ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL
José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR
Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR
Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE
Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES
Valor anual, tres números:
EXTERIOR: US$. 30
ECUADOR: S/. 110.000
EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US$. 10
EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE
Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador
Fax: (593-2) 568452
e-mail: Caap1@Caap.org.ec
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA
Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION
Sonia Navarrete

IMPRESION
Albazul Offset

caap

ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE 51

Quito-Ecuador, diciembre 2000

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras 7 - 22 / Wilma Salgado

Política: "Pugna de intereses" y desconsolidación de la democracia / 23 - 32 Equipo Coyuntura CAAP

Conflictividad socio-política: Julio - Octubre 2000 / 33 - 42

TEMA CENTRAL

La ruptura geopolítica y epistemológica del paradigma del desarrollo / 43 - 74 César Montúfar

Despensar la pobreza desde la exclusión / 75 - 96 José Sánchez Parga

Cómo se construyen la pobreza y sus discursos / 97 - 122 Francoise Houtart Francois Polet

La falacia de la solidaridad y neoliberalismo / 123 - 138 J. de Olano

ENTREVISTA

Historia y Literatura

Entrevista realizada a Héctor Aguilar Camín por Hernán Ibarra / 139 - 142

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 143 - 154

DEBATE AGRARIO
Clase, género e identidad: la United Fruit Company, "Hacienda Tenguel", y la reestructuración de la industria del banano / 155 - 178
Steve Striffler
Agricultura de exportación y etnicidad en la frontera México - Estados Unidos / 179 - 206 / Carmen Martínez Novo

ANALISIS
La Justicia en Tiempos de la Ira:
Linchamientos Populares Urbanos en América Latina / 207 - 226
Eduardo Castillo Claudett
Democracia, estabilización económica y arreglos normativos: Argentina ... ¿una experiencia exitosa. ? / 227 - 256
Laura C. Pautassi

CRITICA BIBLIOGRAFICA
Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto / 257 - 265
Comentarios de Angel Ma. Casas Gragea

TEMA CENTRAL

LA RUPTURA GEOPOLITICA Y EPISTEMOLOGICA DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO[1]

César Montúfar*

Resulta un lugar común pensar que el colapso del paradigma de desarrollo que impulsó la capitalización física y el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) fue resultado de la crisis de la deuda y el ajuste estructural de los años ochenta. Igualmente, se sostiene que la preocupación por la pobreza, el capital humano y las necesidades básicas ha sido el corolario de un contexto internacional distinto, marcado por la globalización y el fin de la guerra fría, en el que un ambiente humanitario y apolítico se ha impuesto sobre las visiones realistas del pasado.

Este artículo cuestiona ambos equívocos. Propone que la ruptura del viejo paradigma fue resultado de una batalla geopolítica y conceptual entre países donantes y receptores de asistencia de cuyo desenlace surgió una visión del desarrollo más preocupada por resolver los problemas de la gente que los de una economía que debía capitalizarse; más vinculada a los temas de interdependencia, que a una visión de desarrollo nacional que reprodujera la experiencia europea o norteamericana de modernización.

La ruptura geopolítica del paradigma del desarrollo

Las políticas iniciales de asistencia internacional para el desarrollo (en adelante referidas como AID) respondieron al interés estadounidense de mantener estable el flujo de dólares en la economía mundial con el fin de promover la expansión del comercio y el acceso a los recursos naturales en posesión de los países receptores de asistencia (en adelante referidos como PRA). En vista de que ese objetivo no podía ser logrado solo con el concurso de actores privados, los Estados de los países "subdesarrollados" se convirtie-

1 Este texto es una traducción del capítulo dos de "International development assistance and state building in aid receiving countries". Disertación doctoral, New School for Social Research, Nueva York, 1999. Una versión preliminar del mismo fue publicada en Papeles de Trabajo No. 4, Maestría de Ciencias Políticas y Administración Pública, PUCE, 1999.

* (Sociólogo. Profesor investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar

ron tanto en los receptores únicos de los recursos provenientes de la asistencia internacional como, en consecuencia, en los actores principales del proceso de desarrollo vía la inversión de dichos recursos en la economía. Siendo que EE.UU., a través de canales bilaterales y multilaterales, se constituyó en el principal proveedor de asistencia internacional en la posguerra, podríamos decir, que fue la principal fuerza internacional en promover el surgimiento de Estados inversionistas en los PRA y en la orientación que adquirieron dichas inversiones públicas.[2]

En el inicio de los años setenta se produjo un intenso re acomodo del orden monetario y comercial internacional que se constituyó al fin de la Segunda Guerra Mundial bajo la hegemonía de EE.UU. Por lado monetario, el 15 de agosto de 1971, el presidente Nixon declaró la inconvertibilidad del oro. Esta decisión, que alteró una de las reglas básicas del sistema de Bretton Woods, modificó radicalmente el papel cumplido por EE.UU. como fuerza estabilizadora del sistema monetario internacional.[3] La situación del dólar en el orden monetario de la posguerra otorgaba a EE.UU. una gran libertad interna para sus políticas económicas domésticas y una gran influencia sobre otras economías gracias a la extensión de créditos y donaciones.[4] Aún más, la posición del dólar como divisa de reserva permitió a EE.UU. contraer altos déficits presupuestarios que posibilitaban el financiamiento de programas internacionales muy costosos, tanto económicos como militares.

Sin embargo, desde mediados de los sesenta las reservas netas de EE.UU., en gran parte debido a la guerra de Vietnam, comenzaron a disminuir drásticamente. Esta tendencia se evidenció por desequilibrios en la balanza de pagos, déficit presupuestarios acumulados, exceso en la demanda, inflación creciente y elevados flujos de capital al exterior. Según Joanne Gowa, hacia fines de esta década, el conflicto entre la autonomía del manejo económico doméstico y el mantenimiento del esquema de Bretton Woods era particularmente costoso para EE.UU. Además, al interior de este país creció una fuerte demanda por expandir la economía, controlar la inflación y disminuir el desempleo. Estos objetivos no podían ser conseguidos si EE.UU. mantenía su política económica internacional de la posguerra, lo cual lo obligaba a jugar el costoso pa-

2 Para una explicación sobre los orígenes y contenidos del paradigma de asistencia para el desarrollo que se puso en vigencia luego de la Segunda Guerra Mundial, ver el capítulo 1 de César Montúfar, "International development assistance and state building in aid receiving countries", Disertación doctoral, New School for Social Research, Nueva York, 1999.

3 Ver Benjamín Cohen, Organizing the worlds money. The political economy of international monetary relations. (Nueva York: Basic Books, 1977), p. 99.

4 Ver C. Fred Bergsteen, The dilemmas of the dollar: The economics and politics of United States international monetary policy. (Nueva York: Nueva York University Press, 1975), pp. 209-220.

pel de estabilizador del sistema monetario internacional. Varias medidas remediales fueron intentadas por los presidentes Lyndon Johnson y Richard Nixon. Finalmente, Nixon optó por "cerrar la ventanilla de la convertibilidad del oro" para de esa manera evitar una devaluación del dólar y precautelar su posición dominante en el sistema monetario internacional. Con esta decisión, uno de los pilares del esquema de Bretton Woods fue alterado unilateralmente por EE.UU. con el argumento de que constreñía su libertad para aplicar una política económica interna autónoma.[5]

Si esto ocurría por el lado monetario, a nivel comercial la posición de EE.UU. había sido afectada por la competencia de los países de Europa occidental, ya desde mediados de los años sesenta. En el marco del régimen internacional de comercio que surgió en la posguerra, EE.UU. impuso a todas las demás economías el principio de libre comercio como un imperativo para la estabilidad y el progreso económico internacional. Este régimen se construyó sobre el marco multilateral del GATT, que en un período de casi 40 años de negociaciones, desde 1947, eliminó virtualmente en el mundo capitalista las mayores tarifas y barreras comerciales.[6] El surgimiento y consolidación de la Comunidad Económica Europea debilitó la posición comercial dominante de EE.UU. como la "nación más favorecida" en el marco de la aplicación de políticas de no discriminación comercial. De ahí que, para fines de los sesenta, Europa había adquirido un importante poder de negociación lo cual le permitía imponer barreras proteccionistas. Además, desde 1971, los países europeos presionaron para el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias al interior del GATT, que abriera la puerta a políticas discriminatorias a través de las cuales se promuevan las exportaciones desde América Latina y Asia del Este. En ese mismo año, luego de largas negociaciones con la UNCTAD, los países de la OCDE aceptaron formalmente el principio de concesiones especiales de comercio para países "subdesarrollados". Con excepción de los llamados productos "sensibles" y productos agrícolas, los países de la OCDE acordaron tratar a las exportaciones de los países "en desarrollo" sobre bases preferenciales sin demandar reciprocidad.[7]

Si bien estas medidas significaron una clara violación del principio de no discriminación, su aplicación solo tuvo un pequeño impacto sobre el régimen

5 Ver Joanne Gowa, Closing the Gold Window. Domestic Politics and the End of Bretton Woods (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 13, 20-21, 24-27.

6 Ver Charles Lipson, "The Transformation of Trade. the Sources and Effects of Regime Change," en Stephen Krasner, International Regimes (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 240.

7 Las excepciones establecidas disminuyeron el impacto real de esta medida. De hecho, los productos de muchos países "en desarrollo" fueron incluidos en la lista de "productos sensibles". Además,

de comercio de la posguerra debido a que se circunscribieron a un número limitado de productos. Al fin y al cabo, la idea de incorporar a economías "en desarrollo" era también congruente con la lógica del GATT de promover una mayor participación de todas las naciones del mundo en el comercio internacional.[8] De todas formas, para mediados de los sesenta, el principio de la liberalización comercial, rector de la política comercial de EE.UU. desde los años treinta, había sufrido una importante transformación. De allí en adelante, la norma de no discriminación comenzó a ser consistentemente violada, abriéndose la posibilidad para una segmentación geográfica y por producto del mercado mundial. Ello ocurrió sin que las normas del orden comercial de la posguerra sufrieran formalmente una alteración radical. Normas como la reciprocidad, el multilateralismo, la trasparencia de las barreras comerciales, las normas de salvaguarda y la tendencia hacia una cada vez mayor liberalización de las barreras comerciales siguieron rigiendo la organización del comercio mundial. De hecho, el GATT sobrevivió como la institución más importante encargada de coordinar la reducción de barreras comerciales en todo el mundo.[9]

Es importante profundizar sobre la inclusión de la norma especial para los países "en desarrollo" en el marco del GATT. De acuerdo a esta norma, los países con mayor participación en el comercio mundial se comprometieron a brindar un tratamiento especial a los productos provenientes de países "subdesarrollados". Durante los años cincuenta, las reglas del GATT que tocaban los intereses de naciones "en desarrollo" solo permitían que estos países restrinjan su comercio a pretexto de proteger industrias nacientes o reservas precarias de divisas. Después de 1958, se estableció al interior del GATT un Comité especial con el objetivo de examinar los obstáculos que restringieran el desarrollo de las exportaciones de estos países y preparar un inventario de las barreras comerciales que debían ser eliminadas.[10] De forma concurrente, al interior de la ONU los países receptores de asistencia inicia-

---

países como EE.UU. no aplicaron ninguna de estas medidas. Ver Robert Hawkens y Engo Walter, "Trends en International Commercial Policy. Implications for the United States," en Robert Hawkens and Engo Walter, The United States and International Markets. Commercial Policy Options in an Age of Controls (Lexington, Mass.: D.C, Heath and Company, 1972), pp. 9-10. La posición de OCDE respecto a políticas comerciales y de desarrollo internacional fue publicada en OECD, Policy Perspective for International Trade and Economic Relations, Report by the High Level Group on Trade and Related Problems to the Secretary-General of OECD (Paris: OECD, 1971).

8 Ver "The Transformation of Trade..., pp. 244, 243.

9 Ver "The Transformation of Trade..., pp. 267-268.

10 Ver Jock Fenlayson and Mark Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions," en Stephen Krasner (ed.), International Regimes (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 293.

ron una campaña para demandar no solo un aumento en la cantidad de recursos de asistencia sino cambios en las políticas comerciales de los países "desarrollados". Esta posición condujo a un debate mundial sobre la naturaleza del sistema de comercio internacional y sus conexiones con el desarrollo internacional. La posición de los PRA, formalizada en la Conferencia de la ONU sobre Comercio Mundial y Desarrollo, que dio lugar a la creación de la UNCTAD, fue que no solo la asistencia para el desarrollo sino que el comercio mundial debía ser considerado como un espacio para la transferencia de recursos a los países "en desarrollo".[11]

De acuerdo a lo planteado en el documento final de la Conferencia de UNCTAD de 1964, el crecimiento de las economías "en desarrollo" dependía en gran medida de un incremento substancial de su participación en el comercio internacional.[12] A pesar de que el comercio mundial había crecido de manera importante entre 1950 y 1962, el documento denunció que la participación de las economías subdesarrolladas en el mismo se había reducido dramáticamente. Este problema se profundizaba por el creciente demanda por parte de estas economías de bienes de capital e insumos, que en su mayor parte eran importados.[13] Para

---

11 La primera conferencia de UNCTAD fue una de las reuniones de mayor envergadura sobre este tema. Se acreditaron delegados de 120 países, 75 de los cuales eran de países receptores de asistencia. Bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, Secretario General de UNCTAD, los países "en desarrollo" presentaron posiciones conjuntas en la mayor parte de temas importantes. Se estructuró un bloque, el denominado el Grupo de los 77, para levantar la tesis de un nuevo esquema de comercio internacional, en la línea defendida por Prebisch en un informe anterior para la ONU. En este informe Prebisch desarrolló su teoría de la tendencia de largo plazo al deterioro de los precios de los productos primarios frente a los precios de los productos manufacturados en la que propuso un conjunto de reformas para corregir este problema a nivel internacional. Ver Towards a New Trade Policy for Development (Nueva York: United Nations, 1964). En general, el bloque de países "subdesarrollados" demandó el establecimiento de un nuevo orden internacional de comercio que posibilite su desarrollo. Para ello se vio como indispensable que los países desarrollados apliquen políticas de apoyo a las necesidades de exportación de los países en proceso de industrialización. Respecto a este debate y a la relación comercio internacional y ayuda para el desarrollo ver Harry Johnson, Economic Policies Toward Less Developed Countries (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967), pp. 5-7, 22-28.

12 No obstante algunas diferencias, los países "desarrollados" mantuvieron una posición reticente a aceptar un cambio radical a los patrones vigentes de comercio internacional. El gobierno de EE.UU. propuso un sistema de acciones unilaterales en el marco establecido por el GATT. Otros países desarrollados mantuvieron posiciones más flexibles respecto a las demandas de los países "en desarrollo". Francia aceptó la posibilidad de organizar los mercados de productos primarios y de importación de manufacturas para asegurar la estabilidad de precios de acuerdo al nivel de desarrollo del país exportador. Gran Bretaña aceptó la idea de generalizar las preferencias establecidas para sus ex-colonias a todos los países "en desarrollo", aunque se opuso a la propuesta de un acuerdo internacional. EE.UU., al oponerse al establecimiento de un esquema de preferencias comerciales, articuló en la conferencia de UNCTAD una posición dirigida a que los temas de comercio y desarrollo internacionales se mantengan separados. De hecho, EE.UU. se abstuvo de votar en los principios aprobados por la Conferencia Ver Economic Policies Toward... pp. 6, 34-36.

corregir esta tendencia y vincular las tendencias del comercio mundial con las estrategias de desarrollo internacional, la UNCTAD recomendó el uso de acuerdos internacionales por producto que aseguren un acceso justo de los mismos a los mercados internacionales y a precios convenientes. Igualmente, la Conferencia propuso el establecimiento de compensaciones financieras a los países "en desarrollo" que sufrieran pérdidas por el deterioro de los términos de intercambio. Estos subsidios debían ir, por lo demás, directamente a los gobiernos de los países afectados.[14]

Como consecuencia de las presiones de la UNCTAD respecto al logro de arreglos comerciales discriminatorios favorables a los países "en desarrollo", las normas del GATT cedieron poco a poco. En 1965, el GATT agregó un nuevo capítulo sobre comercio internacional y desarrollo. Este capítulo reconoció la necesidad de promover una mayor participación de las economías "subdesarrolladas" en el comercio internacional y asegurar un mejor acceso de las mismas a los mercados de productos primarios y manufacturados. Además, el referido capítulo convocó a los países industrializados a priorizar en la reducción y eliminación de barreras comerciales a productos provenientes de países menos desarrollados.[15] La Ronda de Tokio del GATT agregó a este capítulo la llamada "cláusula habilitante" que permitía un tratamiento favorable y preferencial a los países "en desarrollo" y los eximía de la prohibición de establecer subsidios de exportación para productos no primarios, como lo obligaba el Código de Subsidios del GATT.[16]

De manera concurrente, desde principios de los años sesenta, los llamados países "en desarrollo", muchos de ellos recientemente independizados, articularon propuestas similares, particularmente en el área del comercio mundial, dirigidas a reestructurar el orden económico internacional. No obstante su efecto limitado en aumentar el flujo de recursos hacia los países "subdesarrollados", el reconocimiento formal de establecer conexiones íntimas entre comercio y crecimiento económico, entre comercio y desarrollo, envolvió un interesante cuestionamiento al paradigma del desarrollo internacional. Esta posición fue férreamente sostenida por el Grupo de los 77 en la primera Conferencia de UNCTAD en 1964. A ello, habría que agregar las sucesivas conferencias del recientemente formado Movimiento de Países No Alineados, que desde 1961 había venido insistiendo en las vinculaciones entre comercio internacional y desarrollo en el

13 Ver "Final Act," en Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Vol 1, Final Act and Report, Ginebra, Marzo 23 - Junio 16, (Nueva York: NN.UU 1964), pp 3-5

14 Ver Conference on Trade and Development., p 8

15 Ver Economic Policies Toward.., pp. 22-23.

16 Ver "The GATT and the Regulation of Trade Barriers pp. 295-296

marco de las relaciones Norte-Sur. Más allá de esto, el Movimiento No Alineado puso sobre el debate internacional una posición radical sobre la necesidad de ampliar la participación de los países pobres en la economía mundial como medio para fortalecer su independencia política.

La reunión de los No Alineados de Argelia (1973), fue el punto llegada del debate abierto a principios de la década de los sesenta. Inspirados por el éxito de la OPEP en forzar un incremento sustantivo en los precios del petróleo e incentivados por un aumento considerable de los precios de algunos productos primarios a inicios de los años setenta, los países No Alineados aprobaron en dicha reunión una "Declaración Económica" demandando una reorganización profunda del sistema económico internacional con el fin de lograr su independencia política y económica. Esta propuesta fue ampliada en la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU de 1974. Allí, los países "en desarrollo" propusieron la constitución de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) dirigido a corregir las iniquidades existentes en las relaciones económicas entre países y personas. Un año mas tarde, la Séptima Sesión Especial de la ONU de 1975 se expidió la "Carta de Derechos y Deberes de los Estados", incluyendo la posibilidad de nacionalización de corporaciones transnacionales sin ninguna forma de arbitraje internacional y una declaración sobre "Desarrollo y Cooperación Económica Internacional". De esta manera, la Séptima Sesión Especial formalizó la demanda de los países "en desarrollo" respecto a la necesidad de impulsar importantes modificaciones en la estructura inequitativa de relaciones entre países industrializados y no industrializados alrededor de tres áreas básicas: 1) oportunidades preferenciales de comercio; 2) mayores controles a la inversión extranjera y a las corporaciones multinacionales y 3) apoyo a las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones y promoción del desarrollo agrícola.[17]

Los elementos básicos de esta propuesta fueron expuestos por la UNCTAD en un documento titulado Temas del comercio y del desarrollo en el contexto del NOEI.[18] Este documento reiteró que para reducir y eliminar la dependencia económica, los países "en desarrollo" debían controlar sus recursos naturales y perseguir un patrón

---

17 Ver Karl Sauvant, "Toward a New International Economic Order," en Karl Sauvant and Hajo Hasenpflug, The New International Economic Order. Confrontation or Cooperation between North and South? (Boulder: Westview Press, 1977), pp. 3-4. Ver también United Nations General Assembly resolution 3362 (S-VII), "Development and International Economic Cooperation," Septiembre 16, 1975. Seventh Special Session of the General Assembly.

18 Una sección de este documento fue publicada en UNCTAD, "The Elements of the New International Economic Order," en The New International Economic Order. . pp. 39-62.

de desarrollo basado en el principio de la auto-suficiencia. Además, el desarrollo del Tercer Mundo debía ser compatible con el objetivo de lograr un nivel de manejo global de los recursos naturales que racionalizara el uso de los recursos no renovables y protegiera el equilibrio ambiental del planeta. Según la UNCTAD, para alcanzar lo propuesto eran necesarios cambios estructurales en el comercio internacional, regular las actividades de las compañías transnacionales y dirigir los procesos de industrialización en el Tercer Mundo hacia la satisfacción de las necesidades más elementales de la población. Este nuevo patrón de desarrollo requería la creación de una nueva organización internacional de comercio que promoviera, entre otras cosas, la expansión del comercio entre los propios países "en desarrollo". Junto a medidas tendentes a reducir los elevados niveles de endeudamiento, el nuevo sistema debía contemplar programas integrales para ciertos productos que aseguren estabilidad de sus precios en los mercados internacionales (por medio de mecanismos como la indexación de precios) y el establecimiento de facilidades financieras que compensaran las fluctuaciones de los precios a nivel internacional. Al interior del GATT, se propuso que los países "subdesarrollados" ampliaran sus preferencias comerciales, redujeran las barreras comerciales a sus productos y evitaran prácticas empresariales restrictivas en los países desarrollados.[19] Además del comercio internacional y el financiamiento para el desarrollo, la protección del medio ambiente fue otro elemento clave de la propuesta de la UNCTAD. El planteamiento sobre el manejo global de estas tres áreas implicaba un intento por regular y controlar la dinámica de los actores económicos internacionales de modo de que se posibilitara una ordenada interrelación entre los procesos productivos y el comercio internacional, adecuándolos a los objetivos de los países "en desarrollo".[20]

La demanda del Nuevo Orden Económico Internacional fue apoyada fuertemente por el Movimiento No Alineado, cuya agenda se articuló sobre las mismas problemáticas: soberanía económica sobre recursos naturales internos, control a la inversión extranjera, aumento del poder adquisitivo de países exportadores de productos primarios, incremento en los flujos de asistencia para el desarrollo y amplios poderes decisorios de los PRA al interior de los organismos multilaterales.[21] Como lo comentó un crítico de las propuestas tercermundistas, si tal orden económico internacional se hubiera materializado, el resultado habría sido la institucionalización de un mecanismo mundialmente acordado para una

19 Ver "The Elements of the New International Economic Order..., pp. 43-47.
20 Ver "The Elements of the New International Economic Order..., pp. 56-61.
21 Ver Jeffrey Hart, The New International Economic Order. Conflict and Cooperation en North-South Economic Relations, 1974-1977, (Nueva York: St. Marten's Press, 1983), p. 33.

distribución internacional del ingreso. Ello por sí solo hubiese significado un cambio estructural comparable al establecimiento del sistema de Bretton Woods, o incluso, un giro como el que significó para la humanidad el tránsito del mercantilismo al sistema de comercio liberal del Siglo XIX.[22]

Con excepción de los países escandinavos, los Países Bajos y Francia (en algunas coyunturas) las naciones industrializadas se opusieron fuertemente a la noción e implicaciones del NOEI.[23] La oposición más fuerte e influyente vino de EE.UU. que lo consideró como una amenaza a la estabilidad económica y a la seguridad nacional de los países miembros de OCDE. Según Jeffrey Hart, entre 1974 y 1977, la política exterior estadounidense pasó por ciclos de abierta confrontación y conciliación con las posiciones de los países llamados tercermundistas. El objetivo de EE.UU. fue oponerse, con mucho éxito a las propuestas de cartelización, fijación de precios de exportaciones e indexación. Esta posición estuvo respaldada por presiones como la paralización de las contribuciones de EE.UU. a las operaciones IDA del BIRF, o la exclusión de algunos países miembros de la OPEP de ciertas preferencias arancelarias.[24]

Una posición más conciliatoria del gobierno de EE.UU. pudo verse en propuestas conjuntas de los Departamentos de Estado y el Tesoro, que en enero de 1976 plantearon analizar caso por caso algunos productos primarios para determinar cómo el funcionamiento de los mercados internacional afectaba su producción y comercio. De todas maneras, la posición dominante fue rechazar cualquier mecanismo de fijación de precios que pudiera conducir a distorsiones del mercado, restricciones a la producción y desperdicio de recursos. Se aceptó la creación de foros entre productores y consumidores de algunos productos con el fin de promover eficiencia, crecimiento y la estabilidad de los mercados sobre bases concretas.[25]

Lo clave de la posición estadounidense sobre este tema fue expuesto en el lenguaje de la interdependencia y el consenso internacional. Como lo propuso el Secretario de Estado Henry Kissinger en la acalorada Séptima

---

22 Ver David Denoon, "Facing the New International Economic Order," en David Denoon (ed.), The New International Economic Order: A U.S. Response (Nueva York: New York University Press, 1979), p 5.

23 Para una revisión de los argumentos en contra de las propuestas del NOEI en EE.UU ver Charles Ries, "The 'New International Economic Order': The Skeptics Views," en The New International Economic Order..., pp. 63-84.

24 Ver The New International Economic Order. Conflict and Cooperation..., pp. 124-138.

25 Ver Joint State-Treasury Department Statement, "U.S. Commodities Policy Restated by State and Treasury Departments," en The Department of State Bulletin, Volume 74, No. 1913, Febrero 23. 1976, p. 242.

Asamblea Especial de la ONU, el gobierno de EE.UU. estaba interesado en participar en la solución de los problemas de comercio mundial y desarrollo si se transformaba el ambiente de confrontación reinante por uno de cooperación. Para Kissinger, ninguna solución aislada podría vencer los problemas que afrontan los países del Tercer Mundo, pues todos los países del mundo habían llegado a ser interdependientes. Los países "desarrollados" y "subdesarrollados" debían, por tanto, dejar a un lado "el debate estéril sobre si un nuevo orden económico es necesario o si el viejo orden económico es adecuado" y más bien forjar un consenso global sobre áreas fundamentales de cooperación internacional. Los países pobres pagarán un costo mayor si un ambiente de división y disputa los aislaba del capital y los mercados esenciales para su progreso.[26]

Kissinger definió varios objetivos como base para dicho consenso global: el logro de una seguridad económica básica que elimine la posibilidad de choques económicos, ante los cuales los países "en desarrollo" serían los más vulnerables; el mejoramiento del acceso de los países "en desarrollo" a los mercados de capital y tecnología; el mejoramiento de las oportunidades de los países "en desarrollo" en el sistema de comercio internacional (en este punto EE.UU. aceptó seguir a otros países industrializados en instituir un sistema general de aranceles preferenciales para exportaciones de estos países), y una mayor consideración al tema de la producción agrícola y seguridad alimentaria en el mundo "en desarrollo".[27]

En conjunto, el aspecto central del mensaje de Kissinger fue sostener que, no obstante, varias estrategias aisladas habían sido planteadas, por ejemplo, cartelización, indexación, acuerdos internacionales sobre algunos productos, etc. el fenómeno de la "interdependencia de nuestras economías (demostraba) la necesidad de perspectivas al servicio de lo global antes que de intereses reducidos". Esta perspectiva global, a la que EE.UU. ofrecía todo su apoyo, implicaba acciones en tres áreas: seguridad alimentaria, productos primarios y una política de inversiones. En cuanto a la seguridad alimentaria, EE.UU. se comprometió a la creación de una reserva de granos para afrontar el peligro inmediato de escasez de alimentos en varias regiones del mundo. En cuanto a productos primarios, EE.UU. propuso acuerdos puntuales caso por caso. La fijación de precios podía ser contraproducente pues motivaría a los consumidores a invertir en sustitutos domésticos, erosionando aún más su precio. Para fortalecer un ambiente de negociación, se

26 Ver Henry Kissinger, "Global Consensus and Economic Development." Address by Secretary Kissinger Prepared for Delivery at the Seventh Special Session of the U.N. General Assembly, en The Department of State Bulletin, Volumen 73, No. 1891, pp. 426-427.

27 Ver "Global Consensus and Economic Development. ., p. 427.

planteó la creación de foros de productores y consumidores con el fin de incentivar la eficiencia, el crecimiento y la estabilidad de los mercados. Finalmente, Kissinger anunció la necesidad de un programa de inversiones internacionales dirigida a expandir la capacidad mundial en la producción de minerales y otras materias primas.[28]

Este argumento fue ampliado en un tono más político, por comentaristas conservadores como Patrick Moynihan y Robert Tucker, para quienes la demanda por un NOEI más que económica era política. En un artículo publicado en la revista Commentary, Patrick Moynihan, Embajador de EE.UU. ante la misma Séptima Asamblea Especial de las NN.UU. sostuvo que la pobreza de los países del Tercer Mundo no se debía a razones externas sino domésticas. La idea era que está lejos de producirse solo por iniquidades en el comercio internacional, tenía que ver con problemas como la corrupción, ineficiencia y mala administración de los gobiernos de los países subdesarrollados.[29] Haciendo un giro, Moynihan ubicó el problema del subdesarrollo en los gobiernos de los países del Tercer Mundo. Estos eran malos administradores, corruptos e ineficientes, lo cual los convertía en obstáculos para que estos países aprovechen las oportunidades de progreso ofrecidas en el escenario económico internacional.

En otro artículo de Commentary, Robert Tucker fue mas allá y calificó a la propuesta del NOEI como una demanda que podría fortalecer la independencia y soberanía de sus Estados, incluso, hacer crecer su economía, sin que ello beneficie necesariamente a sus pueblos. Para Tucker, era necesario distinguir entre las propuestas de igualdad colectiva de los gobiernos y las de igualdad individual de los pueblos y personas. Según este autor, a las élites de los países "en desarrollo" les interesaba las igualdades colectivas, mientras que para las élites de los países occidentales, era más importante la igualdad individual. La primera solo llegaba a los gobiernos y a sus élites, mientras que la segunda, buscaba difundir la igualdad a todos los habitantes de un país.[30] Para Tucker, la propuesta del NOEI se dirigía a fortalecer la primera. A través de sus reformas, la difusión de los beneficios del progreso seguiría quedando postergada para la mayoría de habitantes de los países "en desarrollo". Las élites occidentales debían seguir apoyando políticas que promovieran la igualdad y los beneficios para todos, ante lo cual, la pro-

28 Ver "Global Consensus and Economic Development.. , pp. 435-438.

29 Ver Patrick Moynihan, "The United States en Opposition," en Commentary Volumen 59, Marzo 1975, pp. 31-44.

30 Ver Robert Tucker, "Egalitarianism and International Politics," en Commentary, Volumen 60, No. 3, Septiembre 1975, pp. 27-40.

puesta del NOEI resultaba limitada.

Una propuesta intermedia entre la de la UNCTAD y los puntos de vista del gobierno de EE.UU. fue la que presentó el Club de Roma en su informe Remodelando el orden internacional.[31] Este informe, coordinado por Jan Timbergen, presentó un extenso diagnóstico de los problemas que aquejaban tanto a los países pobres como a los ricos: carrera armamentista, sobre población, seguridad alimentaria, destrucción del medio ambiente, desgaste de los recursos naturales y de las fuentes de energía y problemas en los sistemas de comercio y monetarios mundiales. Se estableció que ninguno de estos problemas podría ser afrontado aisladamente por lo que se requerían soluciones nacionales y multilaterales. Según el Club de Roma, la interdependencia debía constituirse en el eje de las relaciones Norte/Sur. Los nudos problemáticos de estas interdependencias entre Norte y Sur se concentrarían en la solución de problemas concernientes a las siguientes áreas: necesidad de más alimentos, necesidad de mayor energía y minerales, necesidad de proteger los sistemas ecológicos sobre los que se apoya la vida en el planeta, necesidad de reducir el abismo entre el mundo de los países ricos y el mundo de los países pobres.[32] Tomando como punto de partida el tema de la interdependencia, este documento propuso un programa comprehensivo de reforma del orden mundial, a base de un sistema de gestión y planificación globales, conduzca a una progresiva transferencia de poder de las naciones estado a las organizaciones mundiales.[33]

Adicionalmente, el informe convocó a todos los países del mundo a dar una mayor atención al medio ambiente y al eco-desarrollo por medio de la creación de instituciones nacionales y una organización internacional, encargada de la coordinación y supervisión de todas las iniciativas en este campo. En este aspecto, se propuso una estrategia de control y gestión global de los recursos naturales aplicable a base de la definición de un régimen de "comunes internacionales", el rediseño de muchas actividades industriales y la aplicación de políticas de sustitución de recursos no renovables por renovables.[34] Finalmente, en la misma coyuntura, pero en clara oposición a la postura estadounidense, el presidente francés Charles De Gaulle hizo un llamado a la Conferencia Internacional de Cooperación para establecer una estructura internacional en la que pueda llevarse adelante el diálogo Norte/Sur y com-

31 Otros miembros fueron Mahbub ul Haq, Robert Triffin, James Grant, Juan Somavía, Ignacy Sacks, entre otros. Ver Jan Timbergen (coordinador), Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome (Nueva York: Signet, 1977).

32 Ver Reshaping the International Order..., pp, 26-45, 48-52

33 Ver Reshaping the International Order..., pp. 223-229

34 Ver Reshaping the International Order. . pp. 232-242

prometer un mayor flujo de recursos de asistencia para los PRA. Ningún acuerdo sobre el tema energético y de precios en el comercio internacional salió de esta Conferencia pero ésta significó una fractura en la posición de los países donantes frente a las demandas del NOEI.[35]

En los años subsiguientes, varios aspectos determinaron que el poder de negociación de los países "en desarrollo" se debilitara. En particular, desde mediados de 1975, con el sostenido incremento de los precios petroleros y el decrecimiento de los precios internacionales de las materias primas, las economías de los países "en desarrollo" no petroleros se vieron seriamente afectadas. Esta situación fue agravada por la recesión mundial que se hizo evidente en 1976. En el corto plazo, al menos, los resultados económicos de la posición política del movimiento tercermundista no dio los resultados que se esperaban sino todo lo contrario. Esta circunstancia abrió la posibilidad de que los países pobres escogieran mecanismos de negociación bilateral con los países desarrollados. Ello disolvió aceleradamente la posición unificada que mantuvieron a principios de la década, y desarticuló la propuesta del NOEI.[36]

En suma, al tiempo en que a los mayores donantes internacionales les dejó de interesar el tema de los diferenciales de productividad y los problemas de balanzas de pagos como aspectos detonantes de posibles crisis monetarias y comerciales, el paradigma de desarrollo internacional abandonó el libreto que adquirió en 1949. La AID entró en un período de profunda redefinición que se tradujo en cambios importantes en la retórica desarrollista y su modalo de Estados para los PRA. Las estrategias de asistencia dejaron de centrarse en la capitalización de activos físicos para enfocarse en problemas como el fracaso de la intervención estatal y el control y regulación de los llamados "comunes globales". Este proceso ocurrió en íntima relación y, concurrentemente, al abandono de EE.UU. de su posición como donante principal de AID. Se puede afirmar que en este cambio de la política económica internacional de EE.UU. se encuentra una de las causas principales de la redefinición del Estado desarrollista en los PRA. En el nuevo contexto, los Estados desarrollistas fueron dirigidos hacia mejorar su desempeño como productores de desarrollo a través de una mayor inversión en capital humano, el control al crecimiento poblacional, la reforma del aparato del Estado y la eliminación de formas ineficientes de in-

35 Para un resumen de los eventos relacionados a la propuesta del NOEI ver David Denoon, "Facing the New Economic Order," en David Denoon, The New International Economic Order: A U.S. Response (Nueva York: New York University Press, 1979), pp. 29-31.

36 Ver "Facing the New Economic Order..., pp. 14-19.

tervención.

En el campo internacional, la noción de interdependencia apareció como el tema principal del diálogo y cooperación entre los países del Norte y el Sur. La interdependencia se convirtió paulatinamente en el nuevo articulador de los intereses de los donantes con respecto a los PRA. Como lo anotaron Keohane y Nye, esta nueva retórica fue utilizada por los líderes de los países desarrollados para describir una suerte de necesidad natural hacia la cooperación de la que dependía la supervivencia del planeta. Ante esta realidad e imperativo, la política internacional y los intereses domésticos de los Estados debían moderarse, los conflictos reducirse y abrirse paso a la cooperación.[37] Al tiempo que la retórica de la interdependencia se impuso sobre la perspectiva confrontacional sostenida por los países tercermundistas entre las décadas 1960 y 1970, ganaron importancia soluciones caso por caso a los problemas de los países "en desarrollo" en el comercio internacional, ensayándose soluciones más pragmáticas que ideológicas a los problemas del llamado Tercer Mundo.

A partir de este cambio en el campo de los intereses determinantes de la AID, la tarea desarrollista de los Estados en los PRA abandonó el terreno de la lucha por la independencia económica y la soberanía nacionales para ingresar en el terreno de la integración mundial, lo cual incluía la solución de las problemáticas globales de la interdependencia. El tema de la conexión o desconexión de las sociedades "en desarrollo" al sistema internacional se tornó progresivamente en el asunto crucial para diagnosticar las posibilidades de progreso de los PRA. No fue tanto que el Estado desarrollista entrara en crisis para cumplir con su función asignada de capitalizar la economía sino que su función principal, función definida por el sistema internacional a través de la influencia ejercida por AID, se reorientó hacia el logro de la integración de estos países a un sistema internacional interdependiente. La modernización de la sociedades atrasadas adquirió, entonces, un nuevo significado; significado otorgado por el imperativo de su integración global a un marco de relaciones internacionales, obviamente asimétricas.

La ruptura epistemológica del paradigma del desarrollo

La ruptura epistemológica del paradigma de desarrollo basado en la noción de capitalización física ocurrió a partir del hilo argumentativo que inició la teoría del capital humano, allá por

37 Ver Robert Keohane and Joseph Nye, Power and Interdependence. World Politics en Transition (Boston: Brown and Company, 1977), pp 7-8

1956.[38] En aquel entonces, Theodore Schultz propuso que el crecimiento de la producción agrícola estadounidense no podía ser explicada por el aumento de insumos convencionales sino más bien por dos insumos muy poco tomados en cuenta: la mejora de la calidad de mano de obra y un aumento constante el nivel tecnológico.[39] Esta propuesta coincidía con la evidencia presentada por otros economistas como Leontief y Solow, quienes igualmente comprendieron que el cambio tecnológico era una de las variables principales del crecimiento económico estadounidense. Schultz, sin embargo, avanzó unos pasos más al proponer que eran las inversiones en los trabajadores, esto es, la inversión en capital humano, el aspecto central del desarrollo de los países con mas altos ingresos. En su famoso discurso inaugural como presidente de la Asociación Estadounidense de Economistas en 1960, Schultz planteó que gran parte de lo que los economistas llamaban consumo, debía ser entendido como inversión en capital humano. Los gastos en educación y salud eran en realidad inversiones en las capacidades productivas de los trabajadores. Ello, según Schultz, era así a pesar de las resistencias a utilizar el lenguaje de inversiones cuando se hacía referencia a las personas. Treinta años antes de que el PNUD publique su primer Informe de desarrollo humano (1990), Schultz pronunció estas palabras muy parecidas a lo expuesto por dicho Informe cuando relaciona el tema de la inversión en capital humano con el problema de la expansión de las oportunidades de la gente:

... el concepto de riqueza humana no tiene nada que se le oponga a la idea de que ésta existe para beneficio de la gente. Invirtiendo en la gente se puede expandir su rango de oportunidades disponibles. Esta es una forma en que los hombres libres pueden aumentar su bienestar.[40]

De manera elocuente, Schultz cerró la discusión de este punto con una cita de Harry Johnson para quien los trabajadores podían convertirse en capitalistas no por medio de la distribución del capital físico acumulado de la empresa sino por medio de la adquisición de conocimientos y destrezas con valor económico. Estos conocimientos y destrezas serían el resultado de inversiones que, combinadas a otras formas de inversiones humanas, "explica(ba)n la superioridad productiva de los países de mayor avance tecnológico" [41]

38 Para una colección de los artículos de Theodore Schultz publicados en la década de los sesenta ver Investment en Human Capital. The Role of Education and Research, (Nueva York: The Free Press. 1971).

39 Ver Theodore Schultz, "Reflections on Agricultural Production, Output and Supply," en Journal of Farm Economics, Vol. XXXVIII, Agosto 1956, pp. 748-762.

40 Ver Theodore Schultz, "Investment en Human Capital," Presidential Address delivered at the Seventy-Third Annual Meeting of the American Economic Association. St. Louis, Mo., Diciembre 28 1960. Reimpreso en Investment en Human Capital . pp 26, 28-34

Ya para 1961, el NBER y la Corporación Carnegie organizaron en Nueva York una conferencia sobre "La inversión de capital en los seres humanos". Las ponencias presentadas en esta conferencia, en especial, aquellas sustentadas por Theodore Schultz, Gary Becker y George Stigler, entre otros, plantearon que la gente podía expandir sus capacidades como productores y como consumidores si invertirían en educación, salud, empleo e información.[42] Estas inversiones no tendrían un impacto trivial pues alterarían los niveles usuales de ahorro y formación de capital y al mismo tiempo mejorarían la estructura de ingresos de los trabajadores.[43]

Otro aspecto importante de la investigación sobre el tema de capital humano tuvo que ver con los costos y a la tasa de retorno de sus inversiones, especialmente en educación. Esta problemática, enunciada inicialmente por la mencionada conferencia de 1961, fue desarrollada en dos estudios subsiguientes que tuvieron un enorme impacto en la comprensión de tema: Capital Humano (1964) de Gary Becker y El valor económico de la educación (1963) de Theodore Schultz.[44] En su libro Becker llegó a la formulación de una teoría del capital humano por medio de un análisis de la tasa de retorno monetario de la educación media y superior en EE.UU. Para este autor, las personas con más alta educación y destrezas tenían un ingreso mayor que las personas con menor educación. Por tanto, las diferencias e iniquidades en la distribución de ingreso y el ahorro casi siempre se referirían a iniquidades en educación y entrenamiento.[45] Así unas personas ganarían más que otras debido a que invirtieron más en ellas mismas. Puesto que las personas más "hábiles" tienen este comportamiento, la distribución del ingreso tendería a ser desigual, incluso si la "habilidad" entre personas se encontrara equitativamente distribuida. Según Becker, la mayor parte de inversiones en capital humano (educación formal, entrenamiento laboral, etc.) aumentarían los ingresos de las personas en la medida en que éstas envejecen. Las tasas de retorno de estas inversiones, deducidas de las ganancias personales que

41 Ver "Investment in Human Capital..., pp. 27-28. La cita de Schultz corresponde a Harry Johnson "The Political Economy of Opulence" en Canadian Journal of Economics and Political Science, 26, Noviembre 1960, pp. 522-564.

42 Para las ponencias de la conferencia ver Journal of Political Economy, Vol. LXX, Suplemento de Octubre 1962, No. 5, parte 2.

43 Ver Theodore Schultz, "Reflections on Investment on Man," en Journal of Political Economy..., p.1.

44 Ver Gary Becker, Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, Published by the National Bureau of Economic Research, (Nueva York: Columbia University Press, 1964), y Theodore Schultz, The Economic Value of Education (Nueva York: Columbia University Press, 1963).

45 Ver Human Capital..., p. 2.

en su edad temprana, serían en los ingresos totales de la persona.[46]

La propuesta de Becker coincidió con lo planteado un año antes por Schultz en El valor económico de a educación (1963). Para Shultz, siendo que las capacidades personales de las personas como productores y consumidores r ɔ son congénitas, la educación sería la mayor inversión. Las capacidades adquiridas por este medio tendrían un impacto decisivo en sus ingresos y en su capacidad de ahorro y acumulación de capital. Según Schultz grandes interrogantes sobre la naturaleza del crecimiento económico, sobre los cambios en la estructura de salarios e ingresos y las modificaciones de la distribución de los ingresos personales podrían ser explicadas por el grado de capital humano invertido.[47]

En 1961, el mismo año de la conferencia en Nueva York, la Universidad Metodista del Sur y la Fundación Jno. E. Owens Memorial organizó un evento muy similar para analizar "La inversión en capital humanos en los países subdesarrollados".[48] En esta conferencia, el mismo Schultz presentó una ponencia en que extiende lo concluido para EE.UU. al contexto de los países "en desarrollo". Schultz reiteró que la inversión en capital humano deba ser considerada como una inversión prioritaria en los países pobres, incluso, en las etapas iniciales de su industrialización. Esta proposición contradecía las teorías de formación de capital en cuanto éstas establecían que en las etapas iniciales de desarrollo económico las inversiones en capital físico tenían prioridad. A este respecto, Schultz planteó que no obstante la mejora de las condiciones de salud, destrezas y educación de los trabajadores no fue requisito de la revolución industrial europea, en la actualidad los países pobres debían lograrlas por anticipado puesto que las técnicas de producción han mejorado ostensiblemente en el último siglo.[49] Este último hecho implicaba la existencia de una brecha entre los recursos tradicionales disponibles en las comunidades pobres y los recursos modernos que éstas requerían para superar su creciente déficit en productividad. La brecha aumentaría si los países pobres, además de invertir en maquinarias y equipos, no lo hacían en las destrezas y conocimiento de sus trabajadores. Estos países no tenían otra opción que trabajar para evitar este desequilibrio creciente entre inversiones humanas y no humanas. Solo de esta manera, lograrían mayores niveles de crecimiento económico. De ahí que es-

46 Ver Human Capital..., pp. 153-154.
47 Ver The Economic Value of Education..., pp. x-xi.
48 Para las ponencias de la Conferencia ver Paul D. Zook, Foreign Trade and Human Capital (Dallas Southern Methodist University Press, 1962).
49 Ver Theodore Schultz, "Investment en Human Capital en Poor Countries." en Foreign Trade and Human Capital. pp 3-4

ta estrategia no podía posponerse hasta que estos países pasen las fases iniciales de su industrialización.[50]

Durante los años sesenta, el tema de la inversión en capital humano fue complementada en la comunidad de desarrollo internacional bajo el membrete de desarrollo de los recursos humanos o manpower. El Departamento de Trabajo de EE.UU. había iniciado programas en este campo ya para finales de la década del cincuenta. En 1962, el gobierno estadounidense aprobó el Acta sobre el Desarrollo de los recursos humanos y entrenamiento (Manpower development and training act) que estimulaba la investigación sobre la utilización de recursos humanos. Por esta misma época, USAID introdujo el tema a sus políticas de asistencia internacional. No solo que éste fue parte de los programas de educación y salud en el contexto de la Alianza para el Progreso sino que USAID llevó adelante varios seminarios internacionales sobre el papel de los recursos humanos en el desarrollo económico.[51] Así, las políticas para el desarrollo de los recursos humanos fueron diseñadas con el fin de predecir las demandas educacionales de cada país y definir planes dirigidos a expandir la capacitación laboral en cada uno de ellos. Los programas de entrenamiento laboral fueron concebidos en la línea de que debían maximizar sus tasas de retorno y minimizar los costos de la educación y entrenamiento técnicos.[52] En todo caso, la idea central era que todos estos esfuerzos hacia el desarrollo de los recursos humanos debían facilitar la transformación de su "fuerza de trabajo tradicional", de manera que ésta se contribuya a aumentar la productividad de la mano de obra.[53]

Schultz completó su teoría del capital humano en su libro Transformando la agricultura tradicional, publicado en 1974. Este libro tuvo una influencia muy grande sobre las propuestas de políticas de desarrollo así como sobre el pensamiento de las organizaciones

---

50 Ver "Investment en Human Capital en Poor Countries..., pp. 9-13.

51 Ver USAID, Manpower en Social and Economic Development. Proceeding of the Fourth International Manpower Seminar, Washington D.C., 1964.

52 Una importante dimensión de la planificación de recursos humanos o manpower tiene que ver con su desarrollo en el sector salud. En la primera Conferencia Panamericana de Recursos Humanos de 1973, la OMS y OPS recomendaron a los gobiernos asistentes la instauración de unidades de desarrollo de los recursos humanos al interior de los ministerios de salud, en vinculación con los ministerios de educación. Se recomendó también desarrollar programas de participación comunitaria para ajustar la formación de los profesionales a las necesidades de los poblaciones beneficiarias Ver PAHO, "Recommendations of the Conference," en Pan American Conference on Health Man Power Planning, Septiembre 10-14, 1973, Ottawa, Canad· (Washington, D.C.: PAHO, 1974), pp. 115-118. También ver Ramón Villarreal, Chief Department of Human Resources Development · PAHO, "Human Resources for Health in the Americas," en Pan American Conference on Man Power Planning..., pp. 21-22.

53 Ver Manpower en Social and Economic Development. . p 9, 13-14

dedicadas a la asistencia internacional en la década siguiente. El texto propuso desagregar los factores modernos de la producción, que hasta ese momento habían sido agrupados por los economistas bajo la noción de cambio tecnológico, con el objeto de justificar que la modernización de la agricultura tradicional requería que los agricultores "adquieran, adopten y aprendan a utilizar más eficientemente un grupo de nuevos factores."[54] Estos nuevos factores se referían a las destrezas modernas y a los insumos materiales modernos que debían ser apropiados por los trabajadores agrícolas. Puesto que ambos estaban ausentes en las comunidades de agricultores pobres, éstos debían ser importados a las mismas. En suma, el objetivo central de este estudio fue argumentar que el capital humano era la mayor fuente de crecimiento económico de la agricultura. La clave del crecimiento, por tanto, estaba en adquirir y utilizar efectivamente algunos factores de producción modernos, factores que habían sido ignorados en las teorías económicas convencionales bajo la noción de "cambio tecnológico."[55]

Además de la contribución de la noción de capital humano, el giro epistemológico del paradigma del desarrollo vino también desde crítica al modelo de desarrollo económico centrado en la formación de capital físico. Desde finales de la década de los cincuenta economistas como Harry Johnson y Jagdish Bhagwati iniciaron una reflexión sobre cómo diversas políticas gubernamentales en los países "en desarrollo" obstaculizaban las oportunidades para el comercio internacional y, más aun, cerraban las oportunidades para establecer fórmulas de trato preferencial con los países industrializados. Esta visión partió de las posiciones que Schultz y Becker habían venido desarrollando alrededor de la noción de capital humano y que buscaban resaltar un tipo de inversión económica, subestimada por los enfoques desarrollistas convencionales. Y es que ambas perspectivas se originaron en una misma preocupación teórica y política que podía sintetizarse en lo que en aquella época se reconoció como la tendencia del gobierno a discriminar entre unos grupos en favor de otros. A mediados de los sesenta, Harry Johnson utilizó esta noción para analizar el problema del comercio internacional, las políticas económicas de los países "en desarrollo" y las ideologías de nacionalismo económico que primaban en los mismos. En el centro de su argumento estaba la intención de realizar una doble crítica a las políticas del Estado desarrollista tanto en relación a sus políticas proteccionistas como a su escasa preocupación por el capital humano.[56]

---

54 Ver Theodore Schultz, Transforming Traditional Agriculture (New Haven: Yale University Press, 1964), pp. 143-144, 146-152

55 Ver Transforming Traditional Agriculture..., p. 176.

56 Ver artículo uno y tres de Harry Johnson Economic Policies Toward. , Harry Johnson, "A Theoretical Model of Economic Nationalism en New and Developing States, " en Political Science Quarterly

Para Johnson, el hecho de que la promoción del desarrollo económico haya sido asociado con el objetivo político de la construcción de proyectos nacionales había derivado en el predominio de ideologías vinculadas al nacionalismo económico, las cuales desperdiciaban recursos y obstruían el crecimiento debido a que identificaban el desarrollo con la acumulación de capital en manos de nacionales en vez de que con el establecimiento de sistemas de organización económica capaces de explotar eficientemente los recursos materiales y humanos disponibles o incrementar el ingreso. Siguiendo el planteamiento de Gary Becker, Johnson consideró que el nacionalismo tenía como origen una especie de tendencia a la discriminación (taste for discrimination) que impedía distinguir entre ganancias materiales y ganancias psicológicas.[57] Según Johnson, el nacionalismo económico expresaba una especie de gusto o tendencia a la discriminación de parte de las elites que dictaban las políticas económicas de los países "en desarrollo" por la cual sacrificaban ganancias materiales en favor de la satisfacción psicológica de que la propiedad del país esté en manos de miembros del mismo grupo nacional.[58] Las ideologías nacionalistas se habían fortalecido por la propensión a instaurar gobiernos unipartidistas, que cerraban la posibilidad de otras alternativas. Por eso mismo, el nacionalismo económico prefería impulsar la propiedad estatal de las empresas básicas, la planificación central y se oponía a la inversión extranjera y al empleo de tecnología foránea. Adicionalmente, sus políticas apoyaban actividades y empleos para la clase media educada por lo que los estratos de menores ingresos muy difícilmente se beneficiaban de sus políticas.[59]

Vol. LXXX, Junio 1965, No. 2, pp. 169-185; y "The Ideology of Economic Policy en the New States," en Harry Johnson (ed.), Economic Nationalism en Old and New States (Chicago: The University of Chicago Press, 1967), pp. 124-141. Resulta significativo que ya en 1963 Johnson publicó un libro sosteniendo que el desarrollo de los países atrasados dependía de que la formación de capital físico vaya acompañada de la acumulación de capital humano. Ver The Canadian Quandary (Toronto: McGraw-Hill, 1963). Ver Economic Policies Toward... p. 3.

57 En 1957, Gary Becker publicó La economía de la discrimación (The economics of discrimination). En este libro el autor desarrolla una teoría económica de la discriminación y el nepotismo en el mercado sobre la base de la noción el "gusto por la discriminación. "Un individuo demostraría tener este "gusto por la discriminación" si está dispuesto a pagar un precio adicional por asociarse con unas personas y no con otras. Becker, para el efecto, analizó el caso de la discriminación en contra de la población afro-estadounidense y contra los no-blancos en Sur Africa. Ver Gary Becker, The Economics of Discrimination (Chicago: The University of Chicago Press, 1957), pp. 5-8.

58 Ver "A Theoretical Model of Economic Nationalism..., pp. 172-177

59 Ver "A Theoretical Model of Economic Nationalism..., pp. 170-171, 183-184. En un artículo posterior Johnson reconoció el hecho de que el nacionalismo económico ha sido influido por asesores internacionales, las tendencias de la asistencia internacional y las interpretaciones del subdesarrollo, dominantes en el período de la postguerra. Ver "The Ideology of Economic Policy en the New States. pp. 130-135.

En suma, para Johnson las diferencias entre países respecto al crecimiento económico e ingreso percápita era el resultado de desniveles de tecnología, capital acumulado, niveles educativos, economías de escala y la división del trabajo. Solo una pequeña fracción de dichas diferencias podría ser atribuido a las ganancias o pérdidas en el comercio internacional. Ante ello, el aspecto central de la propuesta de Johnson consistió en la tesis de que el mayor impedimento para el desarrollo en los países atrasados estaba en las políticas que sus propios Estados habían escogido para promoverlo. Enfocando su propuesta en una crítica directa al pensamiento de Raúl Prebisch, Johnson sostuvo que el mantenimiento de tipos de cambio sobre avaluados y políticas proteccionistas de industrialización habían obstruido sus oportunidades comerciales.[60]

La relación problemática entre políticas proteccionistas y distorsiones al proceso de crecimiento fue profundizada por la llamada teoría económica del comercio y bienestar, impulsada por autores como James Meadle, J. Bhagwati, W.M. Corden y el propio Harry Johnson.[61] Esta teoría y su planteamiento sobre el crecimiento empobrecedor fue concebido como una crítica directa la las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones. Bela Balassa, Jagdish Bhagwati y Anne Krueger fueron pioneros en sostener que el modelo de ISI traía consigo un grado significativo de discriminación en contra de las exportaciones. Por lo mismo, su aplicación producía una distribución deficiente de recursos y efectos negativos en la productividad. Para Balassa, ello era consecuencia del hecho de que los mercados pequeños y protegidos limitaban las posibilidades de utilizar tecnología moderna en gran escala. Esto a su vez, funcionaba como un círculo vicioso, pues conducía a la necesidad de aumentar el proteccionismo, lo cual a su vez, producía una caída general de la tasa de crecimiento económico.[62]

---

60 Ver Economic Policies Toward... pp. 65-66, 73.

61 Ver James E. Meade, Trade and Welfare. Volume II of The Theory of International Economic Policy. (London: Oxford University Press, 1955); J. Bhagwati, "Immisering Growth: A Geometrical Note," en Review of Economic Studies, 25, Junio 1958; J. Bhagwati y V. K. Ramaswami, "Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy," en Journal Of Political Economy, 71, Febrero 1963; Harry Johnson, "Economic Development and International Trade," en Richard Caves y Harry Johnson, Readings en International Economics. Selected by a Committee of The American Economic Association, (Homewood. IL.: Richard D. Irwen, Enc., 1968), pp. 281-299; "Optimal Trade Intervention en the Presence of Domestic Distortions," en R. Caves, et.al. (eds.), Trade Growth, and the Balance of Payments (Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1965); W. M. Corden, Trade Policy and Economic Welfare (Oxford: Claredon Press, 1974).

62 Ver Bela Balassa, "Effective Protection en Developing Countries," en J. Bhagwati, et.al., (ed.) Trade, Balance of Payments and Growth. Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kendleberger (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1971), pp. 321-322.

En 1971, en un estudio preparado para el BIRF y el Banco Internamericano de Desarrollo, Bela Balassa junto a otros autores presentó un análisis empírico de la estructura de protección industrial en un grupo de países "en desarrollo" con la intención de demostrar que los países con estructuras proteccionistas muy elevadas ofrecían muy pocos incentivos para el aumento de la productividad y la introducción de métodos de producción a gran escala.[63] Estas deficiencias distributivas imponían costos muy altos al crecimiento del producto nacional bruto de estos países.[64] Además, los países con estructuras de protección industrial cerradas presentaban lentos crecimientos de las exportaciones de productos primarios, lo cual a su vez, detenía su posibilidad de exportar productos manufacturados. En contraste a esta situación, los países con escasa protección industrial exhibían altas tasas de crecimiento en la producción agrícola, acompañadas por mejoras substanciales en sus niveles de exportación de productos tradicionales y manufacturados, lo cual había contribuido a aumentar su tasa general de crecimiento económico.[65]

El libro de Balassa propuso un conjunto de recomendaciones muy precisas sobre una nueva política de protección basada en un esquema de tipo de cambio real. Por un lado, recomendó un tratamiento favorable para las exportaciones no tradicionales de productos primarios. Por otro lado, instó a que los países industrializados redujeran sus políticas proteccionistas en lo referido a manufacturas equiparando los incentivos industriales. La protección a industrias recién constituidas solo debía mantenerse temporalmente.[66] En general, Balassa propuso una reforma gradual del esquema vigente de protección industrial. Esta nueva política debía enfatizar en la producción de artículos primarios y enfocarse en el desarrollo de actividades exportadoras. Los países "en desarrollo" se habían dedicado a proteger a actividades sustitutivas de las exportaciones mientras que el sector exportador había sido desatendido. Esta discriminación en contra de las exportaciones significó pérdidas económicas importantes que detuvo su progreso económico.[67]

---

63 Los países fueron Brasil, Chile, México, Malasia Occidental, Paquistán, Filipinas y Noruega. Ver Bela Balassa and Associates, The Structure of Protection in Developing Countries. Published for The International Bank for Reconstruction and Development and the Inter-American Bank (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971).

64 Ver The Structure of Protection en Developing Countries. . pp. 75-82

65 Ver The Structure of Protection en Developing Countries. .. pp. 83-88.

66 Ver The Structure of Protection en Developing Countries..., p. 99.

67 Ver The Structure of Protection en Developing Countries. . p. 96

Siguiendo una línea similar, y con el objetivo de determinar la superioridad de modelos de desarrollo basados en las exportaciones por sobre de las estrategias de industrialización sustitutiva, con el auspicio de el National Bureau of Economic Research y los fondos de USAID y el Departamento de Estado del gobierno de EE.UU., Jagdish Bhagwati y Anne Krueger dirigieron un proyecto de cinco años sobre "Regímenes de comercio internacional y desarrollo económico". Los casos seleccionados para este estudio fueron Turquía, Ghana, Israel, Egipto, Filipinas, Corea del Sur, Chile, Colombia Brasil y Paquistán. Las conclusiones de esta investigación ratificaron la idea de que las políticas de crecimiento hacia afuera eran superiores a los modelos sustentados en la industrialización sustitutiva.[68] Esta superioridad, según Bhagwati, tenía que ver no solo con "neutralidad" de estrategias exportadoras, comparadas con la caótica discriminación de los incentivos del modelo ISI, sino también con el simple hecho de que la remoción de los sesgos existentes en contra de las exportaciones mejoraría el comportamiento de las variables económicas, en general. Bhagwati concluyó que el modelo ISI conducía a regímenes comerciales internacionales basados en incentivos que sobre avaluaban el tipo de cambio. Por el contrario, en casos como el de Corea del Sur, con una clara orientación exportadora, se podía ver un patrón menos caótico y neutral de incentivos inter industriales los cuales generaban mayores tasas de crecimiento.[69]

Sin embargo, el argumento más contundente de los teóricos del comercio y bienestar en contra de la ISI y su modelo de intervención estatal fue el artículo de Anne Krueger publicado en 1974 bajo el título de "La economía política de la sociedad buscadora de renta". Este artículo propuso un diagnóstico estándar de los problemas generados por la intervención del Estado en el tema de licencias de importación, basado en los casos de India y Turquía. Para Krueger, el modelo de intervención estatal manifiesto en los casos de su estudio daba lugar a un comportamiento de los actores económicos marcado por la búsqueda o competencia

68 Para las conclusiones del proyecto "Foreign Trade Regimes and Economic Development" ver Anne Krueger, Liberalization Attempts and Consequences, Volume X Volume XI in Foreign Trade Regimes and Economic Development: A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development (Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1978).

69 Bhagwati estableció que Corea del Sur aplicó también políticas de promoción de las exportaciones generándose tendencias de desperdicio de recursos similares a las del modelo de sustitución de importaciones. Ver Jadish Bhagwati, Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes. Volumen XI en Foreign Trade Regimes and Economic Development: A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development (Nueva York: National Bureau of Economic Research 1978), pp. 209-210

por renta.[70] La posición de Krueger era que además de los costos implicados en la expedición de licencias (papelería, tiempo, administración, etc.) existían gastos adicionales relacionados a los recursos que los actores económicos destinan para obtenerlas. Así, la obtención de licencias se convertía en un proceso competitivo, en el que debían ser invertidos ingentes recursos para alcanzar la renta que implicaba obtener las mismas. Aún más, dado que las autoridades gubernamentales tenían el poder de restringir o limitar la entrada o salida de actores del sistema, la búsqueda de renta se convertía en una actividad económica en sí misma, que consumía buena parte de los recursos de las empresas.[71]

No obstante Krueger analizó las actividades de búsqueda de renta con relación a las licencias de importación, su planteamiento se aplicó a otras áreas más generales. Diversas leyes comerciales, legislación laboral, techos a las tasas de interés, racionamiento del crédito, escudos fiscales, regulaciones tributarias, etc. todas estas formas de intervención estatal creaban igualmente competencia entre los actores sociales y producían beneficios (renta) o pérdidas a diversos niveles. El problema era que la existencia de la competencia por renta alteraba la percepción de los actores respecto del sistema económico creando incertidumbre sobre el funcionamiento del mercado. Si la confianza en el mercado decaía, la tendencia del gobierno era aumentar su radio de intervención generando un círculo vicioso en el que a mayor intervención estatal, el nivel de actividad económica dedicada a la búsqueda de renta también se incrementaba.[72]

Finalmente, el puntillazo final a la concepción anterior de desarrollo surgió de la creciente preocupación sobre el problema de la sobrepoblación y el deterioro del medio ambiente por parte de sectores académicos vinculados a la naciente economía del desarrollo. Por medio de un análisis de estadísticas históricas de los países de Europa occidental, un grupo de demógrafos estadounidenses predijeron en los años cuarenta que el declive de la fertilidad era parte del proceso general de modernización social. De acuerdo a su teoría llamada de la transición demográfica, la industrialización era un requisito para el decrecimiento de tanto las tasas de mortalidad como de fertilidad. El declive paralelo de ambas tendencias conduciría a la estabilización de la tasa de crecimiento poblacional en un nivel promedio bajo. Como ocurrió en Europa, este grupo de demógrafos proclamó que un patrón similar habría de repetirse en otra sociedad mientras se modernizaban.[73]

---

70 Ver Anne Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," en The American Economic Review, Vol. LXIV, No. 3, Junio 1974, p. 291.

71 Ver "The Political Economy of the Rent-Seeking Society..., pp. 292-293, 295.

72 Ver "The Political Economy of the Rent-Seeking Society..., pp. 301-302.

73 Ver Angelica Domato, "Population Policy en Three United Nations Population Conferences," Graduate Faculty, New School for Social Research, manuscrito, 1996, pp. 2-3.

En los años cincuenta, este paradigma comenzó a ser cuestionado, especialmente, respecto a su aplicabilidad en el mundo "en desarrollo". En 1954, Philip Hauser, profesor de la Universidad de Chicago, propuso que en el período de transición desde altos niveles de fertilidad y mortalidad, el mundo seg' iría manteniendo un crecimiento poblacional muy alto, y la experiencia de los países occidentales, que lograron compatibilizar crecimiento poblacional con crecimiento económico, no sería replicada en el resto del mundo.[74] Por ello, mientras los incrementos en la población estimularían el desarrollo económico bajo ciertas condiciones, las tasas de crecimiento poblacional obstruirían los esfuerzos por elevar los niveles de vida. Los países "subdesarrollados", en consecuencia, solo podrían alcanzar una mejora del producto per cápita vía incrementos en la productividad, pero acompañados de una drástica reducción del crecimiento poblacional.[75]

Según Hauser, la significación política del problema poblacional frente a la disponibilidad de los medios de consumo, residía en la naturaleza de la distribución poblacional relativa a la distribución de los recursos mundiales. La aspiración universal de alcanzar mejores estándares de vida en el contexto de un importante desequilibrio en la distribución de población y recursos, medido por también dramáticas diferencias en los niveles de vida, "encarna(ba) el problema poblacional en su sentido inmediato". Este problema era aún mas agudo debido a que estas diferencias internacionales serían explotadas por los países del bloque comunista como medio para exacerbar la confrontación bipolar. Al tiempo en que las diferencias en los estándares de vida se habían convertido en un elemento de la guerra fría, las políticas de población se incluirían como una dimensión importante de la política mundial.[76]

En la década de los sesenta la conexión entre los problemas de desequilibrio poblacional y disponibilidad de medios de consumo se popularizó a través de la discusión sobre el deterioro del medio ambiente. Al respecto, la literatura especializada forjó un amplio consenso alrededor de la idea de que el mundo se aproximaba a una situación de sobre población que desencadenaría una crisis alimentaria y ecológica en todo el planeta. El libro de Paul Ehrlich La bomba poblacional (1968)

---

74 Ver Philip Hauser, "Introduction," en Philip Hauser (ed.), Population and World Politics (Glencoe, IL. The Free Press, 1958), pp. 10-11. Este volumen reúne algunas de las ponencias y conferencias de la Conferencia Población y Política Mundial, Thirtieth Institute of the Norman Wait Harris Memorial Foundation, Universidad de Chicago, Noviembre 24-28, 1954.

75 Ver "Introduction," en Population and World Politics..., p. 14.

76 Ver "Introduction," en Population and World Politics pp 12-13.

fue el ejemplo más representativo de esta literatura. Este texto expuso el miedo y la ansiedad en la opinión pública de los países industrializados respecto al incontrolable crecimiento poblacional del mundo "en desarrollo".[77] Además, este libro asoció el crecimiento poblacional con el problema de las crisis alimentarias, la expansión de la pobreza y su impacto sobre los grupos más vulnerables. Para Ehrlich, ambos procesos conducirían a un deterioro progresivo del medio ambiente. Ehrlich describió una cadena destructiva en la que se interrelacionaban el crecimiento descontrolado de la población, la crisis alimentaria y el deterioro ambiental. Esta conexión triple era importante porque implicaba que sin políticas de control poblacional, el crecimiento incontrolado de la población no solo conduciría a hambrunas masivas en distintas regiones de mundo sino a la decadencia de los recursos naturales del planeta, afectando a los países ricos y pobres por igual. [78]

Si la publicación de la Bomba poblacional conmocionó la opinión pública de los países desarrollados, fundamentalmente de EE.UU., un informe preparado por el Club de Roma produjo un efecto similar en la comunidad del desarrollo internacional. Los límites del crecimiento (1972) como se tituló dicho informe, presentó un análisis de las principales tendencias en el mundo destacando cinco áreas de preocupación global: aumento acelerado de la industrialización, crecimiento poblacional, desnutrición extendida en los países "en desarrollo", agotamiento de los recursos no renovables del planeta y deterioro ambiental. Este informe fue resultado de un proyecto mayor llevado adelante por MIT Systems Dynamic Group con el patrocinio de la Fundación Volkswagen. Este grupo había venido trabajando sobre la noción de equilibrio global, desde una perspectiva basada en la teoría de sistemas. Si bien el modelo sistémico propuesto permaneció en el papel. Los límites del crecimiento difundió una perspectiva del mundo en la que se podía ver la existencia de un círculo vicioso en el que se encadenaban perversamente varias tendencias negativas. El crecimiento poblacional se relacionaba con el problema de la escasez de alimentos y el agotamiento de los recursos; la creciente industrialización agravaba el agotamiento de los recursos naturales; ambos afectaban el desarrollo agrícola y la producción de alimentos.[79] El informe concluyó con la tesis de que si las tendencias poblacionales e industriales continuaban en los próximos diez años,

77 Ver Paul Ehrlich, The Population Bomb (Nueva York: Ballantine Books, 1968). p 17

78 Ver The Population Bomb..., pp. 66-67.

79 Ver Donella Meadows, Dennis Meadows, Jorden Randers, and William Behrens, Limits to Growth A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind (Nueva York: Universe Books, 1972), pp. 20-22

el mundo viviría una dramática e incontrolable caída de la población y de la capacidad industrial. Por ello, las tendencias de crecimiento mundial debían ser alteradas de modo que se estabilice crecimiento económico y sustentabilidad ecológica del planeta. Un estado de equilibrio global debería diseñarse para que las necesidades materiales básicas de cada persona del planeta sean satisfechas y cada persona tenga igual oportunidad para llevar a cabo su potencial humano individual.[80] Todo ello ayudaría a que el mundo transite de un patrón de desarrollo solo preocupado por el crecimiento económico a otro basado en el equilibrio global.

Los límites al crecimiento realizó una importante redefinición epistemológica del crecimiento económico. El crecimiento económico debía ser sustentable en el largo plazo y no generar desequilibrios entre los recursos utilizados y las necesidades futuras de la humanidad. Sin embargo, la realidad era que las tasas de crecimiento industrial y poblacional operaban exponencialmente y, además, estaban inequitativamente distribuidas (la mayor parte de la producción industrial era producida en los países desarrollados mientras que la población mundial se concentraba en los "subdesarrollados".) Junto a ello, la confluencia de recursos físicos (alimentos, materias primas, combustible y el sistema ecológico que absorbe la polución) y de las necesidades sociales (paz, estabilidad social, educación, empleo, progreso tecnológico) no podrían ser mantenidas en su actual nivel si se conservaban los patrones presentes de crecimiento industrial. El aumento de la producción industrial y el crecimiento poblacional también tendrían sus límites pues el mundo y sus recursos eran finitos. Los alimentos, los recursos naturales no renovables y los niveles de polución no podrían crecer infinitamente. Si los patrones de la actividad humana agotaban la capacidad del planeta para existir sustentablemente, en algún momento, el planeta llegaría a sus límites.[81]

Antes de llegar a ese punto crítico, Los límites del crecimiento propuso colocar limitaciones deliberadas al crecimiento poblacional e industrial. Las metas propuestas por este documento fueron estabilizar las tasas de natalidad y las de mortalidad a cero para 1975 y permitir la expansión de capital físico solo hasta 1990. Para reducir el agotamiento de los recursos y la contaminación ambiental se convocó a que las "preferencias económicas de la sociedad" se redireccionen de bienes materiales de producción industrial a servicios como educación y salud. Finalmente, la producción de alimentos tendría que ser considerada como una nueva prioridad por medio de una política de inversiones en agricultura.[82] En

80 Ver Limits to Growth..., pp. 23-24 (it·licos aÒadidos).
81 Ver Limits to Growth..., pp. 45-46, 86-87
82 Ver Limits to Growth . pp 158-164

suma, políticas dirigidas a estabilizar las tasas de natalidad y a cambiar el énfasis del económico de lo industrial a los servicios y a la agricultura, lograrían un patrón de crecimiento mundial basado en un modelo de equilibrio global en el cual todos los insumos y productos del sistema, es decir, nacimientos, muertes, inversión y depreciación de activos, etc. se mantendrían al mínimo. Tal como lo indica el documento, una propuesta así de radical impondría una dosis muy grande de originalidad y auto disciplina de toda la "raza humana". El "no iniciar ninguna acción para resolver estos problemas, equivale(dría) a seguir actuando en contra de que éstos se solucionen. Cada día más de crecimiento exponencial nos acerca a los límites de crecimiento del planeta. Una decisión de no hacer nada equivale-(dría) a arriesgarnos a la posibilidad de un colapso."[83] En general, el centro de la propuesta de Los límites del crecimiento se asentó en la premisa de que la población y el capital eran cantidades que requerían equilibrarse continuamente. No mas crecimiento poblacional, no mas despliegue incontrolado de la industrialización. Luego de que las necesidades básicas de las personas fueran satisfechas, todas las actividades humanas que no consuman recursos naturales no renovables o generen degradación ambiental podrían desarrollarse indefinidamente. En esta categoría estaban los servicios, la investigación, el óseo y las artes.[84]

Como parte de esta nueva propuesta epistemológica del desarrollo, y vinculada directamente a la teoría del capital humano, el problema de la fertilidad y de la estabilización poblacional adquirió una dimensión muy importante al interior de la emergente teoría económica de la familia. Desde 1970, el National Bureau of Economic Research (NBER) empezó a jugar un papel importante en esta área con un proyecto de investigación sobre el tema de población y economía de la fertilidad con el patrocinio de la Fundación Ford y el National Institute of Health and Human Development de EE.UU. Economistas como Theodore Schultz y Gary Becker dirigieron este programa. Los resultados de esta investigación fueron publicados por el Consejo de la Población en 1973 y 1974.[85]

La contribución teórica que esta naciente disciplina hizo a los estudios sobre población fue entender a la fertilidad como un comportamiento económico. Para uno de los participantes del proyecto, Robert Willis, el objetivo era cuantificar por medio de un modelo ma-

83 Ver Limits to Growth..., pp. 180-183.
84 Ver Limits to Growth..., pp. 175-176.
85 The National Bureau of Economic Research publicó un resumen de ambas conferencias en Theodore Schultz (ed.), Economics of the Family. Marriage, Children, and Human Capital (Chicago: The University of Chicago Press, 1973).

temático el comportamiento de la fertilidad en términos de sus costos de oportunidad y utilidades familiares. La propuesta era medir el valor que tiene para los padres las oportunidades perdidas por tener más hijos. Willis concluyó que la experiencia de los países industrializados en los últimos 25 años demostraba la existencia de una asociación entre fertilidad y el ingreso del esposo y la educación de la esposa. Cuando el ingreso del esposo y la educación de la esposa llegaba a cierto nivel, su influencia sobre la tasa de fertilidad era mayor. Cuando ambos eran bajos su influencia sobre la fertilidad era negativa. Más aún, cuando la educación de la esposa era baja, el efecto del ingreso sobre la fertilidad era negativa. Esta crecería cuando aumentaban los niveles educativos de las esposas.[86]

La noción de fertilidad como un comportamiento económico fue recogida por T. Schultz, quien utilizando el concepto de equilibrio poblacional, rebatió el modelo maltuseriano de que el crecimiento de la población podía detenerse repentinamente por una crisis alimentaria o un agotamiento de la energía, la tierra, el espacio, etc. Para Schultz la "oferta fija de tiempo humano" constituía el factor crítico del comportamiento económico de la gente.[87]

En este patrón de comportamiento se incluían los comportamientos que determinaban la fertilidad. Debido a que la crianza de los hijos era una actividad que demandaba un trabajo intensivo y requería una gran cantidad de tiempo, esta actividad era determinante para definir el estándar de vida de la familia. Por tanto, el valor económico de tener hijos era muy alto.[88] A pesar de que los países de bajos ingresos no habían llegado al nivel de modernización en que el tiempo humano adquiere un valor semejante, el concepto de equilibrio poblacional podía aplicarse a su realidad. Más aún, en estos países las interacciones entre los cambios en la economía y los comportamientos económicos de los hogares, siendo la fertilidad una de ellos, eran más importantes que en los países industrializados.[89]

Como consecuencia, Schultz concibió un programa de inversiones en capital humano, especialmente para mujeres y niños, como un área de intervención crucial para modificar las tendencias poblacionales. El objetivo básico de este planteamiento era influir sobre las decisiones que las familias tomaban respecto a sus comportamientos económicos de manera que se produzca una situación en la que un mayor valor del tiempo humano resulte en

86 Ver Robert Willis, "Theory of Fertility Behavior," en Economics of the Family..., pp. 27-28, 63-64.
87 Ver Theodore Schultz, "Fertility and Economic Values," en Economic of the Family..., pp. 15-16.
88 Ver "Fertility and Economic Values," en Economics of the Family..., pp. 19-20.
89 Ver "Fertility and Economic Values," en Economics of the Family.. , pp. 20-21

el nacimiento de menos niños por hogar (debido a que cada niño encarnaría una cada vez mayor inversión en capital humano). Todo ello derivaría no solo en menores tasas de fertilidad sino también de mortalidad y contribuiría a aumentar la productividad de la mano de obra. El vínculo principal entre la estabilización del crecimiento poblacional, las decisiones económicas de las familias y el crecimiento económico general dependían del valor del tiempo humano. Al tiempo que el progreso tecnológico aumentaría el acumulado de conocimiento y capital (físico y humano) y reduciría el volumen de recursos naturales disponibles, el valor del tiempo humano se convertiría en el elemento principal para lograr un nuevo equilibrio entre población, crecimiento económico y sustentabilidad ecológica.[90]

En suma, el problema de la estabilización poblacional fue vinculada desde un inicio a algunos aspectos claves de la nueva agenda del desarrollo. Por un lado, tal como lo fue comprendido en los límites del crecimiento, la estabilización del crecimiento poblacional estaba asociada con la reducción de las tendencias existentes en la formación física de capital, industrialización, consumo de recursos naturales no renovables, contaminación, control del deterioro ambiental; elementos todos vinculados al tema de la seguridad alimentaria, la necesidad de aumentar la producción agrícola y de propender al control de las tendencias a las expansión del crecimiento industrial en el planeta. Por otro lado, tal como fue analizado por los exponentes del nuevo campo de economía de la familia, el logro del equilibrio poblacional estaría relacionado (en el caso de los países con bajos ingresos) con el valor creciente del tiempo humano y las inversiones en capital humano. De esta manera, ambas perspectivas recomendaban políticas precisas en áreas como la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo rural y el capital humano; áreas que habrían de convertirse en los pilares de la nueva concepción del desarrollo enfocada a evitar un colapso planetario causado por la sobre población, y el agotamiento de los recursos naturales en el planeta.

Conclusiones

En 1980, la Comisión de Desarrollo Internacional, dirigida por Willy Brandt, publicó el informe Norte-Sur: Un programa de sobrevivencia. Este Informe puede considerarse una clara síntesis del nuevo consenso sobre el tema del desarrollo internacional al que los países donantes y los receptores de asistencia llegaron a finales de la década de los setenta, luego de casi dos décadas de desacuerdos y confrontación. Tal como el Informe lo expuso: "Estamos cada vez más, nos guste o no, frente a problemas que afectan a la humanidad en su conjunto, por lo que las

90 Ver Marc Nerlove, "Population and Economic Growth," en Economics of the Family p 544

soluciones a estos problemas son inevitablemente internacionales. La globalización de los peligros y los retos demanda políticas internas que van más allá de temas parroquiales o, incluso, nacionales... Un número importante de problemas se han convertido en problemas comunes para sociedades con regímenes políticos diferentes."[91]

De acuerdo al mismo Informe, esta área de intereses comunes que rebasaba las fronteras y objetivos nacional particulares existía alrededor de temas como energía, comercio, inflación, temas monetarios, agotamiento de los recursos naturales, sobrepoblación, carrera armamentista, etc. Estos temas constituían las varias facetas en que se presentaba la interdependencia, la misma que al afectar a todos los países, creaba la posibilidad de un "lenguaje común" más allá de ideologías y la política del poder.[92] Según el Informe Brandt, las preguntas globales que interpelaban a la comunidad internacional requerían respuestas globales. Consecuentemente, era la hora de proponer un programa de prioridades internacionales en que todos los actores concuerden. Estas prioridades se basarían en un aumento del volumen de transferencias internacionales, la aplicación de una estrategia global de energía, un programa alimentario global y, finalmente, una reforma del sistema económico internacional.

A pesar del escaso impacto práctico del Informe Brandt, su retórica expresa un giro muy importante en el discurso desarrollista. Su mérito fue incluir algunas de las demandas de los países tercermundistas (más asistencia, reformas en el sistema económico internacional) al mismo tiempo que colocar en el centro de la agenda el tema de la interdependencia. En general, la penetración del lenguaje de interdependencia y globalismo a la retórica expuesta por los mayores actores de la asistencia internacional, derivó en la emergencia de una nueva agenda internacional de desarrollo. Como hemos visto, este giro tuvo lugar desde finales de la década de los sesenta y principios de los setenta y ocurrió paralelamente a dos hechos políticos que alteraron el orden internacional. Por un lado, el fin del sistema de paridad cambiaria fija de Bretton Woods y el declive de la posición dominante de EE.UU. en los sistemas internacionales monetario y comercial, y por otro, el surgimiento de un fuerte movimiento de los países pobres, al interior del Movimiento de Países No Alineados y UNCTAD que demandó el NOEI. En suma, la nueva agenda internacional de desarrollo surgió como una respuesta de los países donantes, par-

91 Ver Willy Brandt North-South: A Programme for Survival, Report of the Independent Commission on International Issues (Cambridge: The MIT Press, 1980), p 19

92 Ver A Programme for Survival. . p. 23

ticularmente EE.UU., a esta demanda y la movilización que desató. De hecho, la influencia política y económica de los países "en desarrollo", había crecido importantemente, no solo en el seno de la UNCTAD o el Movimiento de Países no Alineados, sino por las acciones de carteles de productores como la OPEP, que pusieron en jaque a las economías desarrolladas a mediados de los setenta.

La respuesta de los donantes, no solo fue política sino que ocurrió en el plano epistemológico, es decir, acarreó un importante replanteo de los presupuestos y conclusiones de la teoría del desarrollo. Los donantes empezaron un proceso sistemático de crítica y descrédito a las posiciones de desarrollo contenidas en el modelo de ISI y a la propuesta levantada por el movimiento tercermundista. Al mismo tiempo y como contrapeso, propusieron el horizonte de un mundo interdependiente y de cooperación entre Estados ricos y pobres como única salida a los problemas nacionales de los PRAs. Las problemáticas del desarrollo se extendieron, entonces, a sectores y problemas que los donantes entendieron debían recibir la cooperación de los PRA, el control del crecimiento poblacional, la protección ambiental, el comercio. De esta manera, los temas relacionados a la industrialización, la formación de capital físico abandonaron poco a poco el centro de la agenda, la cual, empezó a ser ocupada por el desarrollo rural, las necesidades básicas y el capital humano.

Mientras estas transformaciones ocurrían, el Estado desarrollista, anteriormente volcado a la tarea de la capitalización física de la economía sufrió una dramática transformación. Progresivamente, las nuevas prioridades de la asistencia internacional lo reorientaron hacia la aplicación de políticas direccionadas al logro del equilibrio global. Este cambio implicó un nuevo tipo de integración de los PRA en el sistema internacional. La nueva agenda de asistencia internacional fue formalizada en 1973 cuando el BIRF volcó sus políticas hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo rural, y el Congreso de EE.UU. promulgó su nueva Acta de Desarrollo Internacional, la política denominada "Nuevas direcciones", orientada a la satisfacción de necesidades básicas.