

# El itinerario de desarrollo como un idea

**Henry Veltmeyer**

Professor of sociology and international development at St. Mary's University, Canada  
and at the Universidad Autónoma de Zacatecas, in Mexico.

e-mail: hveltmeier@gmail.com

## Resumen

Aun cuando la idea de desarrollo puede rastrearse, sino en las brumas del tiempo, si al menos en la búsqueda moral y filosófica para una mejor forma de sociedad en el siglo XVIII. Esta idea fue «inventada» a principios de la Segunda Guerra Mundial con la esperanza y la expectativa de crear un «nuevo mundo», una mejor vida para la mayoría de la población del planeta, buena parte de la cual estaba sumida en la pobreza. El desarrollo se ha visto obstaculizado por la estructura social y económica de la sociedad del momento para tratar de cubrir sus necesidades, ya no se diga la realización de su potencial humano. Este trabajo es una narración de la historia de las percepciones del desarrollo en el tiempo y de los expertos sobre el tema, así como de las teorías del desarrollo y los hallazgos de los estudios sobre este tema.

**Palabras-claves:** desarrollo, neoliberalismo, teorías del desarrollo, pobreza.

## Resumo

### O itinerário do desenvolvimento como uma ideia

Ainda que a ideia de desenvolvimento possa ser encontrada, se não nas areias do tempo, ao menos na busca moral e filosófica para uma melhor forma de sociedade no século XVIII. Esta ideia foi “inventada” no início da segunda guerra mundial com a esperança e a expectativa de criar um “novo mundo”, uma vida melhor para a maioria da população do planeta, boa parte da qual estava padecendo com a pobreza. O desenvolvimento tem sido dificultado pela estrutura social e econômica da sociedade atual para tentar suprir as suas necessidades, longe de colocar em discussão o desenvolvimento de todo o potencial humano. Este trabalho é uma narração da história das percepções do desenvolvimento no tempo e dos especialistas sobre o tema, assim como das teorias do desenvolvimento e os avanços dos estudos sobre este tema.

**Palavras-chave:** desenvolvimento, neoliberalismo, teorias do desenvolvimento, pobreza.

## Abstract

### The itinerary of the idea of development

Although the roots of the idea of development as we know it can be traced further back in time, its moral and philosophical underpinnings can be found in the 18th century when the search for a better form of society took hold. The concept was 'invented' as a policy orientation towards the end of the Second World War with the hope of creating 'another world' that would offer a better life for the majority of the world's population, much of which was then mired in poverty. Another motivation behind the development idea was to ensure that countries on the periphery of the system in their quest for emancipation from colonial rule would pursue national development along a capitalist rather than a socialist path. The

real world construction of this idea of development has been hampered by social and economic structures that prevent the efforts of the international development community to meet people's basic needs, much less guarantee the realization of their human potential. This paper is a narrative of the history of "development" as understood and constructed by the theorists of the development project and process.

**Keywords:** development, neo-liberalism, theories of development, poverty.

## Introducción

Aun cuando la idea de desarrollo puede rastrearse, sino en las brumas del tiempo, si al menos en la búsqueda moral y filosófica de una mejor forma de sociedad en el siglo XVIII, esta idea fue «inventada» a principios de la Segunda Guerra Mundial con la esperanza y expectativa de crear un «nuevo mundo», una mejor vida para la mayoría de la población del planeta, buena parte de la cual estaba sumida en la pobreza e impedida, por la estructura socioeconómica del momento, para cubrir sus necesidades, ya no se diga para la realización de su potencial humano. Por supuesto que, para explicar el interés bastante repentino o redivivo en el «desarrollo» en el contexto de la posguerra, también es posible señalar consideraciones menos nobles, incluso bastante innobles, como las que motivaron a los formuladores de políticas y funcionarios del Estado estadounidense, preocupados por configurar el emergente orden mundial de acuerdo con los intereses geopolíticos que representaban.

Independientemente de las dificultades que rodearon la implementación del proyecto de desarrollo a finales de los años cuarenta, hay varias buenas razones, tanto intelectuales como políticas, para evaluar el estado actual y revisar la historia reciente del pensamiento y práctica asociadas con la idea de desarrollo. Una de ellas es la necesidad de ubicar el surgimiento de diversas escuelas de pensamiento sobre el desarrollo, cada una con su caja de herramientas, de ideas para describir y explicar, desde una perspectiva histórica y teórica, lo que sucede en el ámbito del desarrollo y para prescribir la acción. Está en juego no sólo la importancia de captar la esencia de lo que sucede en la actualidad, y lo que ha estado sucediendo en las pasadas seis décadas de desarrollo, sino también extraer de algunas conclusiones para comprender mejor la posible acción futura. Este ensayo fue escrito con ese propósito.

## Estructura y agencia en el estudio del desarrollo

Esencialmente, hay dos formas básicas de pensar el desarrollo, entendido como mejoras en las condiciones de vida, junto a los cambios necesarios para su realización. Las mejoras, y la agencia y fuerzas impulsoras del cambio, son elementos de orden teórico – en tanto formulación de ideas en el contexto de condiciones cambiantes en el tiempo. Los diversos esfuerzos por teorizar y analizar las dinámicas del desarrollo a lo largo del tiempo, en estas condiciones cambiantes, pueden situarse en dos categorías o perspectivas. Una es la de los actores y las agencias participantes, es decir, la de las estrategias puestas en práctica para lograr el desarrollo. Podríamos denominar esto como la visión estratégica del desarrollo, que supone que éste es el resultado de acciones o de políticas puestas en práctica para lograr una especie de meta previamente definida – un asunto de agencia, fines y medios. La otra forma de concebir el desarrollo es, no como resultado de la agencia o puesta en práctica de una estrategia o acción consciente dirigida a un cambio progresivo, sino como el resultado del funcionamiento de un sistema, entendido éste como el conjunto de prácticas establecidas que conforman la estructura institucional y social del sistema.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Una perspectiva de los sistemas sobre la organización y evolución de las sociedades fue introducida en el estudio de la «sociedad» en el siglo XIX. El rasgo principal de este modo de análisis cientí-

Desde esta perspectiva, en su funcionamiento normal, el sistema genera condiciones que son «objetivas» en cuanto a sus efectos sobre las personas – y países – según su ubicación en esta «estructura», misma que tiene una dimensión tanto institucional como social. Una vez que se ha formado, determina o configura las posibles acciones, al limitar o restringir la libertad de acción y decisión. Por supuesto que las estructuras no sólo confinan o configuran, ofreciendo límites a la acción o a lo que es posible lograr. Al tiempo que limitan las acciones y oportunidades de algunos, proporcionan oportunidades y facilita las acciones de otros, al generar condiciones que para algunos son capacitantes, al propiciar su «desarrollo», pero que reprimen los esfuerzos de otros, ya que los obstaculizan. De este modo, tales «estructuras» no sólo tienen efectos desiguales, sino que están abiertas para algunos y cerradas para otros y suponen esfuerzos para reformarlas en aras de ofrecer una mayor igualdad de oportunidades, libertad para actuar y ampliación de las opciones para los individuos que buscan entrar vía la inclusión social. Además, una vez formadas estas estructuras, de ninguna manera son inmutables. Pueden ser cambiadas y con el tiempo cambian, merced a la acción colectiva, la cual, requiere ser estudiada. Una conclusión que se deriva del estudio de la historia del cambio social es que en condiciones de crisis, cuando el funcionamiento de una estructura institucional es forzado hasta sus límites, agotando la capacidad de funcionamiento institucional, esta «estructura» se debilita, libera fuerzas para el cambio y proporciona oportunidades para generar cambios en una u otra dirección.

De hecho, las acciones de los individuos – o corporaciones, gobiernos y otras agencias de cambio orientadas al desarrollo – nunca son plenamente libres de limitaciones: la gente o los países no son «libres para escoger», por citar a Milton Friedman y hacer referencia a un enfoque compartido por los neoliberales, los miembros de la sociedad de Mont Pelerin (MIROWSKI Y PLEHWE, 2009). En cambio, la libertad de los individuos para actuar y elegir está, por necesidad,<sup>2</sup> constreñida y condicionada por la estructura del sistema – según la ubicación del individuo (o el país). Por otro lado, como ya se mencionó, estas estructuras podrían constreñir o limitar a algunos, al coercionar la libertad para actuar o elegir, pero rara vez son «determinantes», es decir, no dan una forma determinada a la posibilidad de acción, evitando de modo mínimo o considerable, la libertad para actuar en una condición social que bien podría definirse como «opresión» – y en el proceso se generan presiones a favor del cambio y para exigir que se liberen de esta condición, una lucha en favor de la emancipación o la liberación.<sup>3</sup> Es decir, cualquier «desarrollo» (entendido, ya sea en términos condicionales o estructurales) implica tanto factores

---

fico (sociología) es la suposición de que la sociedad, en sus diversas dimensiones, está compuesta no de individuos, cada uno de los cuales realiza un cálculo racional en busca de su propio interés o cuyo comportamiento es significativamente subjetivo, sino que está compuesta por un conjunto interconectado de prácticas institucionalizadas (instituciones) que constituyen un todo y que operan juntas como partes de un sistema. Desde esta perspectiva sociológica, la estructura de la sociedad puede analizarse en tres dimensiones o niveles: i) social (la estructura social –una constelación de grupos sociales formados con base en las condiciones que los individuos comparten con otros en los diversos grupos a los que pertenecen); ii) organización (una estructura organizacional que se forma en esfuerzos concertados de grupos de individuos para participar en la acción colectiva para buscar metas compartidas), y iii) institucional (las prácticas institucionalizadas que constituyen el sistema social como un conjunto de instituciones interconectadas).

<sup>2</sup> En este grado de «necesidad» podemos trazar la línea, por un lado, entre el conservadurismo y el liberalismo social y el neoliberalismo (y algunas formas de radicalismo), por el otro. El neoliberalismo toma como premisa la suposición de que los individuos en sus elecciones y acciones deben estar libres de cualquier constreñimiento social («libres para elegir», la formulación que hace Milton Friedman). Prácticamente todos los otros puntos de vista filosóficos o analíticos asumen lo contrario, que la acción está necesaria o normalmente condicionada en varios grados por la estructura del sistema, ya sea que esta estructura se conciba en términos de grupo o clase social, organizaciones o instituciones.

<sup>3</sup> Una lucha a favor de la emancipación puede verse como una concepción socialista o marxista de la «libertad», en oposición a la idea «social liberal», encarnada en el enfoque del desarrollo humano del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, o la concepción «neoliberal» encarnada en el llamado «nuevo orden mundial», en los ochenta.

estructurales como estratégicos: cualquier acción o política, sin importar cómo se concibió y diseñó, tiene a la vez una dimensión estratégica y otra estructural. Como afirmó alguna vez Carlos Marx, en torno a la concepción materialista de la historia: los individuos pueden actuar, y actúan, pero no bajo las condiciones que ellos escojan. Lo mismo se aplica a las acciones de diversas instituciones en el campo del desarrollo: las acciones o políticas siempre están limitadas por las estructuras del sistema, cuyo funcionamiento genera condiciones que llevan a cabo algunas acciones, pero limitan otras. De esta forma, a todo analista del proceso de desarrollo corresponde especificar tanto los factores estructurales como los estratégicos del desarrollo para determinar el papel y el peso relativos de estos factores en juego.

### *El desarrollo como estrategia. Acción basada en ideas y valores*

En términos estratégicos o de acción social, el desarrollo es básicamente un asunto de acción basado en ideas, y las más relevantes en la historia del desarrollo son las de progreso, igualdad, libertad y fraternidad (solidaridad) – el enérgico grito a favor del cambio revolucionario en Francia (y posteriormente en otros lugares). En el siglo XVIII, las ideas del movimiento de «Ilustración» escocesa y francesa, es decir, la creencia en el poder de la razón humana para comprender y cambiar el mundo –, y la Revolución francesa sirvieron como puntos de referencia ideal para la crítica filosófica, en lugar de la teoría científica de la sociedad existente (el *ancien regime*) en su estructura social e institucional (la monarquía, el gobierno de clase y la Iglesia) para generar condiciones que privaban a la gente de lo esencial – su libertad como iguales, cada uno con capacidades y con un potencial humano que podría «desarrollarse» en circunstancias apropiadas o en condiciones transformadas –, deshumanizándolos en relación con la esencia humana definida como «libertad» y en condiciones igualitarias para todos.

Las ideas de progreso económico; libertad frente a la explotación de clase, opresión, ignorancia y pobreza; igualdad social o de clase, así como la de solidaridad social, no se dieron, como creen algunos historiadores, con el ascenso y caída de ideas en conflicto. Como argumentara Marx, la «historia» y la lucha de las ideas tiene una base material. Por ejemplo, la idea de libertad, cuando se concibió y propuso a fines del siglo XVIII, en un contexto de cambio transformador, reflejaba y teóricamente representaba diversas luchas en el mundo real: la lucha de los siervos por liberarse de la opresión y la explotación de los señores feudales; también la lucha de los intelectuales de clase media en contra de la tiranía de la Iglesia en relación con su libertad de pensar el mundo de maneras distintas no sancionadas, por escapar de la censura y de la represión activa de las ideas que entraban en conflicto con la visión oficial, y la lucha de los ciudadanos por liberarse de la tiranía de la monarquía, del capricho arbitrario y la voluntad del monarca que había asumido el poder de la toma de decisiones políticas para mandar sobre ellos, como una condición del gobierno de clase, y para luchar a favor de democracia y el cambio revolucionario; así como la lucha de una incipiente burguesía, en representación de un modo de producción capitalista emergente, para liberarse de las restricciones impuestas por el *ancien regime* sobre la libertad de sus empresas de negocios en la forma de rentas, cuotas e impuestos, que impedían sus empresas económicas privadas. El punto de estos ejemplos es el mismo e igual se aplica en la actualidad. En cualquier reseña del itinerario de las ideas que componen la empresa del desarrollo es necesario identificar las condiciones que las hicieron surgir para lograr la comprensión de sus dinámicas.

A fines del siglo XVIII y a lo largo del *xlx*, estas ideas, en el marco de diversas presiones y fuerzas a favor del cambio, no se utilizaron como una teoría científica, es decir, como proposiciones explicativas, sino como una ideología, la creencia en la necesidad del cambio en una dirección progresista (libertad o igualdad), que se usaba no para explicar sino para movilizar la acción hacia una meta deseada, una mejor forma de sociedad que permitiría a los individuos realizar más plenamente su potencial humano. Pero en el siglo *XX*, dado un entorno muy diferente en el periodo de posguerra, estas mismas ideas se

reformularon y adquirieron una nueva forma, la de «desarrollo», un proyecto que, según Wolfgang Sachs y sus colaboradores en la teoría del posdesarrollo, fue inventado con el propósito de desanimar a los líderes de aquellos países que luchaban por liberarse de los gobiernos colo-niales y para asegurarse de que adoptarían una vía capitalista y no una socialista en la construcción de la nación y el desarrollo económico (SACHS, 1990).

En un principio, es decir, en los años cincuenta y sesenta, el desarrollo se entendía como «progreso», definido y medido en términos de «crecimiento económico», de expansión de la producción nacional y el consiguiente incremento en el ingreso per cápita. Esta idea de desarrollo como crecimiento económico y cambio estructural asociado (industrialización, capitalismo, modernización) fue reformulada en los años ochenta en el contexto de un «nuevo orden mundial», en el que las fuerzas de la libertad económica fueron liberadas de los constreñimientos regulatorios del Estado de bienestar-desarrollo.

En los años sesenta y setenta, la idea de igualdad también fue reformulada y en consecuencia se actuó de diferentes formas. En Cuba asumió la forma de un compromiso ideológico con el igualitarismo para lograr una distribución más equitativa de los recursos productivos de la sociedad y del ingreso (BRUNDENIUS, 1984). La preocupación por relaciones y condiciones sociales iguales para todos se reflejó en la construcción de la «conciencia revolucionaria», que distingue a la Revolución cubana en su proyecto de liberar a la población de la explotación imperialista, el gobierno de clase y el opresivo estado de pobreza. El estado indio de Kerala asumió una forma similar, aunque la idea de igualdad también estaba arraigada en la cultura indígena y endógena de igualitarismo y comunalismo. De esta forma, en el contexto de una doble lucha, tanto a favor de la independencia nacional y de la liberación del gobierno de clase, la idea de igualdad fue aplicada mediante la acción pública de un régimen del Partido Comunista, de un Estado preocupado sobre todo por brindar un acceso más igualitario a los recursos productivos de la sociedad y una distribución socialmente más justa de los recursos del gobierno para la educación, salud y otras condiciones sociales de lo que en los años ochenta se concebiría como un modelo de «desarrollo humano» (STREETEN, 1984).

De manera más general, en los años setenta, en épocas del empuje hacia la reforma social liberal (encabezada por los gobiernos para contrarrestar las presiones emergentes del cambio revolucionario), asumió, o se le dio, la forma de «crecimiento con equidad», es decir, la idea de que el desarrollo implicaba no sólo crecimiento sino una distribución más equitativa – crecimiento redistributivo – de manera que atendiera las necesidades básicas de la población y redujera o paliara la pobreza durante el proceso.<sup>4</sup> La institución definida para este enfoque de desarrollo orientado a la pobreza era el Estado (el gobierno, para ser precisos), lo que significaba una imposición progresiva a partir de una segunda distribución del ingreso que canaliza una parte de los ingresos generados por el mercado hacia programas sociales y de desarrollo. A fines de los ochenta, la idea de igualdad fue reconfigurada una vez más, ahora como «transformación productiva con equidad» (en la formulación de la CEPAL, 1990), «ajuste estructural con rostro humano» (CORNIA, JOLLY Y STEWART, 1987) o «desarrollo humano sustentable», según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1996, 1997a, 1997c).

La idea de libertad – «desarrollo como libertad» en la formulación de Amartya Sen – adoptó tres formas fundamentales. Una era esencialmente socialista la libertad como emancipación respecto de instituciones y prácticas opresoras: liberación nacional del gobierno colonial, libertad frente al gobierno de clase explotador, etc. También se le dio un giro social liberal y uno neoliberal. En su forma socialista, la idea fue institucionalizada como el derecho de todos los ciudadanos a salud, educación, empleo y vivienda, así como la libertad frente a la pobreza y necesidades; el derecho a compartir con equidad, aunque no fuera con igualdad, el producto social. Esta concepción de la libertad como emancipación frente a instituciones y prácticas opresoras (imperialismo, gobierno de clase) constituyó un elemento crítico de los fundamentos éticos y conceptuales de la Revolución cubana y se

<sup>4</sup> Para los conceptos centrales y las proposiciones explicativas de este «paradigma de las necesidades básicas», véase Hunt (1989).

incorporó al marco de las políticas adoptadas por los revolucionarios, una vez asumido el poder. En cuanto a la concepción neoliberal de la libertad, como la liberación de los individuos frente a los constreñimientos de la sociedad o la libertad para buscar el interés propio, estuvo encarnada en el supuesto Consenso de Washington bajo las reformas estructurales que requería la globalización. Tal era el precio de admisión a un club bastante selecto de países comprometidos con un mundo regido por las fuerzas de la «libertad económica y la democracia» (por citar la doctrina de seguridad nacional de George W. Bush, septiembre de 2002).

La formulación más consecuente de la idea de desarrollo como libertad, empero, se basó en la filosofía del liberalismo social, según el planteamiento de Amartya Sen en su *Desarrollo como libertad* (1999) y encarnada en la noción del desarrollo humano del PNUD, que puede verse como la fusión de las ideas de progreso, igualdad y libertad en una teoría en la que el desarrollo es sobre todo un asunto de libertad que amplía las opciones disponibles para cada individuo y estimula a los individuos para que aprovechen sus «oportunidades», siendo el papel del Estado el de igualar el campo de juego, abrir y reformar cada institución para asegurar una mayor inclusión social y capacitar a los individuos para que aprovechen las oportunidades que ofrecen las instituciones, como la educación.

### *El desarrollo como proceso. La evolución de un sistema*

En términos estructurales, el proceso de desarrollo como cambio a largo plazo en la evolución a gran escala de las sociedades ha sido conceptualizado y periodizado con base en tres metateorías, cada una de las cuales con su propia narrativa histórica. Una de estas metateorías/narrativas se centra y está preocupada por la transformación de la sociedad y economía agrarias en un sistema industrial, cuyo proceso podría llamarse «industrialización». En el transcurso de este cambio es posible ubicar a los países en tres categorías, según su grado de evolución: preindustrial (agrario), en proceso de industrialización e industrializado. Se asume que el nivel de mejoramiento socioeconómico en las condiciones humanas logradas por un país es comparable, si no es que es una consecuencia, con este cambio en la estructura de la producción económica.

Por su parte, una segunda metateoría del cambio a largo plazo ve el proceso en términos de una modificación fundamental en la estructura de valores que sostiene la estructura institucional del sistema. En estos términos, la evolución del sistema o, mejor dicho, la transformación de un sistema en otro, puede concebirse como la transición de una sociedad de tipo tradicional (orientada hacia valores tradicionales como el comunismo, en el cual los individuos están subordinados a la comunidad de la que son a nivel de la obligación mutua) a un sistema moderno caracterizado por su orientación hacia un individualismo posesivo, en el que las personas «logran» su posición, en vez de que la sociedad se las asigne. En el proceso, las sociedades pueden caracterizarse como tradicionales, modernizantes o modernas.

La tercera metateoría del cambio a largo plazo, que proporciona otra ventana más, o una lente para ver el proceso de cambio progresivo a largo plazo, es la del desarrollo capitalista: la transformación de una sociedad y una economía precapitalistas en un sistema capitalista. El cambio fundamental en esta concepción es consecuencia de un proceso de transformación social, es decir, de una sociedad de productores agrícolas en pequeña escala («campesinos» en el léxico de la transformación agraria) en un proletariado, una clase definida por su estatus de desposeída de cualquier medio de producción y, por ende, obligada a intercambiar su fuerza de trabajo por un salario para vivir.

Las tres metateorías del desarrollo de cambio a largo plazo – industrialización, modernización y desarrollo capitalista o proletarización – bien podrían verse como tres diferentes dimensiones del mismo proceso, es decir, la «gran transformación» de una sociedad precapitalista, tradicional y agraria en un sistema capitalista industrial moderno, proceso que ha tomado varios siglos para desplegarse y que todavía se desarrolla en

diferentes partes del Sur global. En el Norte, reza la teoría, el proceso prácticamente se ha completado en algún momento de los años setenta u ochenta, según algunos sociólogos, lo cual derivó en la formación de una sociedad posmoderna, postindustrial y poscapitalista, mientras que otros afirman que ha derivado en un «impasse teórico» en el que ninguna de estas metateorías y sus correspondientes narrativas, y ninguno de los ideólogos implicados en la movilización de la acción en una ruta progresista, tienen relevancia alguna para describir y explicar «lo que sucede» en el mundo real. Hay, empero, quienes no ven el proceso como «completo» o que supongan que tiene un fin, sino que en cambio suponen una forma diferente en condiciones cambiadas. Los economistas responsables del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008 (en adelante IDM-08) caen en esta categoría, así como los sociólogos y economistas agrarios que han argumentado, y continúan haciéndolo, la desaparición inevitable del «campesinado» como un agente de producción social y como categoría de análisis económico.

### **¿Adiós al campesinado?**

Las fuerzas del cambio – industrialización, desarrollo capitalista y modernización – que operaban sobre los habitantes de la sociedad rural en los años sesenta y setenta, según algunas narraciones, estaban transformando a la sociedad de pequeños productores campesinos agrícolas en una clase trabajadora. Este proceso se conceptualizó de diversas maneras. Los académicos marxistas construyeron teóricamente el proceso como «acumulación primitiva» (la separación del productor directo de la tierra y otros medios de producción) o «proletarización» (la conversión de la población excedente en una clase trabajadora). Los académicos no marxistas, en cambio, con base en una teoría de la modernización capitalista, analizaron las mismas dinámicas con un lenguaje diferente, aunque no del todo, al referirse a un proceso que implicaba la desaparición del campesinado como agente económico y como categoría de análisis económico.

En los años setenta, esta visión del cambio estructural, compartida por académicos marxistas y de otras tendencias del análisis estructural, dio lugar a un acalorado debate entre los «proletaristas», que se asociaban a la tesis de la «multiplicación» de Marx (crecimiento incesante) del proletariado, y los «campesinistas», que argumentaban que las fuerzas del cambio no eran inmutables y que la resistencia de los campesinos podría desviar o difundir estas fuerzas, para permitir a éstos sobrevivir y conservar sus formas de sostenimiento rural.<sup>5</sup> Después de algunos años, de una década y media de reformas neoliberales, este debate se ha renovado en el estudio de una «nueva ruralidad», así como de las fuerzas dinámicas de resistencia en contra de la agenda neoliberal, orquestado en los noventa por los trabajadores sin tierras, las comunidades indígenas y las organizaciones de campesinos o productores en pequeño. Aun cuando esta oleada de resistencia activa ha disminuido o de algún modo menguado, el debate continúa. Mientras algunos argumentan a favor de la inevitabilidad de una tendencia hacia la desaparición del campesinado, otros se manifiestan enfáticamente en contra.

### *Agricultura para el desarrollo: vías para salir de la pobreza rural*

Una formulación reciente de la concepción del desarrollo como modernización y desarrollo capitalista la proveen los economistas del BM en su más reciente IDM08 enfocado a la «agricultura para el desarrollo» y en diversas «vías para salir de la pobreza (rural) (BM, 2008)». La manera en que los economistas de ese banco conciben el desarrollo implica un lento pero incesante proceso de cambio estructural que de modo inevitable atraerá o generará las condiciones de posibilidad para el desarrollo económico. Está en

<sup>5</sup> Sobre los debates recientes y los estudios asociados al efecto del neoliberalismo en la economía y la sociedad campesinas, véase en particular Otero (1999).

juego un proceso de transformación productiva y social (modernización y desarrollo capitalista, pero urbanización en vez de industrialización) que preparará el camino para salir de la pobreza en el ámbito rural. Según el IDM-08, hay tres vías fundamentales para salir de la pobreza rural, cada una de las cuales implica un ajuste de las fuerzas del cambio que afectan a los pobres: cultivo, mano de obra y migración.

En cuanto al cultivo, resulta que proporciona una vía para la movilidad o para salir de la pobreza a muy pocos, ya que es necesario que los campesinos se conviertan en algo que no son, es decir, una transformación de gran magnitud del productor agrícola directo en un empresario o capitalista, preferentemente ambos, para acceder al crédito, los mercados y la tecnología, y para movilizar los recursos productivos disponibles. La fuerza que impulsa esta transformación social se basa en el desarrollo capitalista de la agricultura, lo cual conlleva tanto la concentración de la tenencia de la tierra como la conversión tecnológica de la producción con base en el incremento significativo de la tasa de inversión productiva (para su modernización o mejoramiento tecnológico). Son inmensas las presiones que se ejercen sobre el cultivo para incrementar la productividad de la mano de obra agrícola por medio de la mejora tecnológica o la modernización (lo que incrementa la intensidad del capital en la producción).

Es claro que en estas condiciones la actividad agrícola o el cultivo no constituyen una opción para la gran mayoría de los campesinos, que por ende se ven estimulados, si no es que obligados, a abandonar las labores agrícolas y para muchos también dejar el campo para emigrar en busca de mejores oportunidades de progreso personal o para asumir una actividad económica productiva. En este contexto, hay esencialmente dos caminos para salir de la pobreza, según los economistas autores del reporte. Uno de ellos es ofrecer la fuerza de trabajo fuera de la actividad de cultivo a cambio de un salario, una estrategia que, en buena parte de la literatura se documenta, ya están siguiendo los pobres del ámbito rural. Si las estadísticas sobre hogares rurales sirven como indicador, más del 50% obtienen más de la mitad de su ingreso en actividades distintas del cultivo, es decir, es mano de obra fuera del cultivo.

El otro camino para salir de la pobreza es la emigración, una actividad por la que han optado, según muchas otras narraciones, buena parte de los pobres del campo, que se trasladan a un centro urbano del país o más allá de las fronteras. La teoría que subyace a este desarrollo es que el campo constituye una enorme reserva de mano de obra excedente, por la expulsión de los pobres de las zonas rurales de cultivo, lo cual significará oportunidad de contar con mano de obra remunerada en las ciudades, pues atraería al proletariado rural hacia un núcleo industrial capitalista en expansión en el medio urbano.

La teoría en que se basa este desarrollo asumió varias formas, pero fue construida por Arthur Lewis. Sin embargo, la investigación sobre la dinámica de la migración del ámbito rural al urbano sugiere, y algunos estudios posteriores lo han confirmado, que el resultado de las fuerzas del cambio no apoyaba esta historia. Para comenzar, en los años ochenta el núcleo de la industria capitalista se resistía a ampliarse, lo que generó un enorme excedente de mano de obra migrante que rebasó la capacidad de absorción del mercado laboral urbano, lo que derivó en el crecimiento, en cambio, de un creciente sector informal de actividad económica no estructurada, que en esencia no se da a cambio de un salario en las plantas industriales, fábricas y oficinas, sino trabajando por cuenta propia en las calles. En los años ochenta y entrados los noventa se estimaba que entre el 80 y el 90% de las nuevas oportunidades de empleo generadas en las crecientes economías urbanas en la región correspondieron al «sector informal», que en muchos países, en los años noventa, abarcaba a cerca de 40% de la población urbana económicamente activa. Como documentara y analizara Mike Davis (2006), con base en la teoría marxista de la fuerza de trabajo excedente, este nuevo proletariado urbano está asociado al crecimiento de un mundo de asentamientos irregulares como áreas periurbanas, con una población flotante excedente con un pie en la economía urbana y otro en las comunidades rurales.

Otra manifestación de la creencia de que la fuerza de trabajo y la migración constituyen las vías más eficaces para salir de la pobreza rural es la idea profundamente enraizada en la teoría de la modernización que dominó el análisis y la práctica en los años

cincuenta y setenta, y que es evidente que comparten los economistas del BM, incluso en nuestros días, según la cual: i) la forma dominante de producción agrícola, la del productor en pequeña escala o campesino, está económicamente atrasada, marginada y es improductiva; ii) la economía campesina de producción localizada de pequeña escala es un obstáculo al desarrollo; iii) el capital invertido en la industria con sede urbana tiene una rentabilidad considerablemente mayor, con efectos multiplicadores más altos en la producción y el empleo, que una inversión de la misma magnitud en la agricultura; iv) el desarrollo requiere y está basado en un proceso de transformación estructural modernizadora, de la agricultura en industria y del campesinado en una clase trabajadora; v) en este proceso, la sociedad rural y la agricultura sirven al desarrollo como una reserva de excedente de fuerza de trabajo para los requerimientos del desarrollo capitalista y la modernización; vi) las oportunidades de actividades agrícolas para los pobres en las zonas rurales, que en su mayoría participan en actividades económicas relativamente poco productivas y carecen de tierra o poseen muy poca, son escasas o restringidas porque ya se han alcanzado los límites de la reforma agraria o debido a los requerimientos de la modernización capitalista, como una producción grande o de escala en aumento, tecnología que requiere ser intensiva en capital, insumos externos y acceso a mercados, etc.; vii) muchos de los pobres en los ámbitos rurales, que conservan algún acceso a la tierra, se ven obligados a dedicarse a actividades en las que venden su mano de obra a cambio de un salario, que es la fuente de sostén y de ingreso de su hogar; y viii) debido a la estructura económica y social de la producción agrícola, simplemente hay demasiadas personas en la sociedad rural que buscan las muy escasas oportunidades de actividad económica productiva. De ahí que el cultivo proporcione pocas «oportunidades» para que los pobres del campo cambien y mejoren su situación para salir o paliar su condición.

La combinación de estas ideas ha llevado a muchos economistas – incluyendo a los principales autores del IDM 08 – a ver, en gran parte, al campesinado, como unos seres anacrónicos que están tratando de defender una forma de vida y una economía que es inviable y que hace caer a todos en una trampa de pobreza. La mejor vía, si no es que la única, para salir de este dilema, es abandonar el cultivo y emigrar en busca de oportunidades de trabajo asalariado y de acceder a los servicios del gobierno en las ciudades y centros urbanos.

### *La dinámica (internacional) de la migración (internacional)*

Según la teoría de Marx sobre la ley general de acumulación de capital, el proceso de desarrollo capitalista y el de proletarización se generan sobre la formación de un ejército flotante y estancado de mano de obra excedente que es absorbido, cuando y donde se le necesita, por la expansión del capital. Para los años ochenta, este proceso había impulsado un proceso de migración masiva desde el campo a las ciudades y centros urbanos en la periferia del sistema. Sin embargo, dentro del marco institucional y político del viejo orden mundial, las fuerzas del cambio que habían estado operando a escala regional y local, restringidas por la estructura social de acumulación de capital, comenzaron a expandirse y a operar globalmente. Pasarían varias décadas de desarrollo capitalista, bajo un régimen neoliberal, antes de que las dinámicas globales de estas fuerzas se afirmaran como una tendencia identificable, pero para inicios del nuevo milenio, hacia el final de lo que Harvey (2005) llamara una «breve historia del neoliberalismo», el resultado era claro: la formación de una fuerza de trabajo global alimentada por diversas reservas regionales de mano de obra excedente. Aunque la movilidad de esta mano de obra, en relación con el movimiento de capital, está restringida y regulada por las políticas de migración de los Estados en el centro del sistema capitalista global, hay pocas dudas de su papel como palanca de la acumulación global de capital.

Estas dinámicas económicas y sociales del proceso de acumulación y desarrollo capitalista han sido conceptualizadas y analizadas por Raúl Delgado Wise y Humberto Márquez en su estudio sobre el nexo entre migración y desarrollo en el caso particular de la

migración mexicana «forzada» de mano de obra hacia Estados Unidos (DELGADO WISE Y MÁRQUEZ, 2007; DELGADO WISE, MÁRQUEZ Y RODRIGUEZ, 2009). Desde la perspectiva de los economistas del BM, compartida ampliamente por la comunidad de académicos que estudian el desarrollo, esta migración tiene importantes implicaciones para el desarrollo. Para comenzar, proporciona un medio para la absorción de la mano de obra excedente que genera el desarrollo capitalista en la agricultura. Es evidente (véase la discusión anterior) que los centros urbanos en el país y otros lugares de la región no tienen la capacidad para absorber esta mano de obra excedente. Además, la migración provee una vía de salida de la pobreza rural y una avenida para la movilidad social y el desarrollo humano de los trabajadores (al ampliarse las opciones y aumentar las oportunidades de autorrealización). Además, por medio de las remesas, la construcción de una fuerza de trabajo transfronteriza y una red de comunidades migrantes transnacionales, la mano de obra migrante contribuye directa e indirectamente al desarrollo local basado en la comunidad en el campo mexicano. Pero Delgado Wise y Márquez ofrecen una perspectiva teórica muy diferente sobre la vinculación entre migración y desarrollo. Como lo conciben ambos autores (DELGADO WISE Y MÁRQUEZ, 2007), la migración de fuerza de trabajo a Estados Unidos y Europa, en el contexto de la globalización neoliberal, permite que el «capital» en el Norte, en una división global del desarrollo, se apropie de los recursos humanos y de la fuerza de trabajo de los países y regiones en el Sur global sin tener que pagar los costos de acumular estos recursos y reproducir esta vasta reserva de fuerza de trabajo.

### **Escuelas de desarrollo: una breve síntesis por décadas de la teoría y la práctica del desarrollo**

El pensamiento y la práctica del desarrollo a lo largo de los años, desde el inicio del proyecto de desarrollo a fines de la Segunda Guerra Mundial, han adoptado formas muy diversas, en respuesta a las cambiantes circunstancias y al surgimiento de nuevos problemas que pueden rastrearse casi década por década.

#### *El paradigma del núcleo capitalista en expansión: el desarrollo en los años cincuenta y sesenta*

Desde un inicio, es decir, desde el programa de cuatro puntos del presidente estadounidense Harry Truman para la «asistencia» técnica y financiera de 1948, el desarrollo se entendía en términos económicos: la idea de progreso reformulada como crecimiento económico – la ampliación de la producción nacional y el incremento del ingreso nacional derivado de ese producto, como medio para mejorar los estándares de vida de la población en su conjunto. Esta concepción del desarrollo reflejaba una preocupación fundamental por reactivar un proceso de acumulación de capital en países tanto del Norte, es decir, en la Europa occidental devastada por la guerra, como del Sur, en los países económicamente atrasados atrapados en luchas de independencia nacional, en un esfuerzo por emerger del sistema del imperialismo británico, en seria decadencia, y soltarse del yugo del imperialismo europeo.

Esta preocupación y los esfuerzos por lanzar la idea de desarrollo y el proyecto de cooperación internacional, se dio en el contexto del surgimiento de un grupo de países económicamente atrasados en el sur global poscolonial (o descolonizado) y la preocupación geopolítica de los líderes de las democracias capitalistas occidentales por el posible efecto demostración de la Unión Soviética, que había probado tener una inquietante capacidad y potencial para convertirse en un poder industrial y un modelo de desarrollo económico. Para evitar este potencial, los líderes de los países occidentales, encabezados por Estados Unidos, que había salido de la guerra como una superpotencia industrial y política, que

abarcaba más de una tercera parte de la capacidad productiva industrial del mundo y la mitad de los recursos financieros disponibles (en términos de reservas monetarias, de oro y de circulante) para movilizar esta capacidad, se reunieron en Bretton Woods, Maryland, a fin de diseñar un orden internacional para el proceso de desarrollo capitalista (SEMMENS, 2002).<sup>6</sup>

Con la creación del sistema de Bretton Woods en 1944 y el proyecto de cooperación internacional, unos pocos años después se desencadenan varias décadas de desarrollo capitalista relativamente ininterrumpido, con tasas de crecimiento económico, para todo el sistema, que promediaban un 5% anual. Hay varias cuestiones no resueltas acerca de esta «era dorada del capitalismo» (MARGLIN Y SCHOR, 1990), en cuanto a qué generó este crecimiento, si fue la acción sobre la idea de progreso o la evolución del sistema en condiciones que nadie había concebido o diseñado o administrado para dirigir o controlar. En cualquier caso, la teoría que se construyó en el pensamiento dominante sobre el desarrollo fue que el crecimiento económico sería activado por las acciones y políticas del gobierno que incrementan la tasa de ahorros y la inversión productiva aunado a una reconversión tecnológica del aparato productivo y el desarrollo de la industria, que suponía mayor rentabilidad que la agricultura. En teoría, el crecimiento se generaría por medio de acciones de esta guisa, al igual que sobre la base del cambio estructural en la forma de industrialización, modernización y desarrollo capitalista.<sup>7</sup> También se suponía que una inequidad en las condiciones sociales en la distribución del ingreso nacional facilitaba el crecimiento, estimulando las actividades económicas «procrecimiento». La teoría era que la inequidad creciente era el precio inevitable que los países pobres tendrían que pagar a cambio del desarrollo económico y la prosperidad que eventualmente le seguirían (KUZNETS, 1953).

En este contexto, los economistas pioneros del desarrollo propusieron varias permutaciones de estas ideas sobre las que actuaba el Estado, la intervención gubernamental en la economía (para promover la inversión productiva del ingreso nacional) y una aproximación planeada a la distribución y la movilización de los recursos productivos de la sociedad. La «cooperación» internacional para el desarrollo en esta coyuntura (división ideológica entre Este y Oeste y «guerra fría», además de luchas y guerras de liberación nacional del colonialismo y el gobierno de clase) adoptó la forma de asistencia financiera y técnica, que se aportaba sobre una base bilateral (canalizada desde los gobiernos del norte o hacia los gobiernos del sur), en buena parte dirigida al desarrollo de infraestructura y a la construcción de la nación, el crecimiento económico; el catalizador del desarrollo era el financiamiento suplementario para el desarrollo y la transferencia de tecnología.

En los años sesenta, este esfuerzo se complementó con un programa de desarrollo rural integral, asistencia canalizada por medio de un complejo de asociaciones privadas de

<sup>6</sup> Con tan sólo el 6% de la población mundial, contaba con más del 59% de las reservas petroleras del planeta; generaba el 46% de la electricidad del orbe; obtenía el 38% de la producción industrial del planeta, y poseía el 50% de las reservas mundiales de oro y divisas (SEMMENS, 2002).

<sup>7</sup> En el entorno geopolítico e institucional del sistema de Bretton Woods, el «desarrollo» se concebía en términos condicionales como un progreso relativo en el crecimiento económico per cápita y en términos estructurales como industrialización y modernización. Concebido así, el «desarrollo» implica: i) un incremento en la tasa de ahorros e inversión (la acumulación de capital físico y financiero); ii) la inversión de este capital en la industria (cada unidad de capital invertida en la industria, en teoría, generaría hasta cinco veces la tasa de rendimiento de la inversión en la agricultura, con fuertes efectos multiplicadores, tanto en el ingreso como en el empleo; iii) en ausencia o en el caso de debilidad de una clase capitalista endógena, el Estado asume las «funciones básicas del capital» (inversión, espíritu empresarial y administración); iv) la nacionalización de las empresas económicas en industrias y sectores estratégicos; v) una orientación hacia adentro de la producción, la que, junto con un incremento secular en sueldos y salarios, ampliará el mercado interno; vi) regulación de éste y otros mercados y la protección (y el apoyo subsidiado) de las empresas que producen para el mercado, aislándolas de las presiones competitivas de la economía mundial, y vii) modernización del aparato productivo, el Estado y las instituciones sociales, reorientándolas hacia valores y normas funcionales para el crecimiento económico.

voluntarios hacia organizaciones y comunidades de pobres en el campo para ofrecerles la alternativa de unirse a movimientos para ubicar sus demandas y movilizarse para el cambio revolucionario. La infantería de esta guerra habría sido enviada al frente para enseñar a los pobres del campo las virtudes de utilizar las elecciones en su política, el mercado en su economía y los microproyectos en la búsqueda de mejoras en sus vidas para paliar su pobreza.

Los casos paradigmáticos de esta aproximación, que se extendieron a otras partes del mundo y se generalizaron en los años setenta en la forma de desarrollo rural integral, se encontraron en América Latina en el marco de la Alianza para el Progreso, instituida por el gobierno de Estados Unidos. El propósito de esta «alianza» era evitar otra Cuba en la región y ofrecer a los pobres del campo una opción o alternativa al cambio revolucionario.

### *El paradigma de las necesidades básicas en contexto (crisis y reforma liberal). El desarrollo en los años setenta*

Los años setenta atestiguaron un cambio radical en la idea de desarrollo – concepción, teorización y acción –, en respuesta a condiciones cambiantes, como la crisis de producción que abarcó a todo el sistema, lo que dio lugar a una serie de esfuerzos y respuestas estructurales en busca de una salida a la crisis. Este cambio reflejaba indudablemente una modificación fundamental en el contexto. Para comenzar, la era dorada del capitalismo se acercaba a su fin por el surgimiento de una crisis de producción en todo el sistema que derivó en el estancamiento del motor del avance económico, al reducirse a la mitad la tasa de crecimiento sostenida durante dos décadas.

Las teorías de esta crisis diferían, así como las respuestas estratégicas y estructurales. Una revisión de la historia de estas respuestas y desarrollos asociados devela hasta cinco niveles y formas de respuestas estratégicas y estructurales a la crisis. Uno de ellos era que el gobierno estadounidense abandonara unilateralmente la tasa fija del mecanismo de intercambio del sistema de Bretton Woods y reconfigurara sus relaciones de comercio de mercancías con los principales competidores del país, Alemania y Japón, por medio de una combinación de tasas de intercambio e interés (ARRIGHI, 1982). Otras respuestas estratégicas incluían: i) un ataque directo del capital contra la fuerza de trabajo, abrogando un acuerdo social de larga data respecto a compartir los frutos de cualquier ganancia en productividad y reducir la proporción de los sueldos de la fuerza de trabajo en el ingreso nacional (DAVIS, 1984); ii) una estrategia de formas corporativas del capital multinacional (corporaciones multinacionales) para reubicar en el extranjero sus operaciones de producción que requirieran mano de obra intensiva, más cerca de las fuentes que la proporcionaban más barata, lo que derivaría en una nueva división internacional del trabajo (FRÖBEL et al., 1980); iii) una conversión tecnológica de la producción global – «transformación productiva» sobre la base de tecnologías basadas en la computadora, ricas en información y posfordistas (LIPIETZ, 1997), y iv) una reforma estructural de las políticas macroeconómicas encaminadas a la globalización neoliberal (PETRAS Y VELTMAYER, 2001).

En el ámbito de estas diversas respuestas estratégicas y estructurales, el desarrollo se concebía no sólo en términos de crecimiento económico, sino también en su dimensión social a través de la lente que proporciona la idea de igualdad, de una forma u otra. Bajo la concepción socialista, la noción de igualdad se reflejaba en el desarrollo de Cuba y en el estado indio de Kerala. En el orden capitalista mundial liberal asumía una forma muy diferente. Aquí ésta se materializaba como «crecimiento con equidad» y como «crecimiento redistributivo», es decir, como una estrategia de desarrollo equitativo orientado hacia la meta de responder a las necesidades básicas de la población y paliar la pobreza por medio de una distribución más equitativa del ingreso. El mecanismo para el desarrollo concebido de esa forma (como aligeramiento de la pobreza y respuesta a las necesidades básicas) era la reforma estructural progresista en relación con la propiedad de la tierra y sobre los ingresos generados en el mercado para proporcionar una distribución secundaria más equitativa, al

canalizar este ingreso hacia programas sociales y de desarrollo.

A fines de la década, los reformadores liberales parecían haber perdido toda la confianza en sus propias ideas y prácticas, su teoría operativa del desarrollo (el paradigma de las necesidades básicas, como lo concibe Hunt) y las prescripciones de reforma política e institucional. Una parte de esta pérdida de confianza podría atribuirse a la falta de progreso para reducir las diferencias en el desarrollo. Otra razón es la de los tan evidentes y significativos costos de financiamiento de los programas sociales y de desarrollo prescritos, que llevaron a muchos gobiernos, o a la mayoría de ellos, a una situación de déficit presupuestal, una crisis fiscal que dio pie a los argumentos de la oposición política y creó las condiciones para el surgimiento de regímenes económica y socialmente conservadores en todo el mundo – en especial en Estados Unidos (Reagan) y Reino Unido (Thatcher). Regímenes dotados de una doctrina de desarrollo capitalista neoliberal de libre mercado y un modelo asociado de reformas políticas. En estas condiciones, un modelo de desarrollo encabezado por el Estado dio lugar a una contrarrevolución en el pensamiento y la práctica sobre el desarrollo (TOYE, 1987).

### *Desarrollo en el nuevo orden mundial*

El llamado a un nuevo orden mundial, en el que las fuerzas de la libertad económica se liberarían de los indebidos lazos del desarrollo encabezado por el Estado, y su establecimiento a principios de los años ochenta, fue lanzado como parte de lo que llegaría a conocerse como el «Consenso de Washington» (WILLIAMSON, 1990), es decir, las reformas estructurales en el plano nacional diseñadas para restaurar el libre mercado como mecanismo para la distribución de los recursos en el sistema, determinando quién obtiene qué por medio del «establecimiento correcto de los precios».

El tal consenso combinaba la preocupación de los economistas del FMI por restaurar el equilibrio macroeconómico y el interés de los gobiernos por ordenar sus finanzas – con medidas de estabilización para controlar la inflación y equilibrar las cuentas – con la preocupación de los economistas del BM por la reforma estructural para responder a la crisis de producción vigente, aún sin resolver, mediante la reactivación de la acumulación de capital y el proceso de crecimiento económico. Según la teoría, restaurar el libre mercado reactivaría un proceso de acumulación de capital y de inversión productiva, reencendiendo el estancado motor del crecimiento.

La agenda de políticas que se derivaba de esta teoría, diseñada por los economistas del BM y puesta en práctica ampliamente en los años ochenta y noventa y en el periodo posterior a éste, conforme al Consenso de Washington, constaba de siete componentes: 1) una tasa «realista» de intercambio de divisas (es decir, devaluación) y medidas para estabilizar la economía – políticas fiscales y monetarias rígidas; 2) la privatización de los medios de producción y las empresas del Estado, revirtiendo las políticas de nacionalización del Estado de desarrollo; 3) la liberalización de los mercados de capital y comercio a base de revertir las políticas de protección estatal y abrir las empresas nacionales a la libre competencia y a los precios del mercado; 4) desregulación de la actividad económica privada, reduciendo con ello el efecto de las regulaciones gubernamentales sobre las operaciones de las fuerzas del mercado; 5) reforma del mercado de fuerza de trabajo, o sea, reducción de la regulación y la protección al empleo, erosión de los salarios mínimos, restricciones en las negociaciones colectivas y gastos públicos reducidos; 6) adelgazamiento del aparato estatal, modernizándolo y descentralizando la administración y algunos de los poderes de toma de decisiones en los ámbitos provinciales y locales de gobierno, permitiendo (en teoría) una forma más democrática y participativa del desarrollo basado en la comunidad, y 7). El último de estos «pasos al infierno» – para citar a Joseph Stiglitz (2002), antiguo jefe de economistas del BM y ahora uno de los principales críticos de las políticas neoliberales del FMI – es la institución de un mercado libre, tanto en capital como en bienes y servicios comercializables, primero regionalmente y luego en todo el mundo.

A fines de la década, las acciones a partir de esta reformulada idea de progreso económico, con base en un consenso sobre la necesidad de una agenda en pro de las políticas de crecimiento, habían preparado el camino para otra oleada Norte-Sur de flujos de capital privado, pero esta vez en forma de inversión extranjera directa. La corriente de capital en forma de nuevos préstamos bancarios se había tornado más lenta, hasta hacerse apenas un goteo, opacado por el flujo bastante sustantivo de pago de la deuda, que para muchos países, a lo largo de la década, consumió más del 50% de sus ingresos por exportaciones,<sup>8</sup> y redujo drásticamente el flujo de capital disponible para la inversión productiva. La consecuencia fue una «década perdida para el desarrollo».

En el caso de América Latina, tomaría al menos seis años, y en algunos casos cerca de una década, de medidas de estabilización y reforma estructural (privatización, desregulación, liberalización) para inducir a las corporaciones multinacionales a reactivar el flujo de inversión directa. Los avances de la región, durante la primera mitad de la siguiente década, serían reveladores. De 1990 a 1996, el volumen de flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina creció a tumbos y saltos. Atraída por las condiciones favorables de la reforma de las políticas y por las oportunidades que proporcionaba una segunda ronda de privatizaciones para comprar los activos de algunas de las más rentables empresas en los sectores estratégicos de la economía regional – banca, telecomunicaciones, extracción y procesamiento, manufactura –, los flujos se multiplicaron por seis en la primera mitad de la década. Aun cuando el flujo de capital en la forma de inversión extranjera directa, las inversiones de cartera administradas por las instituciones financieras internacionales e incluso los préstamos de bancos y la ayuda oficial para el desarrollo,<sup>9</sup> continuarían vigentes en la segunda mitad de la década, cuando la bonanza privatizadora en buena parte se había agotado, estos flujos se equilibraban por un flujo inverso en la forma visible de pago de la deuda, ganancias repatriadas, pago de tarifas por derechos y en formas invisibles o disfrazadas de exportación de fuerza de trabajo y de «libre comercio». A lo largo de la década, se estima que el flujo de salida acumulado de capital en su forma financiera, visible y documentada, excedió los 100,000 millones de dólares para toda la región (SAXE-FERNÁNDEZ Y NÚÑEZ, 2001).

## Hacia un nuevo paradigma: la búsqueda de un desarrollo alternativo

En los años ochenta, el pensamiento sobre el desarrollo seguía dos líneas dentro del paradigma dominante. En las décadas anteriores, en una forma u otra, la forma dominante de pensamiento y análisis del desarrollo podría llamarse «estructuralista», sobre todo en el este de Europa y América Latina. Dentro del paradigma dominante, una perspectiva estructuralista se manifestaba en la teoría según la cual la estructura económica y social de los países económicamente atrasados o pertenecientes al «Tercer Mundo» (actualmente el «Sur global»), inhibía el «desarrollo» y requería una reforma institucional y de acciones planeadas por el Estado.

Dada la debilidad o la ausencia de un desarrollo institucional respecto al mercado, y la falta de una clase capitalista responsable de la «función del capital» – inversión, espíritu empresarial y administración empresarial –, por lo general se asumía que el Estado tendría que intervenir y reemplazar al sector privado. Del otro lado del debate sobre la economía del desarrollo se podía encontrar a quienes proponían la teoría según la cual el problema no radicaba tanto en la estructura económica de la sociedad como en la falta de apoyo institucional para el mercado, el cual, si se le dejara operar libremente, conduciría en última

<sup>8</sup> Este «desarrollo» en gran medida fue el resultado de los esfuerzos concertados del FMI y del BM para asegurar la capacidad de los países endeudados de pagar la deuda externa mediante la socialización de ésta y de la promoción de la apertura de sus economías al mercado mundial y el aumento de la exportación del producto social.

<sup>9</sup> Flujo conocido como ODA loans, por sus siglas en inglés: Official Development Assistance (N. del T.).

instancia a mejoras y cambios, y a una distribución más óptima de los recursos productivos de la sociedad. En los años sesenta, esta línea liberal no estructuralista la sostuvo casi únicamente Alfred Schultz, un miembro prominente del colectivo de pensamiento neoliberal organizado por von Hayek. Para los años ochenta, en el contexto de lo que se percibía como fracaso del desarrollo encabezado por el Estado, la intervención del gobierno en la economía y la interferencia con el mercado (por medio de las regulaciones y el protectionismo, etc.), la solitaria voz de Schultz comenzó a ser acompañada por muchas otras, dando lugar a lo que Toye (1987) y otros ven como una contrarrevolución conservadora en el pensamiento y la práctica del desarrollo, y un nuevo orden mundial basado en la globalización neoliberal.

El giro hacia la globalización neoliberal fue apenas una de las varias corrientes de pensamiento sobre el desarrollo dentro de la que era la dominante. Otra corriente o línea podría verse y etiquetarse como «liberalismo social», en vez de «neoliberalismo». En tanto que éste último podría verse como otra formulación de la «idea de progreso (económico), una ampliación del paradigma del núcleo capitalista en expansión» (HUNT, 1989), esta línea social de pensamiento sobre el desarrollo implicaba una fusión de las ideas de equidad (igualdad de oportunidades) y libertad (ampliación de las opciones) dentro de un paradigma emergente de las necesidades básicas (FUKUDA-PARR, SAKIKO Y KUMAR, 2004; GRIFFIN Y KNOGHT, 1989; SEN, 1989, 1999; HAQ, 1995; STEWART, 2008).

Dentro del marco institucional y de políticas de este paradigma (véase HUNT, 1989, sobre las dos versiones – reformista y radical – de esta escuela de pensamiento), surgió la búsqueda de una forma alternativa de desarrollo iniciado desde abajo y desde adentro, en vez de desde arriba y desde afuera. Hacia finales de la década, esta búsqueda de «otro desarrollo» había asumido la forma y la escala de un movimiento mundial preocupado por crear un «nuevo paradigma» en el pensamiento y práctica del desarrollo (CHOPRA KADEKODI Y MURTY, 1990). Pensar acerca del desarrollo dentro de este «nuevo paradigma» asumió diversas formas, pero se compartía un acuerdo general en principio, un consenso fundamental en el sentido de que el desarrollo debería ser equitativo y socialmente inclusivo, en escala y forma humanas, sostenible en términos del ambiente de las formas de vida, participativo y generador de poder (empowering) para los pobres, capacitándolos para actuar por sí mismos, para ser agentes de su propio desarrollo (COHEN Y UPHOFF, 1977).

Con este consenso, y sobre el fundamento conceptual de las ideas de equidad y libertad, la búsqueda de «otro desarrollo» fue propuesta en varias direcciones y en la construcción de varios modelos. De ellos, el más consecuente, como resultaría, fue construido por economistas<sup>10</sup> asociados al PNUD, que en 1990 iniciaría la publicación anual de su Informe sobre el desarrollo humano, dedicado a monitorear el progreso logrado por diferentes países en la dirección del «desarrollo humano», un régimen de desarrollo que «pone a la gente en el centro del desarrollo», diseñado para permitir a la gente «realizar su potencial, incrementar sus opciones y gozar (...) la libertad de llevar las vidas que ellos valoran» (PNUD, 2009).

Al igual que el Informe mundial sobre el desarrollo de 2008, el del desarrollo humano del 2009 (IDH-09) se centra en la migración como una importante vía para salir de la pobreza rural enquistada en la estructura institucional, económica y social de una sociedad en transición. Al igual que con el IDM-08, la principal vía para la movilidad social y como mecanismo para el desarrollo, que amplía las opciones disponibles y capacita a los individuos para aprovechar sus oportunidades, en el IDH-09 se identifica a la educación.

La migración, dentro y fuera de las fronteras nacionales, se ha convertido en un tema cada vez más prominente en los debates nacionales e internacionales, y es el tema del IDH-09. El punto de partida de este informe es que la distribución mundial de las capacidades es extraordinariamente desigual y que esto constituye un impulso de gran importancia para el traslado de personas, un incentivo importante para migrar. La migración puede ampliar las opciones de un individuo, en términos de ingresos, acceso a los servicios

<sup>10</sup> Incluyendo en particular Fukuda-Parr, Sakiko, Kumar, Griffin, Knight, Sen, Haq y Stewart.

y participación, por ejemplo. Pero las oportunidades que se le abren a la gente varían desde quienes están mejor dotados hasta aquellos con habilidades y recursos limitados. Estas inequidades subyacentes están enraizadas en la estructura institucional de la sociedad, pero pueden complicarse por las distorsiones en las políticas. éste es un tema importante del informe.

El IDH-09 investiga la migración en el contexto de los cambios demográficos y las tendencias en el crecimiento y la desigualdad. También presenta experiencias más detalladas y variadas en el ámbito individual, familiar y del poblado, y explora movimientos menos visibles, típicamente promovidos por grupos en desventaja, como la migración a corto plazo y estacional.

El reporte IDH-09 reseña una gama de evidencias acerca de los efectos positivos de la migración en el desarrollo humano vía el aumento de ingresos de los hogares y un mejor acceso a educación y servicios de salud. Los autores del informe argumentan, con la evidencia que presentan, que la migración puede dar poder a grupos tradicionalmente en desventaja, en particular a las mujeres. Al mismo tiempo, advierte el documento, hay riesgos para el desarrollo humano cuando la migración constituye una reacción a amenazas y a opciones negativas, y en donde las oportunidades regulares para el movimiento están limitadas.

En el contexto de estas limitaciones, argumenta el informe, las políticas nacionales y locales pueden desempeñar un papel crítico para permitir mejores resultados para el desarrollo humano, tanto para quienes optan por trasladarse para mejorar sus circunstancias como para aquellos obligados a reubicarse debido a conflictos, degradación ambiental u otras razones. Para empezar, el país de llegada puede elevar tanto los costos como los riesgos de la migración. De igual manera, pueden darse resultados negativos en los ámbitos de países en que los derechos cívicos básicos, como el voto, la escuela o la salud, se niegan a quienes han atravesado líneas provinciales para trabajar y vivir. El IDH-09 muestra de qué manera un enfoque de desarrollo humano puede ser un medio para abordar algunas de las cuestiones subyacentes que erosionan los potenciales beneficios de la movilidad y de la migración forzada.

## **El pensamiento y la práctica del desarrollo en los años noventa y en el nuevo milenio en el periodo posterior al Consenso de Washington**

Los años ochenta fueron una década «perdida para el desarrollo» en el sentido de que los ingresos generados por la expansión del crecimiento orientado a la exportación se utilizaron, en gran parte, para el servicio de la deuda externa, en vez de invertir productivamente en el ingreso per cápita. Al final de la década se alcanzaron apenas los niveles logrados a fines de los años setenta, debido a la imposición de un nuevo orden mundial (neoliberal) siguiendo el Consenso de Washington sobre la política correcta a favor del crecimiento. La década también fue testigo del advenimiento de movimientos de protesta y de la organización y movilización de diversas fuerzas de resistencia en contra de la agenda de políticas neoliberales y las fuerzas del cambio desatadas por esta agenda. En el vórtice de estas fuerzas, los arquitectos del orden mundial neoliberal y los críticos sociales liberales de este orden coincidieron en la búsqueda de una nueva agenda de políticas y de un régimen que pudiera ser sustentable (un nuevo consenso de políticas). Llevaría la mayor parte de la década establecer los detalles, pero pronto emergería un postconsenso de Washington. Sus elementos básicos incluían la creencia de que el neoliberalismo había «ido demasiado lejos» en la dirección del libre mercado y el Estado había tenido que «ser metido de regreso» para asegurar un «mejor equilibrio entre el Estado y el mercado» (OCAMPO, 2007) y una forma socialmente más inclusiva del neoliberalismo. En esencia, el propósito era darle al proceso de ajuste estructural un «rostro humano», que requería un «Estado descentrado pero capaz» con una forma de gobierno descentralizada, pero conjunta (CRAIG Y PORTER, 2006).

La nueva agenda de políticas basada en este consenso posterior al de Washington y

un nuevo paradigma de desarrollo se definieron por las siguientes medidas, puestas en práctica, como se vio, por prácticamente todos los gobiernos o regímenes de políticas formados en los años noventa. Primero, los gobiernos necesitaban mantener la trayectoria de la política a favor del crecimiento – la «reforma estructural» simpatizante con el mercado – y de la privatización, apertura e integración económica, desregulación del mercado de productos y de mercados de capital y reforma laboral; la liberalización del comercio y de los flujos de capital; la transformación productiva y la modernización (conversión tecnológica) de la agricultura. En segundo lugar, estaba la necesidad de una «nueva política social» encaminada a los pobres, para asegurar que recibieran los beneficios del crecimiento – a favor de los pobres y del crecimiento (LÓPEZ, 2004). De hecho, en los años noventa prácticamente todos los gobiernos de la región pusieron en práctica una versión de estas nuevas políticas sociales con base en el modelo chileno.

Otra política conforme al nuevo consenso que tomó auge consistió en fomentar una forma más participativa y sustentable de desarrollo sobre la base institucional de la descentralización administrativa, una política instituida por el dictador chileno Augusto Pinochet a mediados de los setenta, pero construida por los economistas del BM (RONDINELLI, NELLIS Y CHEEMA, 1983). El propósito de esta política era doble, dependiendo del contexto: 1) la municipalización del desarrollo para capacitar a los gobiernos locales en la responsabilidad compartida del desarrollo económico y social, y 2) otorgar poder a los pobres, permitiéndoles y capacitándolos para actuar por sí mismos en el ámbito de sus localidades y comunidades para instituir una forma de base comunitaria de desarrollo local con fundamento en la acumulación de un recurso o forma de capital («social»), que supuestamente los pobres poseían en abundancia: su capacidad para trabajar colectivamente y cooperar sobre la base de relaciones y vínculos sociales de intercambio recíproco forjados en una cultura de solidaridad social (OCAMPO, 2004; WOOLCOCK, 1988; WOOLCOCK Y NARAYAN, 2000).

Hacia fines de la década, esta nueva agenda de políticas se instituyó ampliamente en una estrategia diseñada para hacer que los pobres del campo se alejaran de los movimientos sociales, según dictaba el enfoque del desarrollo rural integrado de los años setenta (VELTMEYER Y PETRAS, 2005). Para poner en práctica esta estrategia de reforma, dentro del marco de un «nuevo paradigma», los economistas del BM y sus socios estratégicos en el sistema de las Naciones Unidas diseñaron un Marco de Desarrollo Comprensivo de gran alcance (Comprehensive Development Framework-CDF) y, dentro de este marco, una nueva herramienta de políticas, el documento sobre estrategia de reducción de la pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP), que se introdujo en la «comunidad de desarrollo» en la cumbre del G8 en 1999.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Estas y las otras herramientas de las políticas PWC fueron diseñadas con referencia a cuatro principios fundamentales en los que coincidieron las principales luminarias y los funcionarios de la «comunidad de desarrollo» en una serie de reuniones a puerta cerrada entre 1987 y 1989 con miembros del gobierno de Bolivia para considerar los problemas del desarrollo del país, así como las claras evidencias provenientes de la región en el sentido de que el tan anunciado programa de ajuste estructural estaba en serio peligro. Estos principios reflejaban un consenso sobre la necesidad de emprender una forma de ajuste estructural o neoliberalismo más humano y sustentable, y sobre todo gobernable. Según el informe, que se puso a disposición en ese momento, de parte del representante de Dinamarca, que cooperaba en este proyecto, el modelo del PNUD de «desarrollo humano sustentable» fue construido con referencia a tres principios básicos: i) productividad-competitividad (mejorar la productividad de las principales empresas económicas de Bolivia, es decir, negocios, y asegurar su capacidad para competir en el mercado mundial); ii) equidad en la integración social (ampliar la base social de la producción nacional, mejorando el acceso a los medios de producción de diversos grupos de productores más allá del pequeño estrato de empresas bien capitalizadas que resultaban privilegiadas y se beneficiaban de las políticas neoliberales), y iii) la gobernabilidad de la acción del Estado (asegurar el orden político con la menor cantidad posible de gobierno, es decir, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación en las políticas públicas).

## Conclusiones

Aun cuando no se esperaba que fuera así, la llegada del nuevo milenio representó un nuevo hito en el pensamiento y la práctica del desarrollo. Cinco décadas de desarrollo – tres bajo los auspicios y la agencia del Estado, y dos dentro del «nuevo orden mundial» – habrían logrado una importante reordenación de los países en la frontera del desarrollo global, aunque se diera un escaso o nulo cambio en lo que la ONU (2005) había identificado como el «predicamento de la inequidad»: una distribución marcadamente desigual de los recursos productivos y del ingreso en todo el mundo, en condiciones cada vez más desiguales de concentración de la riqueza y de la pobreza en ambos extremos de esta distribución.

Cinco décadas de diversos esfuerzos de desarrollo, gastos de gobierno e inversiones en recursos humanos y financieros y tres décadas de la autoelogiada guerra del BM en contra de la pobreza global, con poco qué mostrar, con excepción de una tortuosa historia de la idea y las prácticas del desarrollo asociadas con los vientos del cambio.

## Referencias Bibliográficas

ADELMAN, I. (1986), «A Poverty Focused Approach to Development Policy», en J.P. Lewis y Kallab, **Development Strategies Reconsidered**, reimpresso en C.K. Wilber, *The Political Economy of Underdevelopment*, 4a. ed. pp. 493-507.

ATRIA, R. et al. (eds.) (2004), **Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Towards a New Paradigm**, Santiago, ECLAC.

BANCO MUNDIAL (2008), **World Development Report: Agriculture for Development**, Oxford University Press.

BERBEROGLU, Berch (2002), **Labour and Capital in the Age of Globalization**, Lanham MD, Rowman y Littlefield.

BULMER-THOMAS, Victor (1996), **The Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty**, Nueva York, St. Martin's Press.

CEPAL (1990), **Informe Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa**, CEPAL.

CORNIA, Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (1987), **Ajuste con rostro humano**, Madrid, Siglo XXI-UNICEF.

CRAIG, D. y Porter, D. (2006), **Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy**, Abingdon Oxon, Routledge.

DE JANVRY, A. y E. Sadoulet (2000), «**Rural Poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths**», *Food Policy*, 25(4), pp. 389-409.

DELGADO WISE, Raúl y Humberto Márquez (2007), **Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración**, *Migración y Desarrollo*, núm. 9.

\_\_\_\_\_ y Héctor Rodríguez (2009), **Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo**, *Migración y Desarrollo*, núm. 12.

DENEULIN, Severine y Lila Shahani (eds.) (2009), **An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency**.

FRÖBEL, Folker, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye (1980), **The New International Division of Labour, Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries**, Cambridge, Cambridge University Press.

GLYNN, A., A. Hughes, A. Lipietz y A. Singh (1990), «The rise and fall of the Golden Age», en Stephen Marglin y Juliet Schor (eds.), **The Golden Age of Capitalism: Re-interpreting the Post-War Experience**, Oxford, Clarendon Press.

HARVEY, David (2005), **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford, Oxford University Press.

LOPEZ, Humberto (2004), **World Bank Pro-Poor Growth: A Review of What We Know (and of What We Don't)**, Washington DC, World Bank.

MARGLIN, Stephen y Juliet Schor (1990), **The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Post-War Experience**, Oxford, Clarendon Press.

MIROWSKI, P. y D. Plehwe (2009), **The Road from Mont Pelerin: the Making of the Neoliberal Thought Collective**, Cambridge University Press.

OCAMPO, J.A. (2004), «Social Capital and the Development Agenda», en R. Atria et al. (eds.), **Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Towards a New Paradigm**, Santiago, ECLAC, pp. 25-32.

\_\_\_\_\_ (2007), «Markets, Social Cohesion and Democracy», en J.A. Ocampo, K.S. Jomo y S. Khan (eds.), **Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development**, London, zed Books.

OTERO, Gerardo (1999), **Farewell to the Peasantry. Political Formation in Rural Mexico**, Boulder CO, Westview Press.

PNUD (1996), **Informe Anual 1996**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

\_\_\_\_\_ (1997), **Informe Anual 1997**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

\_\_\_\_\_ (2009), **Informe Anual 2009**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PETRAS, James y Henry Veltmeyer (2001), **Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century**, Halifax and Halifax, Fernwood Publishing and ZED Books.

\_\_\_\_\_ y Henry Veltmeyer (2005), **Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador, Londres, Pluto Press.**

RONDINELLI, D.A., J.R. Nellis y G.S. Cheema (1983), «Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience», **World Bank Staff Paper**, núm. 581, Washington DC, World Bank.

ROSENAU, James y E.O. Czempiel (eds.) (1992), «The Triumph of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and the Bases of Government in the International Economic Order», en **Governance without government: Order and Change in World Politics**, Cambridge, Cambridge University Press.

SAAD-FIHLLO, Alfredo (2005), «From Washington to Post-Washington Consensus», en Alfredo Saad-Fhilo y Debora Johnston (eds.), **Neoliberalism: A Critical Reader**, pp. 113-119.

SEN, Amartya (1989), «Development as Capability Expansion», **Journal of Development Expansion**, núm. 19, pp. 41-58.

\_\_\_\_\_ (1999), **Development as Freedom**, Nueva York, Alfred & Knopf.

STEWART, Francis (2008), «**Human Development as an Alternative Development Paradigm**», UNDP <http://hdr.undp.org/en/media/1> (accessed March 16, 2008).

STREETEN, Paul (1984), «Basic Needs: Some Unsettled questions», **World Development**, vol. 12, núm. 0.

SUNKEL, Osvaldo (ed.) (1993), **Development From Within: Towards a Neostructuralist Approach to Latin America**.

TOYE, John (1987), **Dilemmas of Development**, Blackwell.

VELTMEYER, Henry (ed.) (2011), **Critical Development Studies: Tools for Change**, Halifax, Fernwood Publishers, London, Zed Books.

\_\_\_\_\_ y James Petras (2005), «Foreign Aid, Neoliberalism and Imperialism», en A. Saad-Filho y D. Johnston (eds.), **Neoliberalism: A Critical Reader**, London, Pluto Press, pp. 120-127.

WADE, Robert (2004), **Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization**, Princeton University Press.

WILLIAMSON, J. (ed.) (1990), **Latin American Adjustment. How Much Has Happened?**, Washington DC, Institute for International Economics.

WOOLCOCK, M. (1988), «**Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework**», *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.

\_\_\_\_\_ y D. Narayan (2000), «Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy», **The World Bank Research Observer**, 15 (2), August.

WOO-CUMINGS, Meredith (1999), **The Developmental State**, Cornell University Press.