedad. Esto sucede por la creación de empresas pequeñas y medianas, mayores capacidades en los trabajadores, más rápido crecimiento del empleo, mayor productividad y salarios. Hay acceso universal a la educación con una base social más amplia. Y finalmente, la lógica industrial se disemina a través de toda la sociedad, tanto

²⁶ Por ejemplo, la que reflejan las evaluaciones que las agencias internacionales hacen para inversionistas, poco o nada interesadas en el desarrollo.

por canales institucionales como no institucionales, y la hace más receptiva al progreso técnico (ibid., p. 65).

Si por el contrario la competitividad se consigue a expensas de los salarios, será espuria y de corta duración, y no debe ser confundida con la anterior (ibid., p. 65).

d) *Equidad y crecimiento*

El que una sociedad haya alcanzado un grado más alto de equidad refuerza su inclinación a emprender proyectos de largo plazo que fomenten el crecimiento. El sentido de pertenecer a una sociedad y de estar integrado a la colectividad estimula, en todos los estratos sociales, la buena disposición para participar en el esfuerzo colectivo que supone la postergación parcial del consumo en aras del crecimiento económico (ibid., p. 66).

La equidad promueve el crecimiento por dos mecanismos: directamente por un esquema de consumo "compatible con una tasa más alta y más eficiente de inversiones" e, indirectamente, mejorando el clima social (ibid., p. 66).

¿Hay un influjo en sentido contrario, del crecimiento hacia la equidad? Por desgracia, no. El crecimiento hace todo más fácil y tolerable, pero no conduce por sí mismo a la equidad, como se ha demostrado en América Latina. Solo en la presencia de condiciones especiales hay una influencia positiva del crecimiento hacia la equidad. "En síntesis—concluye Fajnzylber—la equidad apoyaría al crecimiento y el crecimiento apoyaría a la equidad en la medida en que coexistiesen un sistema industrial competitivo y un sistema y un patrón de consumo de inversión más austeros y productivos" (ibid., p. 67).

e) *Competitividad y crecimiento*

Es de especial importancia la competitividad en manufacturas. El comercio internacional crece más que otros sectores; allí el cambio es también más rápido y por eso la capacidad de un país de entrar al mercado internacional depende "en alto grado de su posibilidad de seguir las tendencias tecnológicas internacionales" (ibid., p. 67).

f) *Empresarios nacionales y sistema industrial*

Las empresas privadas y públicas son los principales protagonistas en el proceso de adopción del progreso técnico. En cambio, la importancia que ha adquirido el sector financiero en los últimos 10 años "socava la capacidad creadora y de crecimiento de las empresas productoras ..." (ibid., p. 70).

En América Latina la elite rentista tiende a desalentar la aparición de empresarios nacionales industriales innovativos. Por otra parte, le es perfectamente aceptable la presencia indiscriminada de filiales de empresas extranjeras; no ve ninguna necesidad de reforzar una base industrial nacional. Tiende entonces a que se promuevan empresas nacionales en campos de productos y servicios no transables, como construcción y comercio intermediario.

Son importantes por eso políticas que promuevan el desarrollo empresarial privado y público (ibid., p. 71).

g) *Acceso al conocimiento científico y técnico y el sistema industrial*

En América Latina las instituciones que desarrollaban ciencia y tecnología, creadas en los años 70, no encontraron agentes económicos capaces de aplicar sus logros en conocimientos, debido a la debilidad del empresariado nacional. Este se protegía de la competencia internacional mediante lo que Fajnzylber llama "proteccionismo frívolo" (una nueva distinción fajnzylberiana). Por otra parte, el acopio de conocimientos científicos y técnicos influye positivamente en la utilización de los recursos naturales, desde el momento en que facilita su mayor y mejor prospección y explotación.

h) *Inversión extranjera y sistema industrial*

En muchos casos la inversión extranjera que llega al sistema industrial se dirige, no a la exportación, sino al mercado interno, porque las empresas están interesadas en abrir nuevos mercados. Al externo lo harían solo si por la ubicación geográfica o la mano de obra barata el país es plataforma atractiva para exportaciones. "Por esto es utópico esperar que, por la sola incorporación de

inversión extranjera, se resuelva el problema de la competitividad internacional del sistema industrial" (ibid., p. 72).

i) Un padrón único universal de consumo

Fernando Fajnzylber le otorga gran importancia a la velocidad y forma en que se introduce y propaga el estilo de vida, y con él la pauta de consumo estadounidense. La tendencia a adoptarlo es universal. Pero puede hacerse a diversas velocidades. Corea, por ejemplo, producía y exportaba televisores de color antes de que su propia población los adoptara como parte de su equipo hogareño. En América Latina, en cambio, se introduce productos como el automóvil individual sin tomar en cuenta que el nivel de ingresos es muy inferior al de los países donde ese estilo de vida se creó, y por eso sin respetar los requisitos de la integración económica y social del correspondiente país.

De allí que una de las "lecciones" que Fajnzylber saca de sus estudios es resumida en palabras que no ocultan una preocupación profunda hacia el futuro de la integración y paz social en América Latina: si la elite de las sociedades latinoamericanas sigue cifrando su esperanza en "la aspiración miope y prosaica de calcar, en la cima de la pirámide de ingresos", un patrón de vida que aun en Estados Unidos resulta ya difícil de sostener; si más aún intenta propagarlo como aspiración colectiva al resto de la sociedad,

se podría asistir a una evolución tal que donde hoy hay un casillero vacío, mañana se llegaría a otra situación, de consecuencias imprevisibles, cual sería que el casillero más concurrido fuera el de estancamiento con desarticulación social.

[...]

La secuencia que parece desprenderse del estudio es la de equidad, austeridad, crecimiento y competitividad. Difiere de la teoría que se inicia con la competitividad y que no destaca el contenido tecnológico de los bienes exportados, para luego esperar que el crecimiento resulte del efecto dinamizador del mercado internacional, que terminaría por la incorporación paulatina de los excluidos. Tanto la experiencia como consideraciones internas y externas, políticas y económicas, muestran que en América Latina

será cada vez más difícil postergar el tema de la equidad, aunque esto implique poner en el tapete temas ingratos del pasado que parecían haber caducado con el advenimiento de la modernidad (ibid., p. 165-7).

La espiral del desarrollo

Aunque Fernando Fajnzylber habla continuamente de crecimiento económico (como hemos podido comprobar), no identifica el desarrollo con éste. Por el contrario, el corazón del desarrollo está en una conformación particular de la economía, la incorporación del progreso técnico en toda la sociedad, y en particular en su sistema productivo. Esto le permite a este competir internacionalmente a un nivel comparable al de otros países con una competitividad auténtica, basada en las propias capacidades de la sociedad nacional, y no solo en su dotación de recursos naturales o en sus bajos salarios. El crecimiento es para Fajnzylber parte del desarrollo, pero como condición del progreso técnico y como su consecuencia.

En circunstancias adecuadas, esta relación entre crecimiento económico y desarrollo les proporciona la capacidad de reforzarse mutuamente. Forman un círculo virtuoso, una relación mutua do-tada de retroalimentación positiva. Una espiral, cuyo movimiento se va elevando de nivel, alimentada por su propia dinámica. Algo muy distinto del popular "chorreo" (*trickle down*). El chorreo es un fenómeno de desborde. El desborde puede hacer llegar algo de la abundancia de los sectores más ricos de la población a los más pobres. Pero será, por su naturaleza, pequeño, dependiente, frágil y pasivo. La espiral descrita, en cambio, es dispersión (*spin off*). Esta contagia de capacidad y de dinámica los sectores económicos y sociales vecinos, los que los preceden y los que los siguen en el encadenamiento productivo, acercándolos, asemejándolos, igualándolos, haciéndolos más seguros. Es decir, es un antídoto contra la dependencia, la pasividad y la fragilidad. Algo de esto hemos visto en la discusión de los complejos productivos (véase capítulo 3 de este ensayo).

Como resumen de esta exposición de las ideas de Fernando Fajnzylber puede leerse el apartado 5.1, tomado de un libro reciente que la CEPAL le dedicó.

Apartado 5.1

Diferencias entre el "Consenso de Washington" y las posiciones de Fernando Fajnzylber

"A lista de reformas comprendidas en el Consenso de Washington, tal como Williamson la presenta en su conocido documento *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (*Ajuste latinoamericano. ¿Cuánto se ha realizado?*) (1) es la siguiente:

"1) disciplina fiscal; ii) prioridades del gasto público; iii) reforma tributaria; iv) liberalización financiera; v) flexibilidad de los regímenes cambiarios; vi) liberalización del comercio; vii) inversión extranjera directa; viii) privatización; ix) promoción de la libre competencia y mantenimiento de regulaciones de mercado justificadas, y x) derechos de propiedad (2).

"[...]La propuesta neoliberal hizo prácticamente suyos estos principios, pero privilegiando de modo fundamental aquellos relativos a la flexibilidad cambiaria, la disciplina fiscal, la liberalización financiera y los procesos de privatización".

En una entrevista, Fajnzylber señala las diferencias entre la CEPAL y la propuesta neoliberal que el Consenso representa (3).

"La primera diferencia es de método en la elaboración de la propuesta. La de la CEPAL se construye a partir de la realidad de los años ochenta, desde la realidad del contexto internacional, tomando en cuenta los casos que se discutieron y analizaron y el diálogo sostenido con los protagonistas del desarrollo en América Latina. Es desde la realidad de contraste entre el desarrollo latinoamericano y el de otras latitudes —y no desde un modelo teórico— de donde surgen las indicaciones en cuanto a orientaciones necesarias y verosímiles para América Latina.

"La propuesta neoliberal, en cambio, se construye a partir de un modelo teórico que fundamenta las condiciones que se requieren para que una economía funcione bien, y contrasta ese modelo con la realidad. Después se ve qué diferencias existen y luego se dice: "hay que modificar la realidad para hacer que se parezca más a las condiciones del modelo teórico".

"La segunda diferencia se refiere al tema de la equidad. En la propuesta neoliberal se supone que este tema va a ser cautelado

por la vía del funcionamiento del mercado, pero se introducen programas de alivio a la pobreza extrema; el tema de la equidad se agota en el ámbito de la pobreza extrema. Sin embargo, es importante recordar que América Latina —en varios países— la extrema pobreza afecta a un porcentaje muy importante de la población. Lo que es fundamental en la propuesta de la CEPAL es que la equidad se considera necesaria para la competitividad. Esto significa la inclusión de los distintos actores y protagonistas que participan directa o indirectamente en el proceso productivo. Con niveles graves de inequidad, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo.

"La tercera diferencia involucra al progreso técnico. En la propuesta de la CEPAL el progreso técnico es central; es un proceso de aprendizaje que incorpora distintos protagonistas, entre los cuales hay sinergismos que requieren tiempo y convergencia de propósitos. El progreso técnico es por lo tanto un elemento básico en esta propuesta, porque es crucial para elevar la productividad y la competitividad, lo que implica mejorar el nivel de vida y poder redistribuir a favor de la equidad.

"La cuarta diferencia tiene que ver con la modalidad de inserción internacional. La CEPAL hace una distinción entre la competitividad auténtica, que requiere progreso técnico, y aquella que se nutre de la reducción salarial o de la explotación de recursos naturales. En la propuesta neoliberal lo que se resalta es la inserción internacional y de las exportaciones, sin introducir distinción alguna, porque no se hace inclusión de progreso técnico como tema central. Que sea auténtica o no auténtica la competitividad no tiene relevancia.

"La articulación productiva constituye la quinta diferencia. Este objetivo presupone reconocer las diferentes especificidades sectoriales. No es lo mismo servicios, industria o agricultura; todos estos sectores tienen roles complementarios y diferentes. La industria tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico, pero hay que articularla con los demás sectores. En la propuesta neoliberal se parte del supuesto de la neutralidad intersectorial: es decir, es indiferente cuál sea la actividad productiva que se impulse.

"La sexta diferencia está en el tema de la concertación estratégica público-privada, que es también crucial en la propuesta de la CEPAL. Por el contrario, en el pensamiento neoliberal destaca.

la concepción de la subsidiariedad del Estado: mientras menos Estado, mejor, y solo para aquello que el sector privado no pueda concretar. La propuesta de la CEPAL reconoce roles distintos, porque hay sinergismo y centralidad del progreso técnico, porque la entidad estatal es percibida tal como es.

“Como séptima diferencia, si bien es cierto que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar los equilibrios macroeconómicos, en la propuesta de la CEPAL se sostiene que ésta es condición necesaria pero no suficiente. De allí la importancia de una dinámica selectiva. Sin embargo, debe existir correspondencia entre lo que se quiere hacer y lo que institucionalmente se puede hacer. Si la institucionalidad está muy decaída hay que reforzarla, y no hacer de este hecho el argumento para evitar cualquier acción selectiva complementaria.

“Y por último, en la propuesta de transformación productiva con equidad es central un régimen político democrático, abierto y participativo, que constituye parte intrínseca de la propuesta cepalina. En la propuesta neoliberal, es más cuestión de preferencia un régimen político específico” (CEPAL 2006, pp. 64-7).

1) Este documento fue presentado por Williamson en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional y realizada en Washington, D.C. en 1989. Por haber sido alcanzado [sic] en dicha ciudad, fue denominado Consenso de Washington.

2) Véase el artículo de este mismo autor “Revisión del Consenso de Washington”, El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Louis Emmerit y José Núñez del Arco (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p. 51.

3) Véase *Industria y desarrollo*, N° 10, año 3, Bogotá, D.C., 1991. Esta entrevista también aparece reproducida en la Revista de la CEPAL, N° 52, Santiago de Chile, abril de 1994. En esta última, la reproducción ha sido modificada levemente por cambios editoriales.

La “transformación productiva” de la CEPAL

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas presentó durante la década de los 1990 “una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe” (CEPAL 1990, p. 9). En gran parte sobre la base de las ideas expuestas de Fajnzylber.

Después de la “década perdida” de América Latina, los años 1980, durante la cual el PIB per cápita no solo dejó de crecer, sino aún se retrotrae al de 1977, la CEPAL resume las lecciones del período y plantea como tarea primordial y común a todos los países: “*la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social*” (ibid., p. 12).

Su eje es la industrialización, que debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización de los niveles de productividad (ibid., p.14).

Hay un énfasis en el *progreso técnico*, cuya difusión rápida debe asegurarse, y el *empleo productivo* (ibid., p. 19). En el comercio internacional debe ponerse el acento en alcanzar exportaciones dinámicas de creciente complejidad, como corresponde a esta nueva calidad de la producción, sin contentarse con productos cercanos a los recursos naturales del país.

Para ampliar más la temática, la CEPAL incluye alrededor de este núcleo otros aspectos no menos importantes que deben perseguirse simultáneamente. Aparecen entonces, en rápida secuencia, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL 1992a) y obras dedicadas al *medio ambiente* (CEPAL 1991), la *educación y conocimiento* (CEPAL 1992b), la *integración latinoamericana* (“regionalismo abierto”, CEPAL 1994), *brecha social* (CEPAL 1997).

Por último, casi dos décadas después del primer estudio de Fajnzylber y con ocasión del sexagésimo aniversario de su fundación, la CEPAL hace un balance (Machinea, Martin y Cimoli 2008).

EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA EN 2008. Me limitaré a dos puntos importantes.

¿En qué situación se encuentra ahora América Latina después de veinte años de globalización neoliberal? El resultado del *balance de la CEPAL es que la participación de América Latina en la economía mundial ha disminuido*.

En 1970 representaba la producción de América Latina 8,7% de la producción mundial. Diez años después, en 1980, llegó a un máximo de 9,8%, algo por encima del promedio mundial (en 2007 la población latinoamericana era 8,5% de la población mundial). Desde entonces la proporción en la producción mundial ha bajado a 6,6%.⁷⁷

Otro problema es la desindustrialización. En la mayoría de los países, y especialmente en el Cono Sur, la participación de la manufacturas en la producción total ha disminuido. Hay fuerte preponderancia de las actividades basadas en la explotación de los recursos naturales (ibid., p. 79). Si se analiza entonces la posición actual en este punto, es decir la participación de las industrias en el producto manufacturero mundial, se observa que los países más significativos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú...) están bajo el promedio mundial. Además, han bajado notablemente en los últimos años respecto de los años setenta, con excepción de México (ibid., p. 80). El retroceso en el nivel de productividad (respecto de Estados Unidos) es comparable (ibid., gráfico II, 14, p. 81).

Es evidente que esto no puede sino llevar a un retroceso, en lugar de a un avance en el desarrollo.

Por contraste, el estudio de la CEPAL analiza el proceso económico de diez países exitosos de menor tamaño, la mayoría dentro de la categoría de desarrollados: Australia, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, República Checa, República de Corea, Singapur y Suecia. La pregunta es: ¿qué importancia tiene la aplicación de estrategias nacionales, a diferencia de abandonar el proceso a la espontaneidad de los mercados? Una mirada rápida permite ver que los mejores resultados los obtienen los países que han sido más consecuentes

en aplicar estrategias políticas, Finlandia, por ejemplo, respecto de Nueva Zelanda (ibid., cuadro VI, 1, p. 249).

Los resultados son resumidos en 12 principios.

LOS DOCE PRINCIPIOS. De acuerdo al *primer principio*, es necesario formular y poner en práctica una estrategia nacional:

Una visión estratégica nacional, con un enfoque estructural hacia el mediano y largo plazo, que incorpore una actitud proactiva y metas ambiciosas pero realistas, puede ser vital en la transformación productiva, el desarrollo exportador y la convergencia económica (ibid., p. 257).

Luego se analizan cuatro ejes para la inserción internacional: la atracción de inversión extranjera, la internacionalización de las empresas, la promoción de las exportaciones y la innovación.

El esfuerzo por interesar a inversionistas extranjeros es, en los países exitosos, selectiva, y da preferencia a empresas de alta tecnología, que aporten conocimientos y mayor valor agregado (ibid., cuadro VI.6., p. 258). Pero el mayor acento lo ponen en las políticas de innovación, que en los más avanzados ha reemplazado a la política industrial. Este elemento de estrategia está presente en los 10 países considerados (ibid., p. 257).

Los principios siguientes, desde el *segundo* al *séptimo*, se refieren a una alianza público-privada y a la forma de esta alianza, en particular a la función del Estado. Así el *tercer principio* constata que, en los países en cuestión, hay un liderazgo estatal. Este es ejercido por autoridades especializadas, encargadas de sectores y actividades de la economía real. El liderazgo es fundamental, puesto que la estrategia "va más allá de la dimensión macroeconómica y comprende la definición de metas, programas e incentivos de carácter proactivo y destinados a producir cambios de naturaleza estructural y microeconómica, como el apoyo directo a las actividades dirigidas al desarrollo exportador" (ibid., p. 275). Se requieren entonces autoridades con suficiente poder político y adecuada capacidad técnica, que sin embargo gocen de cierta autonomía respecto de los vaivenes políticos. De modo que el *séptimo principio* exige que debe evitarse su politización y su personal debería alcanzar

⁷⁷ Otras cifras muestran que la región tiene una participación en indicadores de progreso técnico muy por debajo del promedio mundial, para no hablar del de los países más industrializados. La población latinoamericana actual de 577 millones es 8,6% de los 6,7 mil millones totales. Su participación en las exportaciones de manufacturas es 4%. La proporción en las exportaciones totales ha subido de 5% a 6%. Pero esto se debe a que exporta más productos primarios: su cuota se ha elevado de 10% a 12%. El gasto en investigación y desarrollo es solo 2,6% del total mundial (CEPAL 2008). La cantidad de investigadores por millón de habitantes es de 300, un décimo de la de países más avanzados (G7). El número de patentes inscritas fue de 1.879 para la suma de los años 2000-2006, mientras los países del G7 inscribieron 424.785 (Machinea y otros, 2008, cuadro III.1, p. 117).

profesionalismo y capacidad técnica así como contar con una relativa estabilidad (ibid., p. 286).

Los principios octavo al décimo se refieren al manejo de incentivos y el undécimo a la evaluación del proceso de implementación de las estrategias. El principio número doce por fin advierte del peligro de una posible "captura" por parte del sector privado en lo que respecta a la *formulación e implementación de estrategias* (ibid., p. 298).

En sus *Reflexiones finales* la CEPAL hace un balance. A pesar de que América Latina ha sacado provecho de un contexto externo favorable que le ha proporcionado mejores precios para sus exportaciones de recursos naturales y le ha permitido cinco años de crecimiento económico (3,5% anuales de promedio), sin embargo la tónica es el *estancamiento*. No se ha avanzado casi nada en dejar atrás la simple exportación de recursos: la inversión es poca, la producción de manufacturas no sube de nivel, poca innovación, poca investigación, poco interés en el conocimiento. Los procesos de integración son deficientes y de poco dinamismo. En general, América Latina está perdiendo una oportunidad, quizá única, debido a las buenas condiciones externas. Eso solo puede ser revertido si los países latinoamericanos aprovechan las experiencias de países exitosos en otros lugares del mundo y se plantean estrategias sistemáticas de desarrollo. Su núcleo deberá ser "el aprendizaje tecnológico y la competitividad" (ibid., p. 319), con un especial énfasis en una cultura de la innovación. Se podría así

aprovechar la expansión global para impulsar procesos de transformación productiva que permitan a los países de la región ampliar y modificar sus modalidades tradicionales de inserción en la economía mundial, agregando valor y conocimiento a los productos (ibid., p. 320).

La superación de la pobreza en el desarrollo autocrizado

Estas conclusiones de la CEPAL acerca de América Latina son apoyadas y ampliadas por un proyecto de investigación alemán de los años setenta y ochenta. Llega a resultados semejantes

desde un ángulo complementario: un estudio histórico de los últimos siglos.

Hacia fines de los años setenta, la Fundación Alemana para la Investigación de la Paz y los Conflictos inició un programa con el título: *Cambio pacífico y estrategias de transición*. Una parte de él se refería a los *conflictos entre las sociedades industriales de Europa occidental y los países en desarrollo, y su solución pacífica*, y la dirigió el sociólogo Dieter Senghaas. Convencido de que el desarrollo tiene que ver con la búsqueda de la paz, se propuso analizar históricamente los países exitosos en Europa, Norteamérica y Asia. Su punto de partida fueron diversos autores, algunos latinoamericanos, que situaban el proceso del desarrollo dentro de un campo de fuerzas conflictivo. Así por ejemplo Prebisch (esquema centro-periferia, tesis Prebisch-Singer) y más tarde los autores de la *teoría de la dependencia* y europeos como Johan Galtung, o estadounidenses como Wallerstein y su teoría del "sistema mundial" (Apartado 5.2).

Apartado 5.2

El proyecto para fundamentar una teoría del desarrollo autocrizado orientada a la práctica

"El proyecto... 'Estudio para fundamentar una teoría del desarrollo autocrizado orientada a la práctica...', completado en 1981, se ocupó de la investigación de las vías al desarrollo de países que hoy pertenecen a la OCDE".

Algunos elementos tomados de las teorías convencionales del desarrollo y de las del capitalismo periférico, que "normalmente se aplican al Tercer Mundo", fueron utilizados para analizar casos históricos que lograron un desarrollo tardío [por "desarrollo tardío" se entiende un desarrollo a la zaga de países pioneros como Inglaterra].

El proyecto dio los siguientes resultados:

- (1) Una tipología de diversas vías de desarrollo tardío. Se descubrieron cuatro vías básicamente diferentes.
- (2) Profundización del análisis de cuatro casos (monografías) de desarrollo tardío orientado a la exportación. Se refieren al desarrollo exportador de Suiza, Dinamarca, Suecia y Canadá.

(3) Análisis basado en los contrastes de vías de desarrollo exportador. Con ejemplos de economías exportadoras que en ciertos casos alcanzaron un desarrollo autocentrado, en otros se convirtieron en países periféricos.

(4) Visión general del desarrollo exportador autocentrado tardío, basada en los estudios mencionados en 2) y 3).
(Menzel y Senghaas 1983, Nota 1, p. 78). Véase también Menzel 1981.

Dos libros (entre otras publicaciones) resumen estos resultados. El primero, *Aprender de Europa. Reflexiones desde la historia del desarrollo* (Senghaas 1982), se ocupa de aquellas economías que, como los países escandinavos, siguieron el camino de las exportaciones. Luego, de países asiáticos, que aprendieron de Europa y siguieron un camino parecido. El segundo, *El desarrollo de Europa y el Tercer Mundo. Un balance* (Senghaas y Menzel 1986), describe la problemática del desarrollo y luego estudia una serie de países. Formula conclusiones generales que explican, por un lado, por qué países similares en un determinado momento histórico llegan a resultados muy diversos: uno se desarrolla, el otro se sumerge en el subdesarrollo. Además, permiten evaluar las perspectivas futuras de los países y formarse un juicio sobre qué orientación política y económica sería favorable a su meta.

El desarrollo autocentrado

En la teoría del desarrollo hay dos posiciones básicas que se excluyen mutuamente. Según la primera, que trata al desarrollo como modernización, hay un proceso unidireccional hacia el progreso, al que llegará, tarde o temprano, toda sociedad que no viole groseramente las reglas de la economía capitalista. Las diferencias entonces son entendidas como diferencias de grado entre países avanzados y retrasados, no como diferencias básicas.⁷⁸

La segunda posición, por el contrario, niega esta unidireccionalidad y ve en la distinción entre desarrollo y subdesarrollo el

resultado de un proceso muy distinto. Se produce históricamente una periferización, es decir una polarización asimétrica entre dos tipos de economías, que se condicionan mutuamente para formar un sistema, en el cual los dos polos se refuerzan recíprocamente: el país industrializado y el país maldesarrollado. La división internacional del trabajo establece un desnivel entre las naciones, manifestado por el intercambio asimétrico de que hablamos más arriba. Dado este desnivel, unas regiones se desarrollan, otras se les subordinan como periferia; aquellas se desarrollan, estas se maldesarrollan, sin que, por lo general, les sea posible a las segundas cambiar de lugar dentro del sistema. Por el contrario, tanto el desarrollo como el subdesarrollo se condicionan, suponen y refuerzan el uno al otro. Así se genera un cierto equilibrio asimétrico, con situaciones y destinos desiguales, pero que les concede a ambos una medida de estabilidad durante un tiempo, por más que esta esté siempre en peligro.⁷⁹

Sin embargo, la realidad ha ido revelando una mayor complejidad, por ejemplo con la aparición de economías emergentes. Hace falta entonces una visión más diferenciada de esta historia del desarrollo. Es lo que intentaron hacer los dos autores alemanes. Describen el proceso histórico: la Revolución Industrial en Inglaterra (que tiene su fase decisiva entre 1760-1790) le confiere a esta nación una competencia especial y superior a los demás países. La superioridad se traduce en una presión, caracterizada por disponer en forma exclusiva de tecnologías nuevas, nuevas cualificaciones en la fuerza de trabajo y una correspondiente elevada productividad; la agricultura es asimismo más productiva; las comunicaciones y los transportes más desarrollados; el sistema sociopolítico más favorable a la introducción de innovaciones. La presión es periferizante sobre las otras naciones, que sufren, cuando entran en relación con aquella, los efectos de una competencia que desplaza sus productos de los mercados. Se reduce entonces su nivel de industrialización y se ven comprometidas en una forma de

⁷⁸ Esta primera posición fue muy claramente planteado por Walter Rostow en su libro *Las etapas del crecimiento económico*. Es la posición más difundida entre las instituciones internacionales y los economistas actuales de tendencia neoliberal.

⁷⁹ Rudi Prebisch postuló esta división del mundo entre centro y periferia ya a fines de los años cuarenta del siglo XX, cuando asumió la dirección de la CEPAL (Nöhlen 2001). La teoría de la dependencia de André Gunder Frank (y otros) llevó esta concepción más allá, como lo hizo luego la del "sistema-mundo" de Immanuel Wallerstein.

división del trabajo complementaria, en la que asumen una posición dependiente e inferior –de periferia– tanto política como económica (Menzel y Senghaas 1983, pp. 78-79).⁸⁰

Pero este es solo uno de los desenlaces alternativos. Así como es posible aceptar la situación y resignarse a ser unilateralmente proveedor de materias primas o productos de poca elaboración y contenido tecnológico, es posible, en lugar de eso, aceptar el desafío. *Se puede organizar una resistencia a la presión periférica y obtener a su vez un nivel alto de desarrollo.*

La forma que toma esta lucha contra la periferyización está condicionada por las características propias de cada nación (por ejemplo su tamaño geográfico y poblacional, su dotación de recursos, su configuración socioeconómica) y la situación histórica en que se encuentra.

Menzel y Senghaas distinguen cinco vías de resistencia al destino de nación subdesarrollada, cinco caminos hacia el descontrol autocentrado. Se diferencian a lo largo de tres dimensiones: su *orientación*, que puede ser o bien hacia el mercado interno o a una integración en la economía mundial; la *conducción* del proceso por iniciativa privada o por un Estado fuerte; su grado de *asociación o disociación* al mercado internacional.

Las menciono acá en forma resumida y simplificada.

1) *Vía textil*. Es la que siguen, en general durante el siglo XIX, países grandes, de muchos recursos, como Francia, Alemania prusiana, Estados Unidos y la monarquía de Habsburgo. Se orienta inicialmente a *satisfacer al mercado interno y predomina la iniciativa privada*. La industrialización comienza por los bienes

de consumo y pasa orgánicamente a los otros niveles superiores (producción de maquinaria y de tecnología). Se producen, a lo largo del tiempo, cambios en la propiedad agrícola; se crean sindicatos y partidos populares, así como en general sistemas políticos parlamentarios (ibid., pp. 84-5).

2) *Vía asociativa*. Se caracteriza por una *integración al mercado mundial* inicial que es mantenida consecuentemente en el tiempo. Es propia de muy pocos países, como Holanda y Suiza. Y también Dinamarca, pero solo hasta cierto punto, puesto que este país practicó luego una política de sustitución de importaciones con proteccionismo masivo. Son países de pocos recursos y de un mercado interno pequeño, lo que los impulsa a orientarse a la exportación, sea de textiles y servicios bancarios, como en Suiza, o de la elaboración de productos agrícolas y servicios de tránsito, como en Holanda. Su situación geográfica les permite también aprovechar la dinámica descendenda por la industrialización de los vecinos como Alemania, que provoca una fuerte demanda de productos agrícolas y servicios de tránsito. La industria textil de Suiza recibe una decisiva protección frente a los productos ingleses gracias al bloqueo inducido por Napoleón entre 1806 y 1813. A partir de estas industrias se desarrollan otras de mayor nivel, como la de maquinaria textil y de motores en Suiza, de maquinaria agrícola en Dinamarca, de elaboración de la madera en Finlandia, asilleros en Noruega, etc. Domina la iniciativa privada y la ayuda estatal es poca. Pero presentan factores favorables al desarrollo: *una desigualdad baja en la propiedad y el ingreso*, la presencia de *industrias familiares* (en Suiza) y de *campesinos propietarios de mediano tamaño* (Holanda) (ibid., p. 85).

3) *Vía de productos básicos* (*staple goods*). Es la de países como Canadá, Noruega, Finlandia, Suecia, Australia (y hasta cierto punto Estados Unidos). Comienzan por vía asociativa vendiendo productos básicos al mercado mundial. Pero luego pasan, en una fase crítica que transcurre desde los últimos decenios del siglo XIX hasta la Primera, o Segunda Guerra Mundial, a una política exitosa de *industrialización por sustitución de importaciones y la práctica del proteccionismo*. Dinamarca se orienta a la producción de maquinaria agrícola y productos agrícolas elaborados.

⁸⁰ Los avances técnicos desde 1780 en Gran Bretaña y su uso para la producción masiva, como la mecanización del hilado del algodón entre 1785 y 1790 y del tejido en los años 1820, el uso del carbón de piedra para la producción de acero en 1790 y el empleo de máquinas de vapor en vez de agua y fuerza animal causaron grandes problemas en la industria textil francesa, alemana, suiza, debido a la baja de precios y la cantidad de productos que llegaba a los mercados. Asimismo en la metalúrgica de Suecia, Rusia y Alemania. Eran industrias que ocupaban mucha mano de obra o producían insumos para otras industrias. Además, Gran Bretaña adquiría una preponderancia enorme en producción de máquinas. Solo las dificultades del transporte mitigaron sus efectos. Una segunda crisis sobrevino a partir de 1870 gracias a progresos en el transporte (ferrocarril y barcos de vapor) y la refrigeración. Esto significó la pérdida de la protección ofrecida por la distancia geográfica y permitió grandes rebajas de precios y la disponibilidad de productos de regiones lejanas, como Rusia, Estados Unidos, Australia, Argentina, Nueva Zelanda, etc. para granos, carne, lana, y otros, que invadían los mercados europeos. Así, esta segunda crisis significó para la agricultura lo que la primera para la manufactura (Menzel y Senghaas 1983, p. 82).

Finlandia, en un comienzo exportador de madera, desarrolla una industria de elaboración de esa materia prima. Suecia pasa de la exportación de hierro a la producción de aceros de alta calidad, electrometalurgia, industria eléctrica y producción de maquinaria. Noruega contruye astilleros y, gracias a sus plantas hidroeléctricas, desarrolla una industria electrometalúrgica y electroquímica. Canadá es el caso paradigmático de desarrollo a partir de la producción de bienes básicos, que luego se convierte en motor de desarrollo general, social y económico. Algo parecido sucede con Australia.

Como en los países del tipo 2 (vía asociativa), reina acá una *relativa equidad en propiedad e ingreso*. La propiedad de la tierra está distribuida de tal manera que predomina el campesino o propietario mediano. En la industria, sindicatos fuertes permiten que los ingresos producidos por la exportación se distribuyan de tal forma a toda la población, que el mercado interno se robustece y crea una demanda para una producción nacional de bienes de consumo masivo. *La estructura política es entonces similar a la de la vía textil, y los sindicatos y las cooperativas participan como agentes del desarrollo* (ibid., p. 86-7).

4) *Vía del acero*. El tipo cuarto se caracteriza por una *orientación al mercado interno, pero esta vez bajo una fuerte conducción estatal*. Es la vía de países como Japón, Rusia zarista en su fase tardía, y hasta cierto punto Hungría e Italia (después de 1880). Los países tienen una amplia variedad de recursos. Bajo iniciativa estatal empiezan, a diferencia de los del tipo 1, con la construcción de una industria pesada para producir los bienes necesarios para sus planes de desarrollo de infraestructura y armamentos. El crecimiento es en un comienzo muy rápido, pero los sueldos permanecen durante largo tiempo bajos, puesto que esta vía no necesita crear industrias de consumo de masas para su realización. La agricultura adquiere la función de financiar este desarrollo, por lo que su modernización se retrasa. La vía no permite un proceso rápido de organización de los trabajadores en sindicatos ni una democratización profunda, por lo cual se observa en estos países un *Estado autoritario y capitalismo estatal* como en Japón o Italia, o *socialismo estatal* como en Rusia (ibid., p. 87-8).

5) *Vía dissociativa*. En esta categoría ubican Senghaas y Menzel a los países del socialismo real (todavía vigente en la época en que escriben, años setenta y comienzos de los ochenta). Se caracterizan por una *extrema disociación de la economía interracional capitalista y una fuerte intervención estatal* en todos los campos de la vida social. En los diversos países se observan formas similares a las arriba descritas, en dependencia de sus disponibilidades de recursos. En China una agroindustrialización, en Corea del Norte la vía del acero, en Cuba la de productos básicos. Pero en todos ellos hay un esfuerzo por crear industrias alrededor de los sectores más dinámicos.

Si se considera la historia de estos países después de la época estudiada por los autores alemanes, puede decirse que su futuro es incierto, pero que la lógica de esta vía exige una paulatina apertura a las industrias de consumo, al mercado mundial y a una democratización política.

Desde los años noventa se han producido bruscos y profundos cambios, tanto por la transformación del sistema socialista en uno capitalista como por la progresiva construcción de una Unión Europea. Los cambios continúan hasta el día de hoy y hacen difícil una evaluación en este momento.

El resultado

Todas estas vías tienden a concretizarse en un *resultado común*, que en palabras de Menzel y Senghaas puede describirse de esta manera y que expresa bien lo que es un país desarrollado:

Son sociedades que se caracterizan por ser en gran medida autónomas y capaces de decisiones soberanas, así como por una alta coherencia política, económica y social. La heterogeneidad estructural, que la teoría del capitalismo periférico describe en todas las dimensiones sociales, ya no se encuentra en ellas o, al menos, está en vías de desaparecer. La prueba decisiva de si un país tiene la capacidad de autonomía y de decisión consiste en comprobar si tiene éxito en la superación de una crisis estructural y por consiguiente de impedir una inminente perifertilización, o bien detener un proceso de esta naturaleza y revertirlo. La coherencia, por ejemplo en el campo económico, no significa que tenga que tener una dotación completa en todos

los sectores, ramas y tecnologías imaginables, cosa que solo se encuentra, y con limitaciones, en pocos países, como Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia o China. Coherencia significa más bien, especialmente en el caso de países pequeños, que la economía se encuentra en un proceso de profundización y diversificación sobre la base de los sectores de mayor dinamismo y que simultáneamente se obtienen avances en la productividad del sector agrícola (ibid., p. 89).

Los diversos tipos descritos parecen corresponder a diversas coyunturas o situaciones históricas. Por ejemplo, un desarrollo según el tipo 1 no se da después de 1850, y los tipos 3 y 4 caen en el período entre 1870 y 1945. Se desprende de esto que, *a medida que avanza el tiempo, el grado de disociación aumenta*, hasta llegar al extremo de los países socialistas después de la Segunda Guerra. Así, el camino del libre comercio, propiciado ahora como el mejor, nunca jugó un papel importante en la fase decisiva, a excepción quizá del tipo 2 (ibid., p. 89).

Además, el papel de la política aumenta en importancia. Es cada vez menos posible dejar el desarrollo en manos del libre juego de los actores. Correspondientemente cambian los sujetos sociales: al comienzo fueron los empresarios de la industria y la agricultura (tipos 1 y 2), luego son más bien corporaciones como sociedades de acciones, grandes bancos, cooperativas y sindicatos (tipo 3). Hasta que al final es el Estado el que asume (tipos 4 y 5) junto con elites, o clases estatales *sui generis*, en unión con los militares, pero con la intención de lograr una amplia legitimación (ibid., p. 89-90).

Como se ve, la situación en que se encuentra un país, su dotación y el entorno internacional, no son ni una garantía de que se llegue al desarrollo en forma "natural" (modernización), ni un obstáculo casi insalvable (dependencia), sino un desafío, cuyo resultado dependerá de las políticas seguidas, consecuentemente o no, a lo largo del tiempo.⁸¹

⁸¹ Frederick Sturton Weaver, estudioso del desarrollo en América Latina, insiste igualmente en la diversidad de vías al desarrollo, destacando la particular forma del desarrollo inglés. Este, que llama el "capitalismo de competencia", comienza con empresas pequeñas, poca tecnología y mucha mano de obra poco calificada. Se producen bienes baratos para la población en general (bienes "salariales"); el progreso en productividad es grande, promovido por la competencia; el

Las vías para superar la pobreza son conocidas

Los estudios arriba expuestos tenían una finalidad práctica: buscar orientación para la solución pacífica de conflictos internacionales y para la política de países en desarrollo. Por eso Menzel y Senghaas presentan, luego de formular sus resultados, un "escenario". Este consiste en la descripción de un curso político que podría conducir al desarrollo autocentrado exitoso, a pesar de la ya conocida presión periférica provocada por la integración en el mercado mundial (ibid., pp. 90-95).

Las lecciones extraídas del trabajo las expuso Dieter Senghaas también más tarde en un corto artículo de 1996, traducido y publicado en español en 2003, bajo el título: *Contra la amnesia de la teoría del desarrollo. Las vías para superar la pobreza son conocidas* (Senghaas, [1996] 2003). Sigo acá a este artículo, completándolo con algunos elementos del libro de 1983.

Su exposición está animada por una cierta impaciencia, como lo revela ya el título. Se ha estudiado lo suficiente, se ha discutido y escrito lo suficiente. Se sabe lo que habría que hacer. Tanto es así, que Senghaas se imagina una *Declaración sobre el desarrollo*, que podría tener un *carácter fundacional* indiscutido e indiscutible. Algo así como la *Declaración de la independencia* de Estados Unidos, que se apoya en verdades "evidentes", como la igualdad de todos los seres humanos y una universal búsqueda de la felicidad. Así también se podría tratar de establecer una base de verdades para conducir la economía de tal modo que se supere la pobreza y se alcance el desarrollo. Podría consistir en principios como los siguientes:

a) Aunque la meta sea superar una estructura económica basada en recursos naturales y llegar a una industrialización, es necesaria una modernización de la agricultura, previa y concomitante a la industrialización.

b) No cualquier estrategia de industrialización es adecuada. Esta debe comenzar en sectores vecinos a la agricultura [y otros recursos naturales, como mineros] antes de que se dé el paso

⁸² Papel del Estado es pequeño. Frente a este capitalismo de competencia se levanta posteriormente un capitalismo financiero, en el que las empresas son mucho mayores, producen bienes de capital e intermedios (industria pesada), el Estado tiene un fuerte papel y es impulsado por una ideología de engrandecimiento nacional. Así en el desarrollo alemán (2000, p. 57).

a la gran industria. [Este requisito lo encontramos reflejado en los complejos productivos mencionados en el capítulo 3]. Lo importante es no quedarse en las ventajitas comparativas estáticas, sino dinamizarlas. Para eso es necesario: respecto de recursos, realizar el máximo de elaboración en el país; una permanente calificación de la mano de obra y la creación de capacidades técnicas en la producción y elaboración de productos de exportación; elevar en general el grado de elaboración, competitiva, incluyendo nichos tecnológicos, hasta abarcar el sector de bienes de producción.

c) Una estrategia que se apoya en las exportaciones ("desarrollo exportador") no puede descuidar el mercado interno, los mercados de masas, en los que dominan los productos menos complejos. Es necesario expandirlos, y producir en el país bienes de consumo masivo así como bienes de capital. Así se pueden aprovechar los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en la producción para la exportación. *El desarrollo exportador y la sustitución de importaciones no son alternativas que se excluyan mutuamente, sino dos elementos de un único proceso de industrialización.*

d) *La desigualdad en la distribución del suelo y del ingreso debe ser disminuida, de modo que no impida el crecimiento del mercado interno.*

e) La generación de innovaciones es fundamental, y para eso hace falta la movilización de capacidades a través de un sistema educacional diferenciado. También es importante crear *tecnologías adecuadas a las necesidades locales* y adaptar la tecnología foránea a las necesidades propias.

f) Las relaciones económicas con otros países, el sector externo de la economía, deben estar orientadas por una estrategia que fomente la economía interna y la defensa de influjos externos negativos. En esto hay que evitar una protección exagerada, que puede frenar las innovaciones (el "proteccionismo frívolo" de que habla Fajnzylber), así como una protección demasiado escasa que desaliente los esfuerzos propios. Por consiguiente, ni un aislamiento de otros países ni una apertura dogmática e indiscriminada (desregulación neoliberal, libre comercio). Hay

que practicar una selección apropiada de medidas de promoción y de protección. Esta exigencia, tradicionalmente conocida como una política industrial respecto de las "industrias nacientes", la encontraremos de nuevo más adelante.

g) Por último, una sociedad que pasa de tradicional a moderna y aumenta su movilidad social debe proporcionar posibilidades amplias de participación política.

La razón de que estas "verdades manifiestas" no parezcan tan evidentes, y hasta contradigan la opinión convencional, tiene razones sociológicas, basadas en los diversos intereses que se enfrentan en las sociedades de hoy. Por ejemplo, la mentalidad que suele tener más peso en las decisiones políticas es la urbana, la de la población concentrada en las ciudades. Esta no va, de por sí, a favorecer a la agricultura o a proveerla de suficientes recursos jurídicos (seguridad legal) y técnicos, o a pagarles a los pequeños campesinos buenos precios para estimularlos a producir.

También una reducción de la desigualdad en la propiedad de la tierra y en la distribución del ingreso encuentra resistencias, porque puede suponer, por ejemplo, una reforma agraria. Se plantea con ella el tema de quién detenta el poder. No puede sorprender entonces que el espacio rural siga siendo una fuente generadora de pobreza rural y, por consecuencia, también urbana (Senghaas 2002, p. 5).

El problema no radica en la falta de conocimientos acerca de políticas exitosas. Más bien está en la reducción del debate a la política del momento, de corto plazo, y la consiguiente amnesia frente a esos conocimientos. Las lecciones de la historia son claras y están todavía vigentes.

Pero donde sí se necesitan nuevas visiones es en la problemática del "desarrollo sostenible", es decir del uso moderado de los recursos para darle a la humanidad del futuro una oportunidad de desarrollo. El "desarrollo sostenible [= sustentable]" es, sin embargo, un desafío en primer lugar para las sociedades del mundo industrializado, que son las grandes despiñarradoras de energía y recursos. Sin un vuelco en ellas la política del desarrollo desembocará en un callejón sin salida por razones ecológicas (ibid.).

Sin embargo, esta nueva urgente necesidad no contradice las lecciones básicas del pasado, las “verdades manifiestas” expuestas arriba. Aun una política del desarrollo compatible con la ecología no podrá ignorarlas (ibid.).

¿Qué sucede, sin embargo, si estas “vías conocidas” no se siguen? En diversas formas y grados puede observarse un proceso de periferización. La nación, o región, no industrializada, pero todavía no subdesarrollada, es pobre según los criterios de la sociedad industrial. Tiene posiblemente, en muchos casos y de acuerdo con los mismos criterios, grandes riquezas potenciales, del subsuelo, de lagos y ríos, de su flora y fauna, de su población. No tiene las capacidades para explotarlas. Pero tiene su propia forma de economía y es propietaria de sus recursos.

El proceso del subdesarrollo o periferización comienza, sin embargo, cuando pone su economía y sus recursos al servicio de otras naciones centrales, desarrolladas. Se produce una secuencia que puede ser fatal. A cambio de mercaderías de consumo moderno, que empiece a necesitar sin poder producirlas, se ve obligada a vender sus recursos a bajo precio. Estos pasan pronto a manos de empresas extranjeras. En este punto se puede hablar de una nación *desposeída*, ya sin su patrimonio anterior, *proletarizada*, que trabaja sobre propiedad ahora ajena. Vive de vender su fuerza de trabajo. Pero luego este trabajo se hace menos necesario, pierde valor económico debido a las transformaciones técnicas e industriales (automatización) en otros puntos del planeta. Con el trabajo desvalorizado, pasa a ser nación *marginada*. Su población ya no es dueña de las riquezas del territorio, ni puede vender a buen precio su trabajo para vivir del ingreso. Quizá reciba todavía una compensación monetaria, impuestos que el Estado recauda de los ingresos de las transnacionales en el territorio, y a cambio de los servicios de infraestructura que les presta. Y en algunos casos, sobrevive como objeto de “ayuda” humanitaria. Sería la última fase: la nación *porñosa*.

En la forma actual de la economía mundial entonces, evitar la periferización es un imperativo de primera prioridad.

El desarrollo como participación ciudadana

La democracia política es parte integrante de una nación desarrollada. Es una condición para el ingreso a la OCDE: es asimismo una de las “verdades manifiestas” de Dieter Senghaas; y pertenece, al menos implícitamente, a aquella característica primaria del concepto del desarrollo: un elevado bienestar general. Sin embargo no hay acuerdo acerca de si es una condición indispensable en el camino hacia el desarrollo, o es más bien una consecuencia del desarrollo alcanzado (Chang 2002, pp. 71ss).

En todo caso, la democracia es un concepto de múltiples significados, que admite muchas diversas formas y grados. Si la entendemos en el sentido y alcance hoy más general, como democracia parlamentaria con sufragio universal, ha sido alcanzada por relativamente pocos países y tardamente.

El derecho a voto fue en un comienzo limitado a los varones que tuvieran cierta fortuna, mayores de 30 años. Así en las primeras décadas del siglo XIX en Francia, Inglaterra, Italia. Al sufragio universal, como lo entendemos hoy, llegan varios países solo en la segunda mitad del siglo XX. Por ejemplo en Estados Unidos (1965), Canadá (1960), México (1953), Colombia (1957), Bolivia (1952), etc.

También en Chile: la constitución de 1833 solo concedía derecho a voto a los hombres bajo la condición de tener propiedad y pagar impuestos; estas condiciones se eliminan, en parte, recién en 1874, y solo en 1947 se les da derecho a voto a las mujeres. Reglamentos eficaces para evitar las presiones y la compra de votos se instalan solo en 1952-1958 con la cédula única electoral. Actualmente se lucha por el derecho a voto de los chilenos residentes en el exterior y por una inscripción automática en los registros electorales, a fin de reducir lo que se percibe como una barrera al ejercicio de ese derecho.

No solo el camino a una mayor participación democrática es lento. Aun esta democracia madura se ve permanentemente en proceso, o de profundización y ampliación, o bien de retroceso y limitación. Se ha hecho notar repetidas veces, por ejemplo, que el fenómeno actual de creciente globalización restringe las posibilidades democráticas frente al poder económico. La

economía se organiza a nivel global con estructuras que abarcan el mundo entero; la democracia en cambio sigue restringida al nivel nacional. En el proceso de creación de la Unión Europea, los ciudadanos han perdido una parte importante de sus posibilidades de decidir sobre sus propios asuntos a nivel local o nacional. Las decisiones son tomadas por los órganos ejecutivos de la Unión sin una participación parlamentaria comparable a la que existe, o existía, en los países miembros.⁸² Se habla, por eso, de un “déficit democrático” de la Unión Europea. En su construcción actual, son los derechos económicos empresariales de la libre competencia, en todos los países y ámbitos, los que tienen prioridad sobre los derechos políticos y sociales.

Aun las instituciones internacionales, construidas después de la Segunda Guerra Mundial sobre la base de la igualdad, sufren un retroceso. Las Naciones Unidas y sus diferentes organismos especializados han ido perdiendo importancia y poder frente a otras, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Dahl 2004, p. 6), en las cuales el dinero determina el poder de voto de una nación.⁸³ Al interior de los Estados el sistema del lobby de las empresas tiene un decisivo poder para orientar la labor legislativa en la línea de sus intereses. Los programas neoliberales de reducción del Estado, que se traducen directamente en una fuerte disminución de la propiedad colectiva y de los ingresos estatales debido a privatizaciones y reducciones de impuestos, aumentan el poder económico y debilitan las posibilidades de influencia democrática de la población. Los Estados, por otra parte, han ido adquiriendo, gracias a los progresos de las tecnologías de la información, la capacidad de controlar estrictamente a los ciudadanos, siguiéndolos en sus actividades, recogiendo y almacenando datos y combinando estos para formar

perfiles y establecer pronósticos de comportamientos probables, etc. Todo esto es actualmente un terreno en movimiento, en el que se juega nuevamente la libertad individual frente al Estado, y sobre todo la de la comunidad y los ciudadanos frente al poder económico.

Así, mantener y profundizar la plena participación democrática ciudadana requiere de permanentes esfuerzos. No solo hace falta el “ciudadano adecuado” o “suficientemente bien informado” de que habla Dahl (ibid., p. 6), que tiene

incentivos suficientemente fuertes como para proveerse de un mínimo de conocimientos de sus propios intereses y de las opciones políticas que más probablemente los promuevan, así como para actuar en nombre de estas opciones (ibid.).

También es necesario que una mayoría de las ciudadanas y ciudadanos puedan hacerse cargo de la necesidad de un “bien común”, perseguido consciente y colectivamente a largo plazo. El neoliberalismo hoy predominante propaga un esquema de vida organizado alrededor de decisiones individuales en el mercado, en búsqueda del propio interés individual. El modelo es el de la “mano invisible” de que habla Adam Smith⁸⁴ y hace que la sociedad tenga una tendencia a caer en la trampa llamada “la tragedia de los comunes”. Esta consiste en una estructura característica de muchas de las decisiones puramente individuales: tienden a guiarse por un cálculo según el cual el individuo puede obtener un considerable provecho a costa de los demás. Pero si todos los individuos de la comunidad están en la misma situación y guían sus decisiones por ese cálculo, *el resultado es la ruina de todos*. El ejemplo clásico es el del antiguo pastizal de propiedad comunal, donde los habitantes del pueblo podían poner a pastar sus ovejas. Llega el momento en que un aumento del número

⁸² Por este motivo la Corte Suprema de Alemania le puso condiciones a la ratificación por el gobierno alemán del Tratado de Lisboa, que regula los poderes políticos de la Unión Europea desde diciembre de 2009. El gobierno tuvo que aprobar una “Ley concomitante” para reforzar algo los derechos del Parlamento alemán frente a la Unión Europea.

⁸³ “A título de ejemplo, los Estados Unidos, con una participación de unos 41 mil millones de dólares en la financiación del FMI –que corresponde al 18% del total– poseen 365.000 votos, es decir una quinta parte de los votos. La situación es parecida en el seno del Banco Mundial, los diez países industrializados más ricos controlan el 53% de los votos, mientras que 45 países africanos no tienen juntos más que el 4% de los votos” (Ozden, 2007, nota 44, p. 23).

⁸⁴ “Ahora bien, como cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital en sostener la industria doméstica y dirigirla a la consecución del producto que rinde más valor, resulta que cada uno de ellos colabora de una manera necesaria en la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad. Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera en tal forma que su producto represente el mayor valor posible, solo piensa en su ganancia propia; pero en este como en otros muchos casos, es conducido por una *mano invisible* a promover un fin que no entraba en sus intenciones” (Smith 2007, p. 402, cursivas mías).

de ovejas pone en peligro la existencia del pastizal por exceso de uso. Pero cada campesino saca provecho individual si pone a pastar más ovejas: se apropia él solo de las ventajitas, y el daño, en cambio, se reparte entre todos. Este cálculo vale para cada uno de ellos. Si siguen una racionalidad individual y todos ponen más ovejas, al final arruinan el pastizal. Hay muchos otros ejemplos de esta situación: evasión de impuestos, engaños a compañías de seguros, pesca exagerada de los mares, depredación ambiental en general, y otros (Hardin [1968] 1995).

Así, en la vida real, si el comportamiento individualista produce en ciertas circunstancias el efecto positivo de la "mano invisible", en otras lleva a la "tragedia de los comunes". La tendencia general es, como se puede suponer, a no prestarle atención a este segundo. Así afirma Dahl, que

una grande, y creciente, cantidad de estudios muestra que en todos los países democráticos, incluidas las democracias antiguas, muchos ciudadanos tienen una comprensión deficiente de las políticas que tendrán consecuencias directas e importantes para sus intereses básicos (ibid., p. 6).

La conclusión, entonces, parece ineludible: la situación a que hemos llegado exige, cada vez más claramente, que ciudadanas y ciudadanos sean conscientes de que son, políticamente hablando, sujetos activos y no simples juguetes de fuerzas incontrolables. En cada ciudadano debe abrirse paso una preocupación y responsabilidad por el bien común. Sin eso, parece difícil alcanzar o mantener el nivel de desarrollo que se ha vislumbrado históricamente como posible.

Pero acerca de esta tercera dimensión del desarrollo no podemos ir más allá de estas breves indicaciones.

¿Qué es entonces desarrollo?

En resumen: frente a la concepción que considera que un país ha alcanzado el desarrollo si su ingreso nacional per cápita supera los 12.000 dólares por año (o, para Chile, 22.000 si medimos en dólares ajustados), hemos visto que es necesario considerar al menos tres dimensiones básicas.

Una primera de ellas es un nivel alto de bienestar general, una distribución equitativa del ingreso, bienes básicos y públicos al alcance de todos. Y seguridad hacia el futuro.

Una segunda exigencia es una estructura económica y social que le den al país un alto grado de capacidad: científica, técnica e industrial y política. Este es un punto central hoy, porque las teorías neoliberales parecen ciegas a este tipo de consideraciones. *Una nación es desarrollada si ha adquirido la capacidad de resolver sus problemas con los recursos más avanzados del conocimiento humano y, en cuanto sea posible, en base a sus propios recursos naturales disponibles.*

La tercera es la necesidad de incorporar a toda la población a una real participación democrática. *Implica la orientación hacia una sociedad de ciudadanos conscientes de su responsabilidad política, no solo en defensa de sus propios intereses, sino también frente al bien común de mediano y largo plazo, como el contexto necesario para la prosperidad individual y familiar.*

En rumbo a una idea compleja. Una recapitulación

Hemos ido reuniendo varias ideas acerca del desarrollo desde diversas fuentes y tradiciones y –hay que decirlo– intereses. Han aparecido como candidatos para definir el desarrollo el bienestar, el crecimiento económico, el nivel alcanzado por el PIB, la industrialización, la satisfacción de necesidades, la eliminación de la pobreza, la homogeneidad estructural, la participación democrática y otros. Es a veces sorprendente cómo el tema se suele simplificar en el discurso político y empresarial.

Pero me parece que ha debido quedar claro, de todo lo dicho, que es necesario hacer una síntesis más integrada de todos estos elementos. No se trata de incluir elementos sin mayor relación entre sí. Es necesaria una síntesis coherente.

Para ella se han usado distintos nombres. Por ejemplo, el "desarrollo autocentrado", de que hablan Ulrich Menzel y Dieter Senghaas. En los años setenta se habló de "self reliance" (Galtung 1983), la *autodeterminación*. Incluye los aspectos o elementos descritos más arriba, formando un todo alrededor de la idea de una comunidad capaz de enfrentar los diversos problemas que

Raúl, Claro H.

presentan la naturaleza y los otros miembros de la comunidad humana internacional en forma competente y autónoma. No se trata de autarquía, de autosuficiencia, de aislarse y cerrarse al comercio o al intercambio. Eso sería absurdo y suicida. Pero sí de controlar, y decidir cuánta independencia se va a sacrificar en favor de ventajas en crecimiento o bienestar, pensando no solo en el presente y futuro inmediato, sino en el mediano y largo plazo. *A largo plazo no constituye un esquema sensato organizar la vida de la sociedad alrededor de medios o recursos que el país ni posee ni podrá nunca producir.*

Un segundo punto es el condicionamiento concreto dado por el tamaño (territorio y población), la geografía, la historia, el clima, el vecindario geográfico y político. No se puede seguir un esquema rígido. Es preciso inventar, en cada caso, la mejor forma de elevar las capacidades del país, tanto las humanas como las institucionales, de infraestructura, de producción.

Para terminar, cito algunas descripciones del subdesarrollo, como contraste, que recapitulan estas ideas.

El país subdesarrollado es

aquel que no posee medios de producción y fuerza de trabajo cuantitativa y cualitativamente suficientes como para emplear a su población económicamente activa a un nivel de producción que corresponda al nivel de la técnica de la época y a sus recursos naturales (Córdova 1969).

Obien la que da Dieter Senghaas de la "estructura subyacente" de las economías periféricas. La economía periférica es

aquella entidad socioeconómica a la que le faltan circuitos económicos integrados y orientados hacia el mercado interno entre una agricultura de creciente productividad, una industria de consumo de masa y una industria de materiales básicos y de medios de producción (Senghaas 1977b, p. 67).