

Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)

Terceras Jornadas de Historia Económica

Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003

Simposio N° 20

Nombre del simposio: Transformaciones económicas en el capitalismo desde la segunda postguerra.  
Sus efectos en la periferia del sistema.

Coordinadores: Teresita Gómez y Marta Tenewicki

Título de la ponencia: El debate actual sobre la economía del desarrollo.

Autor(es): Marta Tenewicki

Adscripción institucional: Departamento de Historia/Facultad de Filosofía y Letras/Universidad de Buenos Aires.

Correo electrónico: mit@arnet.com.ar

## INTRODUCCION

El presente trabajo analizará la evolución del pensamiento económico sobre el desarrollo. Para ello, luego de analizar el concepto y los objetivos, se reseñarán las principales cuestiones que se debaten en la literatura sobre el desarrollo y el crecimiento económico. Se hará especial hincapié en el estado actual del debate, a partir del análisis del denominado “Consenso de Washington”, del “Consenso post Washington” y del “Consenso de Washington revisado”, con el objetivo de extraer conclusiones relevantes para entender la política de los organismos internacionales en la actualidad. Demostraremos que éste último no representa un cambio de perspectiva como señalan sus autores sino que –si bien deja la puerta abierta para otras interpretaciones del desarrollo–, no varía sustancialmente del enfoque liberal sustentado por los organismos económicos internacionales durante la década del noventa.

## RESEÑA SOBRE LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA DEL DESARROLLO (ED)

### I) Desarrollo económico: concepto, objetivos y surgimiento de la economía del desarrollo.

La ED es una rama de la ciencia económica que estudia las economías de los países del llamado Tercer Mundo con el objetivo es desentrañar las causas del subdesarrollo, pobreza o atraso. Aunque tiene sus primeros antecedentes en los economistas clásicos de los siglos XVIII y XIX, la ED es un campo de estudio relativamente reciente que surge después de la Segunda Guerra Mundial. Esta subdisciplina de la ciencia económica –que se aparta de la ortodoxia neoclásica– postula que los países subdesarrollados poseen características específicas que los separan de los países industriales avanzados y que por lo tanto la política económica convencional no es aplicable a las naciones más pobres.

### II) Evolución del debate sobre los procesos de desarrollo.

#### II-1) LOS PIONEROS O CLASICOS (Décadas del 40 y 50).

La primera generación de quienes se han especializado en ED fue la de los llamados “pioneros del desarrollo”, es decir, P. Rosenstein-Rodan, A. Hirschman, R. Prebisch, H. Singer, W. Rostow, A. Lewis, G. Myrdal, S. Kuznets, entre otros <sup>1</sup>. Los autores de esta primera generación concebían al desarrollo económico como un proceso unidimensional que equivalía a crecimiento económico, siendo éste el incremento sostenido de la renta real o per cápita. Se pensaba que lo primordial era conseguir una alta tasa de crecimiento. El resto vendría por añadidura antes o después, generalmente de la mano de la actividad redistribuidora de los gobiernos. Por ejemplo, la desigualdad en la distribución interna de la renta era un tema secundario para estos teóricos más preocupados por la desigualdad de ingresos a nivel internacional y convencidos de que la primera tendería a aumentar en las etapas iniciales del desarrollo. El objetivo del desarrollo era la salida del atraso económico y la “modernización”, para alcanzar a los países desarrollados. Los medios principales para alcanzar estos fines eran: la industrialización, la protección del mercado interno y una intervención decidida del Estado, que debía formular políticas económicas apropiadas e intervenir como agente productivo directo.

Estas consideraciones teóricas influyeron en el modelo de desarrollo seguido por la gran mayoría de los países de América Latina: la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Si bien este proceso surgió en forma no deliberada luego de la crisis económica internacional desatada en 1930, a medida que se iba desarrollando, la industrialización se formuló de manera

---

<sup>1</sup> Una síntesis de los principales conceptos desarrollados por cada uno de estos autores se encuentra en: Bustelo, P. “Economía del desarrollo. Un análisis histórico”, Complutense, Madrid, 1991.

explícita a partir de los escritos de los teóricos de la ED, como Prebisch, Hirschman, etc., y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

## II-2) ENFOQUES DEPENDENTISTAS Y NEOMARXISTAS (Décadas del 60 y 70)

El tipo de crecimiento económico propiciado por los “pioneros del desarrollo” (la ISI) empezó a registrar desde principios de los 60 crecientes dificultades, originadas por la estrechez del mercado interno y la creciente intensidad en capital y tecnología de la actividad productiva, y a generar situaciones de crisis generalizada como resultado de los desequilibrios de balanza de pagos.

Estos problemas, entre otros, explican el surgimiento del enfoque de la dependencia, escuela enormemente influyente en los años sesenta y setenta<sup>2</sup>. El precursor o “padre” de la teoría de la dependencia fue P. Baran, que en 1957 publicó “La economía política del crecimiento”. Esa obra supuso un cambio de paradigma en los estudios sobre desarrollo.

En primer lugar, Baran concibe al subdesarrollo no como un retraso en el desarrollo ni como una etapa previa al desarrollo, sino como el producto histórico del desarrollo de los países avanzados. Es decir, adopta una visión del desarrollo y subdesarrollo como dos manifestaciones de un único proceso. En segundo lugar, la obra de Baran supone una reconsideración del carácter progresivo del capitalismo en el Tercer Mundo. A su juicio, las nuevas relaciones entre países desarrollados y del Tercer Mundo bloquean el desarrollo de éste. Además, no sólo el desarrollo es imposible en el Tercer Mundo bajo el capitalismo, sino que el propio crecimiento industrial está fuertemente obstaculizado por el imperialismo. Los países del Tercer Mundo, a juicio de Baran están condenados al estancamiento si mantienen sus relaciones tradicionales con los países desarrollados. La única solución es la revolución socialista y la ruptura con el mercado mundial.

A partir de Baran, pueden distinguirse tres subcorrientes principales dentro del enfoque de la dependencia<sup>3</sup>:

a) teoría de la dependencia como teoría general del subdesarrollo (A. G. Frank, S. Amin, T. Dos Santos, R. M. Marini...); b) La reformulación dependentista de los análisis de la CEPAL (C. Furtado, O. Sunkel, A. Pinto...); c) El enfoque de la dependencia como metodología para el análisis de distintas situaciones de subdesarrollo (F. H. Cardoso).

Pero, más allá de las subcorrientes mencionadas, la teoría de la dependencia concibe al desarrollo del Tercer Mundo a través de vías no capitalistas y señala las contradicciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Por ello, es considerada una corriente heterodoxa dentro de la ED.

## II-3) EL GIRO SOCIAL (Década del 70)

La experiencia de varios países del Tercer Mundo, que durante los años sesenta registraron altas tasas de crecimiento sin, por ello, disminuir sus graves problemas sociales, sino a veces todo lo contrario, condujo a una rápida disociación entre crecimiento y desarrollo<sup>4</sup>. Así, se produce un

---

<sup>2</sup> Estos problemas también explican, como veremos, el surgimiento del neoclasicismo en los problemas del desarrollo

<sup>3</sup> Una síntesis del contenido de cada una de estas subcorrientes puede encontrarse en Bustelo, P. “Economía del desarrollo. Un análisis histórico”, Editorial Complutense, Madrid, 1991.

<sup>4</sup> Como sostuvo Hirschman, “Resultó particularmente influyente el hallazgo de Albert Fisher, basado en el censo de 1970, de que la distribución del ingreso del Brasil se había vuelto más desigual y que algunos grupos de ingresos bajos podrían haber empeorado incluso en términos absolutos, a pesar (¿a causa?) del

cambio en la dimensión de la ED y en los objetivos e indicadores del desarrollo. En cuanto a la dimensión, la ED se convierte en una disciplina multidisciplinaria.

En lo que se refiere a los objetivos, se comienza a considerar que el simple crecimiento no asegura el progreso social, y se empiezan a destacar otros objetivos del desarrollo: mejoras en el empleo y en la distribución de la renta, eliminación de la pobreza y cobertura de las necesidades básicas. De todas formas, el crecimiento siguió considerándose una condición necesaria, aunque ya no suficiente.

En lo referente a los indicadores del desarrollo, se propusieron nuevos indicadores distintos del PNB o de la renta per cápita, de tal suerte que las variables consideradas fueron económicas pero también sociales. Así, se otorgó cada vez más importancia a la obtención de datos para medir el grado de desigualdad y de pobreza. Sin embargo, a partir de 1973, la crisis que se desató primero en los países centrales y, posteriormente en los periféricos, volvió a otorgar importancia al crecimiento. En esto coinciden en la actualidad tanto la ortodoxia reunida en torno al denominado “Consenso de Washington” como algunos economistas heterodoxos como el prestigioso Paul Krugman. Este, en un artículo escrito en 1996 llega a la conclusión de que “de hecho puede razonablemente concebirse al desarrollo como un proceso unidimensional y al PBI como un muy buen índice del progreso alcanzado en esta dimensión”<sup>5</sup>

Pero paralelamente, en las décadas del 80 y 90 nuevas corrientes refutan esos planteos en base a distintos argumentos, surgiendo lo que podríamos denominar la visión “crítica” de la ED

#### II-4) EVOLUCION CRITICA (Décadas del 80 y 90)

Podemos dividir a los críticos de la ED en dos corrientes: a) La encabezada por el Nobel de Economía 1999, el indio Amartya Sen, que postula que puede haber desarrollo sin crecimiento; b) La que incorpora como eje fundamental el factor ambiental en los estudios del desarrollo.

Sen (2000 y 1985) sostuvo que era inadecuado concebir al crecimiento económico como un fin (y no como un simple medio, y a veces incluso poco eficaz, para alcanzar el desarrollo). En tal sentido el autor muestra como ciertas economías que no han tenido mucho éxito en el aumento del crecimiento económico, han logrado mejoras en la longevidad y en la calidad de vida. Plantea el caso del estado indio de Kerala que ha mejorado indicadores como la esperanza de vida, la educación o la tasa de fecundidad, a pesar de su bajo nivel de renta per cápita. Sin embargo, no sostuvo que el crecimiento carecía de importancia sino que, por el contrario, éste era muy importante si se obtenían otros beneficios asociados con él, como mejoras en la esperanza de vida, alfabetismo, salud, educación, participación política y libertad de expresión. Sostiene que si se considera a las libertades como medio, se debe reparar en las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora, que se refuerzan y complementan mutuamente.

En síntesis, Sen concibe al desarrollo como un proceso multidimensional que consiste en un proceso de expansión de las libertades reales de los individuos, lo que excede ampliamente el indicador de la renta per cápita, y este objetivo es tanto el fin como el medio del desarrollo.

---

impresionante crecimiento”. Hirschman, A. “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”, El Trimestre Económico número 188, México, 1980, pag. 176.

<sup>5</sup> Krugman, P. “Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico”, Desarrollo Económico número 143, Buenos Aires, 1996, páginas 717-718.

La otra corriente crítica de la ED incorpora la dimensión ecológica en el análisis del desarrollo y plantea el concepto de “desarrollo humano sustentable” o “eco-economía”, esto es, cómo satisfacer las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras.

Este enfoque, entre cuyos principales exponentes encontramos a Sutcliffe (1995), entre otros, alerta sobre las consecuencias negativas que el actual desarrollo, basado sólo en el crecimiento económico, produce para el bienestar humano. En tal sentido, esta escuela critica a indicadores como el PBI a partir de dos grupos de argumentaciones: primero, porque se asigna igual valor a todas las actividades económicas, aún cuando alguna de ellas no contribuyen al bienestar humano (por ejemplo, la producción de armas). En segundo lugar, porque se evalúa el ingreso de un dólar de un millonario a la par que el ingreso de un dólar de un pobre, lo que en última instancia remite a la necesidad de considerar no sólo la renta per cápita sino la distribución del ingreso.

Asimismo, esta corriente advierte sobre el impacto negativo que el actual desarrollo tiene para el medio ambiente. En tal sentido, las críticas al PBI como indicador de desarrollo reconocen dos grupos argumentales. En primer lugar, considera que ese indicador no toma en cuenta las “externalidades negativas” de la contaminación ambiental. En segundo término, sólo considera las inversiones de capital en el proceso de producción, pero no incluye los recursos naturales utilizados.

Finalmente, las dos últimas argumentaciones se funden en el concepto de “desarrollo humano sustentable”, que ha llevado a Sutcliffe a desarrollar un modelo que categoriza las actividades económicas por su impacto en el bienestar humano y en el medio ambiente, y que requiere una radical redistribución del poder económico y político.

## II-5) EL NEOCLASICISMO EN LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO

### a) La contrarrevolución neoclásica (Décadas del 60, 70 y 80)

La escuela neoclásica negó, desde un comienzo, la legitimidad y pertinencia de una “economía del desarrollo”, dado que la ED, surgió por la inaplicabilidad del cuerpo convencional del pensamiento económico y de la política económica a los países más pobres. Es decir, en un comienzo, el neoclacismo no se ocupó específicamente de los estudios del desarrollo.

Sin embargo, desde los años sesenta resurge el neoclacismo en los estudios del desarrollo cuando, aparecen trabajos teóricos y empíricos que, desde una perspectiva neoclásica, desarrollaron un fuerte ataque contra las políticas de la ISI.

El contenido teórico de la contrarrevolución neoclásica consistió fundamentalmente en los dos aspectos siguientes: en primer lugar, la insistencia en la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de los recursos, junto con la crítica consiguiente a las distorsiones provocadas por la intervención del Estado en la actividad económica; en segundo lugar, el hincapié en las ventajas que ofrece la participación plena en el comercio mundial, junto con la crítica paralela a las políticas ISI, por cuanto suponen restricción a las importaciones y sesgo contrario a las exportaciones.

En lo que se refiere al segundo contenido de la contrarrevolución neoclásica, es decir, el referente a la liberalización del comercio exterior, la reconsideración de las estrategias de desarrollo adoptó una doble vertiente: en primer lugar, como dijimos, una crítica despiadada a las políticas de ISI tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico; en segundo lugar, la alabanza de las experiencias de los países del Tercer Mundo que habían optado por la industrialización orientada a la exportación (IOE) y, en particular, los países de la primera generación del Sudeste Asiático (Corea del Sur, Taiwán, Honk Kong y Singapur)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Los economistas neoclásicos tuvieron una particular interpretación del éxito de estos países y del fracaso de otros países del Tercer Mundo. Consideraron que el éxito de los países de la primera generación del Sudeste Asiático obedeció a la adopción de estrategias liberales de crecimiento, basadas en una importante liberalización comercial y en una reducción de la intervención del Estado al mínimo. Paralelamente, los “fracasos” del desarrollo de otros países del Tercer Mundo se atribuyeron al mantenimiento de una estrategia proteccionista e intervencionista. Un debate acerca de los factores que explican el éxito de los

b) El auge del neoclacismo con cambio estructural: El Consenso de Washington (Décadas del 80 y 90).

El denominado “Consenso de Washington” –que tuvo una enorme influencia en la política económica de los países en desarrollo y, en especial, en América Latina en los años 1990- sostuvo que el desarrollo económico requería reformas “estructurales”, que acabaran con los viejos modelos de desarrollo (como el caso de la ISI): liberalización comercial y financiera, privatizaciones de empresas públicas y desregulación de los mercados. Estas fueron las reformas estructurales que, con distinto ritmo y amplitud, se pusieron en marcha en la mayoría de los países latinoamericanos siguiendo las recomendaciones del referido consenso. Conjuntamente con la drástica reducción de la inflación, la estabilidad macroeconómica y la correcta determinación de los precios, estas recomendaciones se transformaron en los instrumentos claves de la corriente dominante en materia de desarrollo económico.

EL “Consenso de Washington” se constituyó en 1989 <sup>7</sup> como fruto del accionar del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Grupo de los Siete (G-7) y de representantes del establishment internacional. Estos elaboraron un rígido programa de ordenamiento universal, cuyo sustento era encarar reformas estructurales para encausar la situación socio-económica de los países subdesarrollados, especialmente de América Latina, que, en 1989 se encontraba inmersa en la tristemente célebre “década perdida”

## II-6) HACIA EL CONSENSO POST WASHINGTON (Desde mediados de la década del 90)

El Consenso de Washington comienza a ser cuestionado a partir de la aparición del denominado “consenso post Washington” que surge a mediados de los noventa, a partir de los trabajos de Ocampo (actual Secretario Ejecutivo de la CEPAL) (2001 y 1998), de Katz (2000) en Argentina y especialmente de Stiglitz (1998 y 2002)<sup>8</sup>, a partir de las recurrentes crisis en las que se vieron envueltos los denominados países emergentes.

Para comprender mejor el pensamiento reciente de Stiglitz sobre la economía del desarrollo resulta imprescindible leer con detenimiento el trabajo titulado “Mas instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington” (1998).

En dicho trabajo el autor hace una profunda crítica al denominado “Consenso de Washington”.

---

países del Sudeste Asiático se encuentra en: Tenewicki, M. “Acerca de las causas del desempeño y la crisis del modo de desarrollo en el sudeste asiático”, Realidad Económica número 166, Buenos Aires, 1999.

<sup>7</sup> Véase: Williamson, J. “The Progress of Policy Reform in Latin America”, IIE, Policy Analysis in International Economics, número 28, January 1990, Washington.

<sup>8</sup> Joseph E. Stiglitz recibió en el año 2001 el premio Nobel de Economía por sus valiosas contribuciones a la teoría de la información que han sido fundamentales para comprender el funcionamiento de las economías modernas, especialmente la dinámica de los mercados financieros y de los procesos de aprendizaje tecnológico.

Sin embargo, han sido los trabajos de Stiglitz como Vicepresidente del Banco Mundial en la segunda mitad de los años 1990 los que han tenido mayor repercusión pública. Sus críticas al Fondo Monetario Internacional y a la forma en que las instituciones basadas en Washington abordaron la crisis asiática y la actual crisis argentina sorprendieron al mundo no sólo por provenir del interior de los propios organismos multilaterales de crédito sino también por la envergadura intelectual de quien las hacía públicas.

Sin entrar en la discusión de los resultados de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, Stiglitz en el artículo de referencia cuestiona los fundamentos de las políticas propuestas y, sobre todo, enfatiza aquellos aspectos que el Consenso dejó de lado.

Su argumento central es que para que los mercados cumplan con sus funciones se debe estimular la competencia. Políticas que deberían haber sido vistas como medios para alcanzar mercados más competitivos fueron concebidas por el Consenso de Washington como fines en sí mismas.

Ni el cambio de propiedad en el caso de las empresas públicas que fueron privatizadas ni la liberalización comercial o financiera de por sí generan mayor competencia. Para estimular la competencia es imprescindible construir adecuados marcos regulatorios para las empresas privatizadas, diseñar y aplicar vigorosamente una legislación de defensa de la competencia que evite los abusos de posiciones dominantes tanto en los mercados de bienes como en los de servicios y regular el funcionamiento de los mercados financieros.

Para enfrentar las fallas de funcionamiento de mercados tan imperfectos como los financieros o los de servicios públicos privatizados, no queda otro camino que construir un conjunto de instituciones que no estaban contempladas en las recomendaciones del Consenso de Washington. Y esto no sólo lleva tiempo y un aprendizaje considerable sino que también requiere una clara decisión política.

La omisión de estos temas cruciales en la agenda del Consenso de Washington y la prédica incesante respecto a las fallas de la intervención estatal dejaron a los países en desarrollo particularmente mal equipados para enfrentar las fallas de los mercados y, por ende, privaron a estos países de muchos de los beneficios potenciales de una economía más competitiva.

No es sorprendente entonces para el autor, que los resultados de la implementación de las políticas en cuestión hayan sido tan magros y en los últimos tiempos sólo relucen los costos de las reformas implementadas a comienzos de los años noventa.

Stiglitz también menciona otros aspectos fundamentales de la agenda del desarrollo que fueron ignorados por el Consenso de Washington como la formación de recursos humanos, la transferencia de tecnología, los problemas ambientales, la equidad, la democracia, etc.

Para el autor, para poder abordar esas cuestiones también es imprescindible construir instituciones adecuadas para enfrentar problemas de equidad e intergeneracionales en situaciones complejas donde abundan los bienes públicos.

Si bien en el consenso post Washington hay acuerdo acerca de las metas del desarrollo económico, se abre un abanico de cuestiones acerca de cómo alcanzar dichas metas y sobre las políticas más adecuadas para enfrentar los problemas cruciales que enfrentan nuestros países.

Como bien lo plantea Stiglitz: "Recién ahora estamos comenzando a entender las interrelaciones entre democratización, inequidad, protección ambiental y crecimiento. Lo que sabemos encierra la promesa de poder generar estrategias complementarias que nos permiten avanzar hacia el logro de los objetivos antes enunciados. Debemos reconocer, empero, que no todas las políticas contribuirán a todos los objetivos. Muchas políticas implican equilibrios difíciles entre objetivos en conflicto. Es importante reconocer este dato y hacer opciones sobre prioridades"<sup>9</sup>

En el debate actual estas observaciones no sólo se aplican a las recomendaciones del Consenso de Washington sino también a buena parte de sus críticos que parecen ignorar muchas de las restricciones que se enfrentan en el difícil camino del desarrollo económico.

En su libro más reciente (2002), Stiglitz es aún más crítico con el Consenso de Washington. En efecto, advierte sobre el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre los pobres en esos países. Sostiene que la globalización – entendida como la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales- puede ser una fuerza benéfica y su potencial es el enriquecimiento de todos,

---

<sup>9</sup> Stiglitz, J. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", Desarrollo Económico número 151, Buenos Aires, página 171.

particularmente los pobres; pero también considera que para que eso suceda es necesario replantearse profundamente el modo en que la globalización ha sido gestionada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales que tan importante papel han desempeñado en la eliminación de barreras y las políticas impuestas a los países en desarrollo en el transcurso de la globalización. En tal sentido, el autor sostiene que el proceso de globalización orientado por el FMI y las organizaciones internacionales ha causado un sufrimiento excesivo a los países en desarrollo y que es hipócrita pretender ayudar a los países subdesarrollados obligándolos a abrir sus mercados a los bienes de los países industrializados y al mismo tiempo proteger los mercados de éstos. Finalmente argumenta que en algunos países las privatizaciones alentadas por el FMI no constituyeron una palanca para el crecimiento, y que los programas de austeridad de ese organismo desembocaron en tasas de interés tan altas que la creación de empleos y empresas hubiera sido imposible, aún en un contexto económico propicio. En ese contexto, habló irónicamente de las patrullas del FMI que decidían prioridades de gastos para los países del Tercer Mundo desde sus cómodos hoteles de cinco estrellas.

En base a estas consideraciones podemos afirmar que el consenso post Washington mantiene grandes similitudes con la economía tradicional del desarrollo: ambas posturas se apartan de la estrecha visión neoclásica que supone que los mercados (a los que la ortodoxia considera sinónimo de competencia) funcionan correctamente en cualquier estructura económica. Incluso Stiglitz sostiene que si bien la ISI –propuesta por la tradición clásica de la ED para salir del atraso– fue inefectiva, ello se debió al fracaso en la creación de competencia interna y no por la protección del exterior.

Respecto al modelo IOE, en otro de sus artículos, Stiglitz sostiene que el exitoso crecimiento de estos países se debió a que se siguieron “políticas amigables con el mercado”.<sup>10</sup> En este artículo Stiglitz sostiene que los países del Este Asiático no siguieron políticas generalizadas de liberalización comercial y financiera, como sostienen los neoclásicos ni políticas de protección generalizadas. El autor sostiene que en estos países “los gobiernos intervinieron activamente en los mercados, utilizándolos, complementándolos, regulándolos y hasta creándolos, pero sin reemplazarlos”, con lo cual generaron un clima en el cual los mercados pudieron prosperar.

## II-7) NUEVOS ENFOQUES SOBRE DESARROLLO ECONOMICO: (Décadas del 80 y 90)

Tal como señala Nochteff<sup>11</sup>, a partir de la década del 80 ha estado consolidándose un consenso muy distinto del “Consenso de Washington”, impulsado por algunas de las corrientes más nuevas y menos ortodoxas del pensamiento económico, tales como la neoshumpeteriana, la neoinstitucionalista, o la llamada “nueva teoría del comercio internacional”. Este consenso se ha formado a partir de las investigaciones sobre: las formas de aceleración y difusión del cambio tecnológico; la llamada nueva (o tercera) revolución industrial; la experiencia de las economías más exitosas de la posguerra –especialmente las de Japón, Alemania, Francia, Italia, los países escandinavos y, dentro de los países del Tercer Mundo, los países del Sudeste Asiático–; y el funcionamiento del comercio internacional de bienes y de tecnología en las dos últimas décadas.

Uno de los rasgos centrales de este consenso, como señala Nochteff, es el énfasis en la importancia de la innovación y la difusión de la tecnología para el dinamismo económico. En rigor, esta cuestión ya había sido examinada y en muchos casos considerada como fundamental para el

---

<sup>10</sup> Stiglitz, J. “Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático”, Desarrollo Económico número 147, Buenos Aires, 1997, página 347.

<sup>11</sup> Nochteff, H. “Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Azpiazu, D. y Nochteff, H. “El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política”, Tesis/Norma, Buenos Aires, 1994.



desarrollo por autores tan distintos como Adam Smith, Karl Marx, Joseph Schumpeter, Simon Kuznets, Robert Solow, Michal Kalecki e incluso muchos de los pioneros de la ED.

La principal diferencia entre lo que podría llamarse el “viejo” (pero fundamental para el pensamiento económico actual) y el “nuevo” enfoque de las relaciones entre el cambio tecnológico y el desarrollo no es tanto una diferencia sobre la importancia de la ciencia, la tecnología (y en muchos de los autores la industrialización) para el desarrollo, sino la importancia de las políticas científicas, tecnológicas e industriales relacionadas entre sí para el dinamismo económico, que ha sido enfatizada por autores como Alice Amsden, Giovanni Dosi, Klaus Esser, entre otros

Estas corrientes señalan la importancia de la innovación y la difusión de la tecnología y de las instituciones para el dinamismo económico y destacan las imperfecciones del mercado de tecnología, especialmente en las economías en desarrollo.

Asimismo asignan gran importancia al capital humano en los procesos de desarrollo. Muestran que los datos indican que la productividad de una economía sube fuertemente, cuando se invierte consistentemente en potenciación del capital humano. Si se deja actuar solo al mercado, se producirá una subinversión, muchos quedarán excluidos de una educación amplia por carecer de medios para comprarla. Para estas escuelas de pensamiento, el mercado dejado a sí mismo tenderá a infraproveer capital humano. Por ello los gobiernos tienen que jugar un papel importante en la provisión de educación pública. También tienen que tener un rol gravitante en investigación y desarrollo dado que, dejado a sí mismo, el mercado también subprovee tecnología. Sin la acción del gobierno hay demasiado poca inversión en la producción y adaptación de nuevas tecnologías.

Estos enfoques se incorporan en la reseña sobre la ED debido a las investigaciones que destacaron la importancia de la aceleración y difusión del cambio tecnológico en el proceso de desarrollo de los países del que siguieron el modelo de IOE.

## II-8) LA NUEVA AGENDA QUE PREPARA WASHINGTON O EL CONSENSO DE WASHINGTON REVISADO: ¿Adiós a la receta “única”? (Desde mediados de la década del 90)

A partir de las recurrentes crisis de los países subdesarrollados y de las críticas recibidas, John Williamson –el ideólogo del Consenso de Washington- realizó diversos trabajos en los cuales revisó su manifiesto inicial y discutió las diez reformas de política económica sugeridas en 1989, en virtud de los cambios ocurridos en Latinoamérica desde entonces. Entre esos trabajos se destacan “The Washington Consensus Revisited” (1996) y el más reciente “After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America” (2003). Luego de reseñar estos trabajos analizaremos si el autor admite los errores del modelo neoliberal de los 90 –es decir, si hay un cambio de perspectiva-, o si la nueva agenda no varía sustancialmente del enfoque sustentado anteriormente.

En su trabajo de 1996, el autor discute y modifica las 10 reformas de política económica sugeridas en 1989.

1) Si en 1989 sostuvo la necesidad de restaurar la disciplina presupuestaria, en 1996 señaló que la virtud fiscal no es suficiente sino que también era importante mantener elevadas tasas de ahorro privado para financiar la inversión.

2) Si en 1989 subrayó la importancia de redirigir el gasto público desde áreas como administración, defensa y subsidios hacia campos con altos retornos económicos y con gran potencial para mejorar la distribución de los ingresos como salud, educación e infraestructura, en 1996 reafirmó esa necesidad.

3) En 1989 sugirió la importancia de ampliar la base impositiva, de recortar las tasas impositivas marginales y de mejorar la administración tributaria. Luego agregó la necesidad de gravar las externalidades ambientales.

4) En 1989 señaló la importancia de la desregulación financiera. Para el autor, la prioridad en esa área cambió a raíz de las crisis de Argentina, México y Venezuela. Por ello sostuvo en 1996 la necesidad de que el Estado supervise al sector financiero.

5) En 1989 señaló que la tasa de cambio debía ser lo suficientemente competitiva como para producir un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales. En 1996 reafirmó esta formulación y propuso abandonar tanto el tipo de cambio flotante como el uso de la relación de cambio como un anclaje nominal. En tal sentido, recomendó seguir el ejemplo establecido por Chile y Colombia, que utilizaron una banda amplia para mantener un tipo de cambio competitivo a pesar de las fuertes presiones que provocaba el ingreso de capitales.

6) En 1989 enfatizó la importancia de la liberalización del comercio y de las restricciones a la inversión extranjera directa. Luego propuso la liberalización del comercio intra-regional.<sup>12</sup>

7) En 1989 recomendaba enfáticamente las privatizaciones y la desregulación de los mercados. En 1996 -si bien sostuvo que las privatizaciones fueron benéficas para la gente-, reconoció que algunas no siempre fueron implementadas para promover la competencia, tal como el sostenía. Por otro lado señaló que la desregulación había hecho progresos notables en América Latina, excepto en el mercado laboral. Por ello propuso avanzar rápidamente en la flexibilidad de este mercado.<sup>13</sup>

8) Siempre sostuvo la importancia de respetar los derechos de propiedad.

9) Este tópico fue agregado en 1996. Se refería a la necesidad de pasar de un estado caracterizado como inflado, a fortalecer una serie de instituciones estatales claves cuyo funcionamiento eficiente es considerado fundamental para un crecimiento rápido y equitativo: bancos centrales independientes, fuertes oficinas de presupuesto y un sistema judicial incorruptible e independiente del Poder Ejecutivo.

10) Este tópico también fue agregado en 1996. Se refería a la necesidad de gastar más y mejor en educación primaria y secundaria dado que, para el autor, una fuerza laboral educada y capacitada es el prerrequisito más importante para el desarrollo acelerado.

En su último libro (2003) Williamson sostiene que postula una nueva reforma económica para la región dado que, esta nueva agenda no es la misma que el postuló 14 años atrás. Señala por ejemplo que, algunas medidas que entonces parecieron importantes, como la liberalización del sistema financiero no fueron incluidas en esta oportunidad. Por otro lado, incluyó nuevos temas como la distribución del ingreso.

Para sintetizar su nueva propuesta, podemos decir que Williamson pone el acento sobre cuatro ejes:

- 1) El reclamo para que los países hagan un mayor esfuerzo para tornarse invulnerables frente a las crisis. Para ello recomienda llevar a la práctica políticas fiscales contracíclicas, flexibilidad en el manejo de la tasa de cambio, completar la reforma del sistema jubilatorio, acumular reservas cuando crecen las exportaciones, supervisar el sistema bancario, incrementar el ahorro doméstico para evitar la extrema dependencia de los capitales extranjeros, etc.
- 2) Completar y profundizar las reformas de “primera generación”, es decir, las privatizaciones, la desregulación de los mercados y la apertura externa. Para ello recomienda reducir la inflexibilidad del mercado laboral y profundizar la apertura comercial y las privatizaciones, entre ellas las de la banca.
- 3) Llevar adelante las reformas de “segunda generación”, es decir, los cambios institucionales necesarios (políticos, judiciales y financieros) para hacer efectivas las reformas de “primera generación”. El autor se refiere a la necesidad de construir un Estado inteligente capaz de hacer lo que el sector privado no puede. En tal sentido sostiene que el nuevo estado debe asegurar el funcionamiento de los mercados, proveer bienes públicos, internalizar las externalidades y en algunos casos, corregir la distribución del ingreso

---

<sup>12</sup> En el Consenso original analizaba separadamente la política comercial y la inversión extranjera directa.

<sup>13</sup> En el Consenso original analizaba separadamente las privatizaciones y la desregulación

- 4) La propuesta de que el sector público reconozca que no es justamente el índice de crecimiento lo que importa, sino los frutos de ese crecimiento.

A partir del análisis de las recomendaciones de Williamson desde mediados de la década del 90, se desprenden algunas conclusiones relevantes para entender la política de los organismos internacionales en la actualidad.

Si bien es cierto que nuevos e importantes temas –tales como la distribución del ingreso y la supervisión del sistema financiero para evitar crisis- aparecen en la nueva agenda, no es menos cierto que los principales postulados del Consenso de Washington se reafirman en las últimas recomendaciones: las privatizaciones, la apertura comercial y las desregulaciones, especialmente la del mercado laboral. Es decir, Williamson está lejos de creer en la actualidad que la política del libre mercado y del Estado mínimo hayan sido un error de los 90.

Por otro lado, uno de los principales imperativos de estas nuevas recomendaciones -el “estado inteligente”, es decir, pequeño pero muscular y que juegue un rol constructivo para estimular y regular al sector privado-, no es debidamente clarificado. Por lo tanto, por un lado, vemos que no se modifica la ya clásica postura frente al papel del estado en la promoción de políticas de desarrollo. Por otro lado, se desprende que la única estrategia posible para el desarrollo en América Latina es la reiteración de las recetas anteriores, o sea las mismas que fundaron el Consenso de Washington: el estado debe asentar los cimientos sociales del desarrollo allí donde hay fallas del mercado: los servicios sociales básicos y lo demás es garantizar el funcionamiento de los mercados y atacar la corrupción presente en el estado con una nueva burocracia estatal comprometida con estos objetivos.

## CONCLUSIONES: RELACIONES ENTRE DESARROLLO Y REDISTRIBUCION E IMPLICANCIAS PARA UN MODELO DE PAIS CON JUSTICIA SOCIAL

La creciente desigualdad internacional y el incremento de la pobreza confirman que los temas estudiados por la ED distan de haberse quedado obsoletos. Respecto a América Latina, las últimas cifras disponibles sobre la evolución de largo plazo de la región son de significativa importancia. Según los recientes informes de la CEPAL, el número de personas por debajo de la línea de pobreza ha aumentado en la región respecto a 1980, en términos no solo absolutos sino porcentuales, el desempleo abierto se ha triplicado, la informalidad creció fuertemente y la desigualdad ha aumentado severamente.

En particular, la Argentina se encuentra frente a una encrucijada que obligará a resolver problemas urgentes, pero también requerirá ir definiendo posiciones sobre una nueva estrategia de país de aquí en más. Ha alcanzado niveles de pobreza y desigualdad que eran inimaginables hace unos pocos años.

En este marco, pensamos que un tema crucial no suficientemente analizado –salvo excepciones- por la ED, debe cobrar mayor relevancia: el de las relaciones entre desigualdad y crecimiento.

En tal sentido, la evidencia empírica comprueba lo señalado por Amartya Sen: la pobreza no se relaciona tanto con la cantidad de recursos disponibles por una sociedad como con la distribución de los mismos, es decir, con las relaciones sociales que la van configurando.

Es así cómo al mismo tiempo que la Argentina produce más de dos toneladas de comida per cápita, encontramos situaciones crecientes de desnutrición.

¿Qué fue lo que nos pasó?. Desde la perspectiva de los que apoyaron las reformas de la década pasada -es decir, las reformas propuestas por el Consenso de Washington-, éstas podían producir inicialmente una disminución de ingresos y de niveles de vida en ciertos sectores, pero llevarían luego a un crecimiento con mayor equidad.

Hoy vemos que aun en los mejores años del Plan de Convertibilidad, alguna vez considerado ejemplo por el Fondo Monetario Internacional, el crecimiento del ingreso y de la productividad fueron acompañados por fuertes aumentos en los niveles de desigualdad.

Frente a esa realidad un nuevo consenso –como vimos- está siendo incorporado aun en el propio seno de algunas instituciones multilaterales: el aumento de la desigualdad y de la pobreza se está convirtiendo en un obstáculo fundamental para el crecimiento económico y para el desarrollo de las instituciones democráticas. Esto implica cuestionar la concepción previamente hegemónica de que hay sólo una estrategia posible basada en los preceptos del Consenso de Washington.

Por el contrario, frente a la existencia de distintas estrategias alternativas, comienza a plantearse (Sen, entre otros) que es fundamental privilegiar aquélla que genere una mejor distribución del ingreso, aún a costa de obtener un crecimiento menor en el corto plazo.

Esto significa que uno de los aspectos centrales a tener en cuenta, tanto en las decisiones de política como en los procesos de reformas estructurales, es su impacto sobre el bienestar de los sectores más pobres y sobre la distribución del ingreso en su conjunto.

Es que a nivel social esa estrategia es la que permite asegurar la mayor representación de los ciudadanos en las instituciones de la sociedad y, por lo tanto, consolidar la calidad de las mismas.

Por el contrario, el aumento de la desigualdad lleva a una concentración del poder económico y político que fomenta un comportamiento rentista de quienes detentan ese poder.

Por otro lado, a nivel económico la población está muy ligada a ciertos factores (como la falta de acceso al crédito, a la información, a la acumulación de capital humano), que en la medida en que son atacados puede generarse un fuerte impulso sobre el crecimiento del ingreso y la expansión del mercado local.

Esto parece ser corroborado por algunas experiencias de países asiáticos. En el caso de Corea del Sur y de Taiwán, distintos autores enfatizan un impacto importante sobre el crecimiento de una temprana reforma agraria, de las inversiones en infraestructura y capital humano y de un deliberado proceso de mejoras institucionales y de redistribución de ingresos.

Por ejemplo, Sen señala que por diversas razones históricas, incluido el énfasis en la educación básica y en la asistencia sanitaria primaria, fue más fácil conseguir la participación económica general en muchas economías del Sudeste Asiático que en Brasil, la India o Pakistán, donde la creación de oportunidades sociales ha sido mucho más lenta, y esa lentitud ha constituido un obstáculo para el desarrollo económico. En Corea del Sur y Taiwán, la expansión de oportunidades sociales ha contribuido a facilitar el desarrollo económico con un elevado empleo y ha creado también las circunstancias favorables necesarias para reducir las tasas de mortalidad y aumentar la esperanza de vida <sup>14</sup> Es decir, la experiencia del Sudeste Asiático, demuestra como la realidad funciona aquí también de modo casi opuesto a la visión que se había generalizado en la década del 90. Los hechos históricos han demostrado que mejorar la equidad favorece el crecimiento y desencadena círculos virtuosos, y al revés, cuanto mayores son las desigualdades más trabas se generarán a la posibilidad de un crecimiento sostenido.

En ese contexto ¿cómo jugaron las prioridades sociales dentro de la estrategia económica argentina de los últimos años?. Es evidente que estuvieron lejos de apuntar a la reducción de la pobreza y a una distribución más equitativa del ingreso. Esto se vio agravado por la creciente limitación impuesta sobre el Estado para la provisión de bienes públicos, lo que tendió a reforzar las desigualdades resultantes de las relaciones de mercado. Como resultado, la economía argentina muestra hoy la dramática situación de que más de la mitad de la población pasó a ubicarse por debajo de la línea de pobreza.

Por eso, a partir de una clara percepción de que la economía no es un espacio autónomo, es necesario repensar una estrategia que incorpore los objetivos sociales e institucionales. Esto implica plantear una perspectiva de crecimiento, que además de ser acompañada de una fuerte provisión de

---

<sup>14</sup> Sen, A “Desarrollo y libertad”, Planeta, Buenos Aires, 2000, página 65.

bienes públicos, incorpore como prioridades la reducción de las fuertes desigualdades existentes, el desarrollo de las capacidades de la población y la recomposición de las instituciones.

Sólo una estrategia como ésta permitirá legitimar el rol de los políticos, mejorar la escala de valores sociales y consolidar nuestra identidad como nación.

En tal sentido, ni las omisiones del Consenso de Washington ni el tipo de intervención estatal que hubo en América latina durante la industrialización sustitutiva de importaciones ayudan demasiado a enfrentar ese desafío.

## BIBLIOGRAFIA

- Baran, P. “La economía política del crecimiento”, F.C.E, México 1959.
- Bustelo, P. “Economía del desarrollo. Un análisis histórico”, Complutense, Madrid, 1991.
- Hirschman, A. “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”, en Desarrollo y América Latina, FCE, México, 1973.
- Hirschman, A. “Auge y ocaso de la teoría del desarrollo”, El Trimestre Económico número 88, México, 1980.
- Katz, J. “Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina”, FCE/CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Krugman, P. “Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico”, Desarrollo Económico número 143, Buenos Aires, 1996.
- Nochteff, H. “Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Azpiazu, D. y Nochteff, H. “El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política.”, Tseis/Norma, Buenos Aires, 1994.
- Ocampo, J.A. “Retomar la agenda del desarrollo”, Revista de la CEPAL número 74, Santiago de Chile, 2001.
- Ocampo, J.A. “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, Revista de la CEPAL número 66, Santiago de Chile, 1998
- Prebisch, R. “El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas”, Naciones Unidas, CEPAL, Nueva York, 1950.
- Sen, A. “Desarrollo y libertad”, Planeta, Buenos Aires, 2000
- Sen, A. “¿Cuál es el camino del desarrollo?”, Comercio Exterior, 1985.
- Singer, H. “El desarrollo en la posguerra”, Comercio Exterior, 1989.
- Stiglitz, J. “El malestar en la globalización”, Taurus, 2002
- Stiglitz, J. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington”, Desarrollo Económico número 151, Buenos Aires, 1998.
- Stiglitz, J. “Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático”, Desarrollo Económico número 147, Buenos Aires, 1997
- Sutcliffe B. “Development after ecology”, en Bhaskar, V. y Glyn, A. “The North, the South and the Environment”, Eartscan, 1995.
- Tenewicki, M. “Acerca de las causas del desempeño y la crisis del modo de desarrollo en el sudeste asiático”, Realidad Económica número 166, Buenos Aires, 1999.
- Williamson, J. y Kuczynski, P (editores). “After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America”. IIE, Washington D.C., marzo 2003.
- Williamson, J. “The Progress of Policy Reform in Latin America”, IIE, Policy Analysis in International Economics, número 28, January 1990, Washington D.C.
- Williamson, J. “The Washington Consensus Revisited”, IIE, Washington D.C., 1996 (mimeo).

