

Una comparación de cuatro modelos contemporáneos de desarrollo en América Latina

Chris van der Borgh

Resumen

Análisis de cuatro modelos contemporáneos de desarrollo de América Latina: el neoliberal, el neoestructural, el de desarrollo humano y el desarrollo alternativo. El artículo se pregunta por el planteamiento de estos enfoques sobre el crecimiento económico y la pobreza, la participación y las organizaciones no gubernamentales, el rol del Estado y el contexto internacional. Al final se subrayan la importancia de las relaciones de poder y la conflictividad de los procesos de desarrollo.

En América Latina el liberalismo es una idea que se encuentra en pleno apogeo. Durará —porque no se puede derrotar algo con nada— hasta que una alternativa viable aparezca para tomar su lugar¹.

1. Introducción

En este artículo se analizarán cuatro modelos contemporáneos de desarrollo de América Latina: el neoliberal, el neoestructural, el de desarrollo humano y el de desarrollo alternativo. Después de describir separadamente los elementos claves de cada uno de estos modelos de desarrollo, se analizarán cuatro puntos interrelacionados. ¿Qué plantea cada uno de los enfoques sobre el crecimiento económico y la pobreza, la participación y las organizaciones no gubernamentales, el rol del

Estado y el contexto internacional? En las últimas páginas se subrayan la importancia de las relaciones de poder y la conflictividad política y social del proceso de desarrollo y al mismo tiempo se critica la no inclusión de estas consideraciones en las propuestas de desarrollo.

Conviene insistir en que se trata de una comparación entre modelos que, en la práctica, impactan de forma diferente. El neoliberalismo es el planteamiento dominante y los protagonistas más importantes de este modelo (el Fondo Monetario

Internacional y el Banco Mundial) tienen un poder extremadamente fuerte para implementar sus políticas. El neoestructuralismo y el desarrollo humano constituyen más bien "una serie de ideas y recomendaciones" provenientes de una institución investigadora (la Comisión Económica para América Latina) y de una agencia de desarrollo (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) respectivamente. El *desarrollo alternativo* es un esfuerzo por analizar y dar dirección a las iniciativas de grupos de base.

En este artículo, los contenidos de los modelos de desarrollo (sus propósitos, análisis de la situación actual, recomendaciones e implementación) resultan básicos. Por consiguiente, se presta mucho menos atención a su impacto en la realidad.

2. Cuatro modelos de desarrollo

2.1. Los planteamientos neoliberales del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo

El neoliberalismo, al igual que otros modelos (aunque en diferente forma) propagados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, critica fuertemente el funcionamiento distorsionado de los mecanismos del mercado y las políticas económicas fracasadas de América Latina. El rol de los bancos multilaterales, como las únicas instituciones financieras a las cuales los deudores se podían aferrar, aumentó su importancia durante la recesión económica mundial y cuando se cayó en la cuenta que los problemas financieros de muchos países latinoamericanos no eran temporales².

El planteamiento neoliberal del desarrollo se volvió dominante en este período. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo comparten presupuestos similares respecto al desarrollo. Estas coincidencias son conocidas como el consenso de Washington, el cual comprende tres tipos de políticas: la reforma de la política macroeconómica, la reforma del régimen comercial y la política para fomentar el desarrollo del sector privado (Banco Interamericano de Desarrollo, 1993b). A estos factores pueden agregarse la orientación hacia el ex-

terior y la integración hemisférica, la reforma del sector público y el desarrollo de los recursos humanos (NACLA, 1993). Recientemente, se agregó la política para aliviar la pobreza.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han sido criticados no sólo por no haber resuelto la crisis de América Latina, sino también por haberla agravado. Una de las críticas principales señala la falta de responsabilidad por las consecuencias sociales de sus políticas. Ahora parece que las instituciones financieras internacionales quieren (o tienen que) encarar la llamada "deuda social", causada por los cortes drásticos en el gasto público y las tasas de crecimiento negativas. En efecto, en los últimos años se ha prestado mayor atención a los recursos humanos, a la infraestructura y a aliviar de la pobreza. La idea de que el mercado no lo puede hacer todo y que el Estado tiene una tarea importante, especialmente en el campo de la salud y la educación, ha sido el resultado de las críticas a las políticas del Banco Mundial por instituciones como UNICEF y PNUD³.

El Banco Interamericano de Desarrollo en particular ha empezado a revisar su política social recientemente. En 1993, inició un nuevo programa, llamado "Grupo de la agenda social". Este grupo reconoce la necesidad de "la incorporación de nuevos elementos más allá del llamado consenso de Washington"⁴. Subraya la necesidad de procesos innovadores como eje central de las políticas de desarrollo, así como también una reforma socio-económica. El Banco Interamericano de Desarrollo declara que la idea de "alcanzar primero el crecimiento económico, porque todo lo demás vendrá después" ya no es válida y que debe definirse "una serie equilibrada e integrada de políticas económicas, financieras y sociales" (Emmerij, 1993). También establece que la simple "añadidura" del análisis de la pobreza a un análisis pre-existente de estrategias para el desarrollo no es suficiente⁵.

La simple "añadidura" del análisis de la pobreza a un análisis pre-existente de estrategias para el desarrollo no es suficiente.

Una de las medidas propuestas por la política del Banco Interamericano de Desarrollo es, entre otras, el anuncio de un nuevo canal de préstamo, el llamado Fondo para el Desarrollo Socio-Económico.

Sin embargo, puede cuestionarse si los cambios en las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo llevarán a un desarrollo que com-

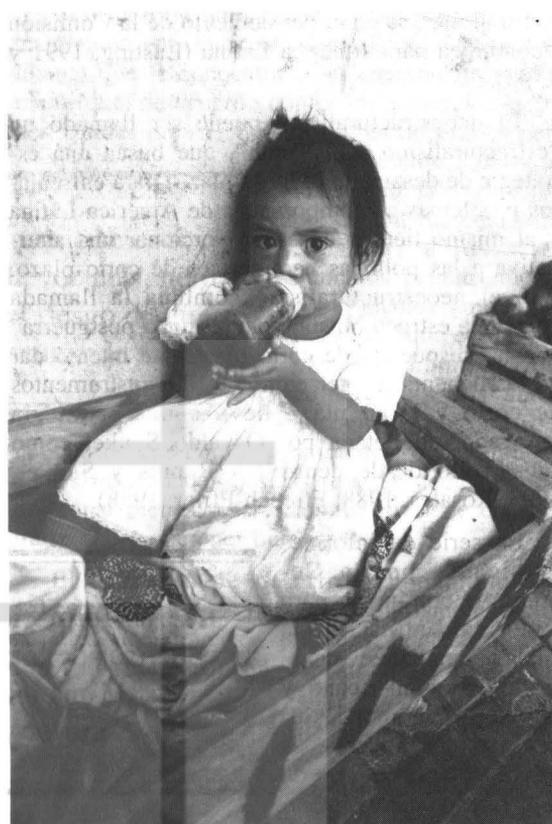
bine los objetivos del crecimiento económico con los de la equidad social⁶.

En las oficinas del Banco Mundial hay también interés creciente por las políticas sociales y por la reducción de la pobreza. La afirmación del informe de 1993 de que "la reducción de la pobreza debe ser el criterio por el cual juzgar el desempeño del Banco como institución de desarrollo" es un ejemplo. El mismo informe menciona que "la porción de los préstamos de ajuste destinada a asuntos sociales subió de un 5 por ciento, en el año fiscal 1984-1986, a un 50 por ciento, en el año fiscal 1990-1992". Cuán sustancial sea el aumento del interés en los aspectos sociales será discutido en la tercera sección de este artículo.

2.2. El planteamiento neoestructural: la Comisión Económica para América Latina y el desarrollo desde dentro

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe fue fundada en febrero de 1948 como una agencia de Naciones Unidas. En particular, la Comisión Económica atacó fuertemente la división internacional del trabajo. Este ataque se basaba en buena parte en el trabajo de Raúl Prebisch (cuyas contribuciones fueron extremadamente importantes para el desarrollo de la Comisión) sobre el deterioro de los términos de intercambio comercial en América Latina y en los escritos de Hans Singer sobre la caída de los precios de los alimentos y de las materias primas, en los países subdesarrollados (la tesis de Prebisch y Singer). Prebisch introdujo conceptos como centro industrial y periferia agraria. La Comisión Económica no se redujo a los factores económicos al explicar los problemas de América Latina, sino que adoptó una perspectiva estructuralista. Aunque los escritos de la Comisión Económica fueron muy importantes para el surgimiento posterior de las teorías sobre el subdesarrollo (la llamada escuela de la "dependencia"), sus enfoques han sido muy tradicionales y optimistas en cuanto a las posibilidades para poner fin al subdesarrollo⁷.

En las décadas de 1950 y 1960, la idea de que la industrialización para sustituir las importaciones podría reducir la vulnerabilidad externa de América Latina, fue muy importante en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina⁸. Precisamente, como los términos del intercambio comercial internacional eran desfavorables, la protección era necesaria para estimular



un proceso de industrialización. El rol planificador del Estado dentro de este proceso se consideraba muy importante, así como se desconfiaba de las interacciones espontáneas de las fuerzas del mercado.

El pensamiento estructuralista, aparecido en los setenta, tenía puntos débiles. El estructuralismo estaba preocupado, básicamente, por las políticas de largo plazo, pero falló en la concreción de los instrumentos de política económica de corto plazo, en la importancia de las cuestiones financieras y monetarias y en su noción más bien idealizada de la intervención del Estado⁹. En estos puntos, entre otros, el pensamiento estructuralista fue cuestionado, particularmente en la segunda mitad de la década de los setenta y en la de los ochenta. En respuesta, el estructuralismo empezó a concentrarse cada vez más en los problemas y las políticas de corto plazo (ejemplo de ello son los así llamados paquetes de ajuste heterodoxo). Y aunque ésta puede haber sido una "reacción natural" a los paquetes "ortodoxos" de estabilización, las estrategias de desarrollo de largo plazo perdie-

ron importancia en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (Lusting, 1991 y 1993).

El neoestructuralismo puede ser llamado un "estructuralismo actualizado", que busca una estrategia de desarrollo (a largo plazo) para enfrentar los problemas contemporáneos de América Latina y al mismo tiempo desea proporcionar una alternativa a las políticas neoliberales de corto plazo. Así, el neoestructuralismo combina la llamada "herencia estructuralista de la segunda postguerra" con las respuestas de corto plazo que intentó dar en los ochenta. La relación entre los instrumentos de corto y largo plazo llevó a una estrategia renovada, etiquetada por Osvaldo Sunkel como "desarrollo desde dentro"¹⁰ (Ramos y Sunkel, 1993; Rosales, 1988; French-Pfifer, 1988).

La serie de informes publicados por la Comisión Económica para América Latina, en la cual se analiza el desarrollo latinoamericano y se hacen recomendaciones para los noventa, es un claro exponente de este nuevo acercamiento neoestructuralista. Las publicaciones se concentran en temas diferentes como el medio ambiente, los recursos humanos o las políticas económicas y sociales, pero tienen como denominador común "cambiar los patrones de producción con equidad social".

"La transformación de las estructuras productivas de la región en un contexto de una igualdad social mayor y gradual" es, en opinión de la Comisión Económica, la tarea primaria y común del desarrollo de América Latina y del Caribe en los noventa. Añadiendo que "tal proceso intenta crear nuevas fuentes de dinamismo los cuales, a su vez, harán posible conseguir algunos de los objetivos inherentes a una concepción de desarrollo contemporáneo: crecimiento, mejoramiento de la distribución del ingreso, consolidación del proceso de democratización, mayor autonomía, establecimiento de condiciones que detendrán el deterioro del medio ambiente y mejoramiento de la calidad de vida de la población" (CEPAL, 1990, p. 10).

El núcleo de la propuesta de la Comisión Económica para América Latina para cambiar los

patrones de producción con equidad social está descrito en algunas "políticas básicas". La *primera* línea política enfatiza el carácter único de cada país y la necesidad de que cada uno cuente con su propia política mixta (debido a la creciente heterogeneidad de los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos). La *segunda* línea política pide apoyar una competitividad genuina. Esto debería conseguirse devaluando la moneda nacional, racionalizando la política comercial, integrando políticas tecnológicas y capacitando el potencial humano (los recursos humanos¹¹). En *tercer* lugar se enfatiza el fortalecimiento de los vínculos de la producción. Esto debe tener lugar "en un proceso de apertura gradual y selectiva y para pasar de una política de sustitución de importaciones relativamente indiscriminada, acompañada por esfuerzos aislados para promover las exportaciones, al

desarrollo sistemático de las exportaciones industriales y a la sustitución eficiente de las importaciones". El gobierno puede apoyar la creación de vínculos intersectoriales, fortaleciendo las actividades de capacitación y el desarrollo de

"La transformación de las estructuras productivas de la región en un contexto de una igualdad social mayor y gradual"

una infraestructura técnica, de mercado y de financiamiento internacional¹². Otras propuestas se ocupan, entre otras cosas, de la relación entre la agricultura y la producción, de los servicios de apoyo básicos y del sistema financiero. Una *cuarta* recomendación política tiene que ver con la interacción entre los agentes públicos y privados. El rol del Estado debería centrarse en "la superación de las deficiencias acumuladas en dos áreas cruciales: la equidad y la competitividad internacional". Esta intervención del Estado debería ser tanto selectiva como efectiva (CEPAL, 1990). Además de estas cuatro recomendaciones políticas se presta atención especial a la importancia de la integración regional, como medio especial para incrementar la competencia internacional. También se hace hincapié en la necesidad de construir consensos nacionales alrededor de temas socioeconómicos importantes, los cuales deberían llevar a una estabilidad mayor.

2.3. El desarrollo humano: PNUD

En 1990 apareció el primer informe sobre el desarrollo humano del Programa para el Desarrollo

lo de Naciones Unidas (PNUD). El informe empezaba con estas palabras, "este informe es sobre la gente y acerca de cómo el desarrollo aumenta sus alternativas", lo cual apunta claramente la aspiración de "orientarse hacia la gente", que caracteriza a éste y a los otros informes posteriores. Cada año se publica un nuevo informe con un tema diferente. El informe de 1993 prestó atención especial a la participación popular y a la relación entre el sector público y el privado. El de 1992 examinó las posibilidades económicas de los países subdesarrollados en la economía mundial. Cada informe tiene un largo apéndice con los así llamados indicadores del desarrollo humano.

El interés por estas publicaciones ha sido grande en todo el mundo. En este momento es todavía difícil apreciar su impacto o sus aplicaciones. La Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo menciona en su informe de 1992 que la idea del desarrollo humano se está popularizando cada vez más, pero también alerta sobre el riesgo de que sea usado como un discurso de moda¹³.

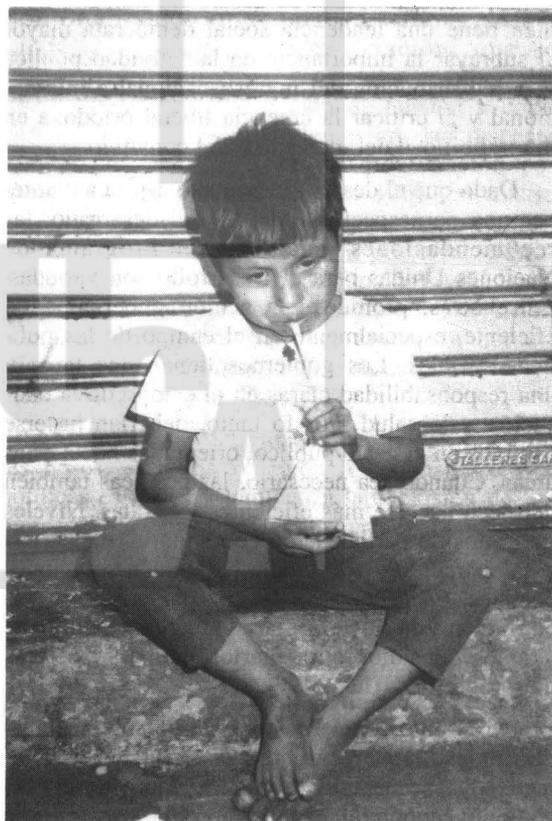
El desarrollo humano es definido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como "un proceso para ampliar las opciones de la gente. La más crítica de estas opciones de amplio rango es vivir una vida larga y saludable, educarse y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Opciones adicionales incluyen la libertad política, los derechos humanos garantizados y el respeto personal" (PNUD, 1990, p. 1).

Un aspecto importante del enfoque del desarrollo humano es que considera la expansión del ingreso y de la riqueza sólo como una parte del desarrollo y señala que "la simple verdad es que no hay un vínculo automático entre el crecimiento del ingreso y el progreso humano" (PNUD, 1990, p. 11). El desarrollo humano se concentra en la gente y su rol en el proceso de desarrollo. El desarrollo participativo es fuertemente recomendado: "Las necesidades y los intereses de la gente deben guiar la dirección del desarrollo y la gente debería participar plenamente en el esfuerzo por el crecimiento económico y el progreso social" (PNUD, 1990).

El desarrollo humano se está popularizando cada vez más, pero también alerta sobre el riesgo de que sea usado como un discurso de moda.

El desarrollo humano se distingue de los planteamientos convencionales, es decir, del planteamiento que se concentra en el crecimiento económico (que, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es necesario, pero no suficiente), del que insiste en la formación del capital humano (que considera a los seres humanos primariamente como medios y no como fines), del que enfatiza el bienestar humano (que considera a los seres humanos más como beneficiarios que como participantes) o del enfoque de las necesidades básicas (que se dedica a proporcionar bienes y servicios, en lugar de concentrarse en las opciones humanas).

El concepto de desarrollo humano puede aplicarse a todos los países y comprende aspectos sociales, económicos y políticos. Por eso mismo, los informes cubren el rango completo de



elementos, desde las opciones personales hasta las relaciones internacionales. El planteamiento se fundamenta tanto en las corrientes teóricas principales como en las perspectivas alternativas: el concepto de desarrollo humano está orientado claramente hacia la modernización, aunque no a cualquier costo; parte del sistema mundial tal como es, pero también critica la desigualdad de oportunidades; integra las iniciativas populares y las de las organizaciones no gubernamentales, pero no comparte sus aspiraciones transformadoras radicales.

Un indicador importante es el índice del desarrollo humano, que proporciona datos sobre la situación de desarrollo de un país determinado¹⁴. El desarrollo humano, al igual que cualquier planteamiento sobre el tema, es normativo. Tiene un trasfondo liberal fuerte al considerar el rol de las opciones individuales de la gente y la libertad, el gobierno liberal-democrático y la importancia del mercado. Supone que las "opciones reales" pueden ser hechas por la gente y que la democracia nacional es alcanzable, en el contexto de la economía mundial actual. El desarrollo humano también tiene una tendencia social demócrata mayor al subrayar la importancia de la actividad pública y la redistribución del ingreso nacional e internacional y al criticar la creencia liberal ortodoxa en la infalibilidad del mercado y del comercio.

Dado que el desarrollo humano aspira a mantener una perspectiva integral del desarrollo, las recomendaciones dadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo son variadas. Entre otras, promueve la acción gubernamental eficiente, especialmente en el campo de las políticas sociales. Los gobiernos tienen una tarea y una responsabilidad claras en el campo de la educación y la salud. Por lo tanto, deberían hacerse cambios en el gasto público, orientados hacia estas áreas. Cuando sea necesario, las políticas también deberían hacerse más eficientes y baratas. Niveles más altos de participación comunitaria, mejorar la administración y tecnología barata son soluciones posibles. En general, se debería dar prioridad a la educación y la salud primaria, al agua, a la higiene y a los subsidios alimentarios para los sectores más pobres (PNUD, 1991).

Otro punto concierne a la distribución desigual del ingreso. El crecimiento con equidad es normativo y una necesidad práctica. Sin esto, el crecimiento económico excluirá a grandes sectores de

la población, probablemente causará tensiones sociales y políticas y, a largo plazo, amenaza las expectativas domésticas del crecimiento económico (PNUD, 1990).

Un tercer aspecto importante lo constituyen los obstáculos en el campo internacional, cuya superación resulta más difícil. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son criticados por su incapacidad para proporcionar recursos a los países subdesarrollados cuando éstos más lo necesitan o necesitaban. El informe de 1992 señala que, lejos de amortiguar los ciclos (de los mercados financieros no regulados), los ampliaron". La situación actual, en la cual los países subdesarrollados transfieren recursos a los países industrializados, es criticada, al igual que las políticas de ajuste deflacionario y la falta de mecanismos internacionales adecuados (y más democráticos) para resolver los problemas existentes. Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo reconoce que una fuente de problemas para los países subdesarrollados se encuentra en las estructuras e instituciones internacionales (PNUD, 1992).

2.4. Las alternativas desde abajo: el "basismo"

El incremento enorme de las actividades relacionadas con el desarrollo de la base, promovidas por movimientos sociales como los sindicatos, los vecindarios, las organizaciones comunitarias y campesinas, las iglesias, las comunidades cristianas de base, etc., dio pie a diversas teorías y estrategias de desarrollo "desde abajo".

Hernando de Soto, en el libro *El otro sendero*, hace una interpretación del fenómeno. Se trata de una interpretación neoliberal de las actividades empresariales del sector informal de Lima, en la cual señala la importancia de los mercados libres, del comportamiento individual y de un Estado pequeño¹⁵. Sin embargo, otros autores interpretan el aumento de las actividades de la base como los bloques para edificar una nueva sociedad, basada en valores como la comunidad, la democracia real y la justicia económica y social (por ejemplo, la teología de la liberación). Por lo tanto, existen interpretaciones diferentes y contrastantes de las iniciativas de la base, lo cual relaciona estas iniciativas con modelos de desarrollo diferentes y lleva a estimaciones variadas sobre adónde pueden y deben llevar estas iniciativas. En esta sección, el

énfasis está puesto en las iniciativas de la base que se esfuerzan por encontrar soluciones alternativas a los problemas sentidos por los pobres, las cuales cuestionan las principales concepciones del desarrollo (por ejemplo, los planteamientos neoliberales y neoestructurales, que se concentran en el Estado y el mercado). En este texto, estas iniciativas de desarrollo serán llamadas *desarrollo alternativo*.

Una contribución importante e interesante al tema es la de David Lehmann, quien, junto con otros, ha hecho recomendaciones para las actividades de base (principalmente en Argentina, Brasil y Chile), para un "basismo como si la realidad realmente importara o modernización desde abajo"¹⁶.

El "basismo" es definido por Lehmann como una mirada de actividades organizadas. Básicamente, se trata de movimientos relacionados con o asociados a las comunidades cristianas de base y a los sesgos ideológicos que las acompañan. Lehmann subraya que el "basismo" no es un sistema completo —o completable— en sí mismo, pero sí una tendencia. El núcleo del "basismo" consiste en un "proyecto de democratización de las instituciones y de las relaciones sociales más amplio y profundo" (Lehmann, 1990, p. 186). Tanto el desencanto y la desesperación ante la capacidad del Estado como la demanda de un paquete de derechos, comprendidos en el término ciudadanía, son tendencias importantes —y de alguna manera contradictorias— sobre las cuales se construye el "basismo".

El surgimiento de nuevas formas de movilización política fue, de acuerdo con Lehmann, una respuesta tanto a la represión como a los cambios ocurridos en la estructura económica y en el rol del Estado en la economía. "La novedad de estas actividades auto-dirigidas se deriva del hecho de que son independientes del aparato del Estado" (Lehmann, 1990, p. 151). Se dice que estas actividades son parte del "renacer de la sociedad civil".

El "basismo" como tal no puede ser llamado una teoría. Lehmann, por consiguiente, describe algunas disposiciones implícitas en las actividades de una amplia variedad de organizaciones de base.

Algunas de ellas son las siguientes. En primer lugar, el "basismo" camina junto a "otra clase de desarrollo" o "desarrollo alternativo", que prioriza las necesidades humanas, la auto-gestión, la sustentabilidad ecológica y el poder de la gente para efectuar transformaciones estructurales. En segundo lugar, la democracia y la participación son importantes en el planteamiento "basista". "Desconfía del aparato formal de la democracia liberal, así como desconfía del aparato formal del Estado moderno. [...] enfatizando la democracia como una actividad constructora de educación y solidaridad de grupos que interactúan" (*idem*, p. 192). El lenguaje de los derechos es importante y los derechos humanos tienden a cubrir tanto el derecho a la vida y a las libertades básicas como también el derecho a la tierra, al techo, a la educación y a la salud. Una tercera disposición comprende los aspectos burocráticos del "basismo". Las organizaciones de base establecen institu-

ciones que duran poco tiempo (grupos *ad hoc*) o más tiempo (en el nivel de la política formal). La forma de burocratización, que se "encuentra en una relación de tensión y complementariedad respecto a las movilización po-

pular", es importante (*idem*, p. 196). En cuarto lugar, se dice que "para un basista tanto el mercado como el Estado tienden a preservar y probablemente a acentuar la desigualdad y la marginalidad, aunque la desconfianza y la desilusión hacia el dirigismo, dado el ambiente actual, pueden pesar más que la desconfianza hacia los mercados" (*idem*, p. 197).

Muchas de las actividades que tienen lugar en las bases, son una reacción a las insuficientes políticas estatales y también a la exclusión de los mercados. El "basismo" es una crítica a las actitudes de los políticos, los planificadores, etc., y a las estructuras (nacionales e internacionales). Al enfatizar la participación en el poder, las organizaciones de base critican implícitamente las estrategias predominantes por no ser participativas e inclusive por quitar poder a amplios sectores de la sociedad¹⁷. La fuerza del "basismo", de acuerdo con Lehmann, está en su potencial para "construir instituciones sostenibles en pequeña escala" y para fortalecer las redes de la sociedad civil. Este

Muchas de las actividades que tienen lugar en las bases, son una reacción a las insuficientes políticas estatales y también a la exclusión de los mercados.

proceso podría también ser el fundamento de una estrategia de desarrollo económica más exitosa.

A la larga se necesita el reconocimiento mutuo y, hasta cierto punto, una dependencia mutua entre dos grupos de agentes: las agencias del Estado y las organizaciones de base. Esto significa que las organizaciones de base deben profesionalizarse y ampliar hacia arriba sus actividades, lo cual implica que deben intentar vincular las acciones llevadas a cabo a nivel local con una estrategia nacional o global¹⁸. Lehmann afirma que "escalar es una de las formas más impresionantes que tiene el proceso de modernización para ser transmitido desde abajo, lo cual puede contribuir al aislamiento de las esferas política y social" (Lehmann, 1990, p. 207).

3. Convergencias y contradicciones

3.1. El crecimiento económico y la reducción de la pobreza

Los modelos descritos en la sección anterior definen el objetivo "más importante" o "último" del desarrollo. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define el desarrollo (humano) como un proceso para ampliar las opciones de la gente. "Las opciones más críticas son vivir una vida larga y saludable, educarse y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Opciones adicionales incluyen la libertad política, los derechos humanos garantizados y el respeto personal". Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo coloca a la gente y sus opciones en el centro, mientras vela por el mejoramiento del nivel de vida como una de las tareas más importantes (para reducir la pobreza).

La Comisión Económica para América Latina también da una definición clara de la "tarea principal" del desarrollo: "La transformación de las estructuras productivas de la región en un contexto de una equidad social mayor y gradual". La Comisión piensa que esto apoya otros objetivos del desarrollo y enfatiza que esta transformación debe tener lugar en un ambiente democrático y que la gente debe poder participar. El énfasis, sin embargo, está puesto en la integración del cre-

cimiento económico con la equidad social. La gente y sus opciones están presentes menos explícitamente, pero el objetivo de la reducción de la pobreza es visto como parte integral del crecimiento económico.

El Banco Mundial enfatiza tradicionalmente el "ajuste con crecimiento" como el objetivo principal de sus esfuerzos. Sin embargo, en un informe reciente establece que la reducción de la pobreza debía ser el punto de referencia de las actividades de la institución. Esta reducción de la pobreza debe tener lugar dentro de un marco de ajuste y crecimiento económico.

Es más difícil definir el objetivo central del *desarrollo alternativo*. Las motivaciones de los movimientos difieren y simplemente no existe un planteamiento formal acerca del "objetivo" de todas estas actividades. Sin embargo, existen dos motivaciones importantes, compartidas por la mayoría de los grupos: la auto-ayuda o el poder popular y el mejoramiento de las condiciones de vida (la reducción de la pobreza). El "basismo", tal como Lehmann lo llama, muestra la habilidad y el deseo de la gente para participar activamente en el mejoramiento de las condiciones de sus propias vidas. El crecimiento económico nacional como tal no es un objetivo

Coloca a la gente y sus opciones
en el centro, mientras vela
por el mejoramiento
del nivel de vida.

explícito, pero puede ser una consecuencia de las actividades llevadas a cabo. Debe señalarse, sin embargo, que las interpretaciones sobre los objetivos de las organizaciones de base difieren. En otro lugar de este artículo se menciona la interpretación de De Soto, quien interpreta las organizaciones de base en términos de una nueva clase empresarial. Otros, como Freedman y Clarck, plantean que la reducción de la pobreza debe ser el objetivo primordial del desarrollo alternativo, pero lo relacionan con el poder social y político¹⁹.

Es interesante notar que ninguno de los cuatro planteamientos considera el crecimiento económico como el objetivo exclusivo del desarrollo, un objetivo frecuentemente asociado con las corrientes dominantes del desarrollo. La Comisión Económica para América Latina, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco

Mundial lo mencionan como uno de sus objetivos; asimismo, en el caso del "basismo" de Lehmann, el crecimiento económico es importante. En todos los planteamientos se presta mucha atención a las políticas y los programas para reducir la pobreza. El Banco Mundial lo llama "el punto de referencia fundamental de la institución". Los pensadores "basistas" lo ven como una motivación y como un objetivo importante. La Comisión Económica para América, al promover el crecimiento económico con equidad social, persigue integrar la reducción de la pobreza en su teoría económica. El concepto de desarrollo humano implica la reducción de la pobreza porque incluye longevidad, educación y acceso a los recursos.

En sus discursos, los cuatro parecen estar de acuerdo, en grandes líneas, sobre estos dos objetivos del desarrollo. Pero esto no significa que, en la práctica, se dé igual importancia a esos dos objetivos en las estrategias. En particular, el reciente interés del Banco Mundial por aliviar la pobreza ha dado pie a muchas preguntas escépticas. Desde 1985, el interés del Banco Mundial por reducir la pobreza ha aumentado, pero los críticos alegan que estas estrategias no están integradas en los paquetes de ajuste y de ninguna manera tocan las causas más estructurales de la pobreza. Simultáneamente, los programas de reducción de la pobreza son criticados por su naturaleza política, tal como Gibbon (1991) señala: "pareciera que su principal propósito es ayudar a algunos gobiernos que están a favor del ajuste a neutralizar críticas potenciales, más que atacar las formas más profundamente arraigadas, resistentes y típicas de la pobreza"²⁰. También se dice que el Banco Mundial mejora su imagen y responde a sus críticos enfrentando sólo los síntomas²¹ (Gibbon, 1993; Bye, 1992).

Richard Jolly (1991), uno de los autores de "Ajuste con rostro humano", apunta que "el problema [de los programas para reducir la pobreza] no está en cómo añadirlo, sino en cómo incorporarlo". Sin embargo, afirma que en el grupo del Banco Mundial parece existir una tendencia hacia la integración de los objetivos orientados a aliviar la pobreza dentro de políticas económicas más amplias (las cuales van más allá de la simple "añadidura"). Este proceso es más claro en las políticas



del Banco Interamericano de Desarrollo. Emmerij, un miembro del Grupo de la agenda socio política de esta institución, reconoce que "la lección básica de las décadas pasadas fue olvidada... que lo económico y lo social eran una sola cosa".

Debe señalarse que la integración de las políticas sociales y económicas puede hacerse de maneras diferentes. Además, es especialmente interesante "el grado y la clase de integración" de objetivos no económicos. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial ponen su confianza principal en el mercado y prefieren hablar de la reducción de la pobreza en términos económicos. El Banco Mundial, por ejemplo, escribe que quiere "promover un patrón de crecimiento que permita a los pobres participar por medio de su trabajo y apoyar la inversión en los pobres por medio de la expansión del acceso a la salud, la educación y a otros servicios sociales"

Ninguno de los cuatro planteamientos
considera el crecimiento económico
como el objetivo exclusivo
del desarrollo

(World Bank Report, 1993).

El creciente apoyo a los muy populares "fondos sociales" por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo dice mucho acerca de la manera como estas instituciones han desarrollado hasta ahora las estrategias para reducir la pobreza. Los fondos sociales son instituciones semi-públicas que buscan apoyar a los sectores más golpeados por las políticas del ajuste estructural. A largo plazo, el mecanismo del mercado debe resolver los problemas y las políticas de los fondos sociales son, en principio, de naturaleza temporal.

Aunque las políticas sociales del grupo del Banco Mundial todavía no están integradas a las políticas económicas, la introducción de las políticas (y discursos) sociales y anti-pobreza han hecho al paradigma neoliberal menos ortodoxo y han integrado elementos claramente no liberales. Esto no quiere decir que el neoliberalismo coincida con el neoestructuralismo. Tampoco puede sostenerse que la atención que la Comisión Económica para América Latina da a la empresa privada, el mercado libre y la necesidad de insertarse en la economía internacional, haya llevado a aceptar el planteamiento neoliberal. Tal como Sunkel (1993b) ha dicho, todavía hay muchas diferencias entre los dos, en términos del diagnóstico de los problemas y de las políticas económicas específicas.

En el caso del *desarrollo alternativo*, las iniciativas de los mismos pobres se encuentran en la raíz de la estrategia. El suministro de servicios básicos y las estrategias para mejorar la situación del pobre son desarrollados por los pobres y en cooperación muy estrecha con ellos. Estas estrategias a menudo incluyen algunas formas orientadas a otorgar poder social o político y posiblemente debieran llevar a una reforma política a nivel nacional. Aquí se reconoce explícitamente que la pobreza puede ser el resultado de políticas económicas nacionales, que puede haber intereses conflictivos en los procesos de desarrollo y que la acción política de los mismos pobres es un medio importante para mejorar su situación. Al poner la política en el centro de su estrategia, el *desarrollo alternativo*, de hecho, "politiza" la reducción de la

pobreza y ésta es la mayor diferencia con los planteamientos del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina.

En la práctica, los contenidos de los programas para aliviar la pobreza y las políticas sociales pueden diferir considerablemente. Ello depende de diversos factores, entre los cuales se pueden considerar los siguientes:

—¿Qué significa la pobreza? ¿Significa suministrar un paquete mínimo de salud, alimento y techo, así como políticas para integrar a los pobres en la economía, como en el caso del Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina, o está conectada con la falta de poder social y de alternativas para la gente, como señalan el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el *desarrollo alternativo*?

¿Qué significa la reducción de la pobreza? ¿Significa "dar cosas a los pobres" o "dar poder a los sectores excluidos"?

—¿Qué significa la reducción de la pobreza? ¿Significa "dar cosas a los pobres" o "dar poder a los sectores excluidos"? ¿Son las políticas las así llamadas políticas "añadidas" a los paquetes de ajuste

estructural o son parte de un planteamiento integrado (y cuál es el alcance de la acción de esta integración)?

—¿Se supone que el crecimiento económico beneficia a los pobres a largo plazo (por el derrame o lo que sobre)? ¿Se diseñan programas especiales para aliviar la situación de los pobres? ¿Se difunden las políticas de redistribución o se enfatiza la acción política, social y económica de los pobres? ¿Cuál es el rol del Estado y de los actores no estatales en estas políticas?

—¿Es visto el contexto internacional actual como un ambiente que mejora o que causa la pobreza y la marginación?

3.2. Las opciones humanas, las organizaciones de base y las no gubernamentales

El trabajo de las actividades de desarrollo de toda clase de las organizaciones de base y no gubernamentales que operan a nivel local, ha aumentado el interés por la participación de la gente en las estrategias de desarrollo. Todas las

estrategias discutidas anteriormente mencionan la importancia de la participación y de las opciones de la gente. Para el planteamiento del desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "el proceso para ampliar las opciones de la gente" es central. Establece que "las necesidades y los intereses de la gente deben guiar la dirección del desarrollo y la gente debe participar plenamente, impulsando el crecimiento humano y el progreso social". El "basismo" también coloca en el centro la actividad de la gente pobre y enfatiza su ejercicio del poder (colectivo) social y político.

El Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina también mencionan la importancia de la participación y del ejercicio del poder. Ambas instituciones tienen, empero, una idea muy clara del desarrollo futuro que un país (y su gente) debe seguir. Por lo tanto, la participación debe tener lugar dentro de este marco de desarrollo.

Aunque la Comisión Económica para América Latina afirma que, dado el bajo grado de institucionalización de los marginados, "deben abrirse canales frescos de participación" para permitir que los más marginalizados puedan participar, esta participación debe alinearse con las estrategias nacionales. La Comisión Económica escribe, por ejemplo, sobre el poder que debe tener la gente, el cual es necesario "para hacer el programa de desarrollo políticamente viable, pero también para asegurar que ellos —la gente— participen de una manera responsable, dado que, obviamente, no será posible satisfacer todas sus demandas reprimidas". En todas partes se dice que, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales podrían "ofrecer apoyo a las organizaciones de base para canalizar la expresión de sus demandas o sus participaciones, seleccionando aquellas actividades orientadas en la misma dirección del desarrollo nacional..." (CEPAL, 1992, pp. 25 y 249). De forma similar, el Banco Interamericano de Desarrollo escribe acerca del rol de las organizaciones no gubernamentales, el cual puede ser extremadamente útil, "especialmente si se despliega en una forma complementaria a las actividades del mercado y las del sector público" (BID 1993a, p. 24).

Las organizaciones no gubernamentales parecen ser, para cada uno de los planteamientos, un vehículo importante en la estrategia del desarrollo, el cual debiera asegurar el carácter participativo de

esas estrategias. En particular, este es el caso de los programas para aliviar la pobreza. Pero hay diferencias importantes en el rol atribuido a estas organizaciones no gubernamentales. Según el discurso del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, el rol de las organizaciones no gubernamentales se define primariamente en términos de eficiencia y eficacia y, parcialmente, como una alternativa a las políticas sociales del Estado. Este es el tipo de organización no gubernamental que básicamente "implementa" proyectos, y en menor medida, participa en su diseño.

El planteamiento del *desarrollo alternativo* atribuye un rol más amplio a las organizaciones no gubernamentales y a otras organizaciones en cuanto a canalizar las demandas populares, como complemento de las actividades de auto-ayuda y algunas veces como una forma para politizar estas actividades. En este proceso, las organizaciones de base aumentan su dimensión, su carácter local y pequeño debiera quedar comprendido por una estrategia más amplia. Entre otras cosas, esto afecta las relaciones de estos grupos con el Estado. Pero en este planteamiento, las redes de los marginados debieran fortalecerse y obtener, mediante su propia acción, una voz mayor en las políticas nacionales. Se supone que las organizaciones no gubernamentales facilitan este proceso.

Debe notarse que las diferentes estrategias apuntan a diferentes tipos de organizaciones no gubernamentales. En América Latina, en cierta clase de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, ha habido una tendencia clara "a preocuparse por procesos de desarrollo más amplios, una preocupación por la gente más que por los proyectos y, por lo tanto, por la formación, la concientización, la organización social, la capacidad creadora y el desarrollo institucional" (Edwards y Hulme, 1994). Hablando muy generalmente, la prestación de servicios y los objetivos de la movilización social o el cambio son centrales para las estrategias de esta clase de organizaciones no gubernamentales. Estas organizaciones son particularmente importantes para el desarrollo alternativo. Bebbington y Thiele (1993) señalan el interés del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por apoyar otro tipo de organizaciones no gubernamentales, según sus términos, "más oportunistas", que sólo prestan servicios y asumen el rol de contratistas, siguiendo

la agenda de agentes foráneos (y que además compiten con las organizaciones no gubernamentales que combinan la prestación de servicios con la movilización social).

Así, pues, en las estrategias hay diferencias importantes en cuanto al grado y al tipo de participación y en cuanto a las opciones de la gente. La diferencia más importante es que, por un lado, la participación y las opciones de la gente se consideran (de una manera más bien automática) alineadas con los objetivos más amplios del desarrollo nacional, tal como el consenso de Washington, en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, o en la estrategia de cambiar los patrones de producción, en el caso de la Comisión Económica para América Latina. Y, por el otro lado, la participación y las opciones de la gente pueden y deberían cuestionar o alterar los procesos de desarrollo nacional, lo cual es más claro en el caso del *desarrollo alternativo*. De manera más general, esto significa que el grupo del Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina tienden a aceptar las relaciones de poder tal como son, mientras que el *desarrollo alternativo* no da por sentadas estas relaciones e inclusive las cuestiona.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, las organizaciones no gubernamentales tienen, precisamente, un rol importante en cuanto a presionar a los gobiernos y a "incluir a la gente pobre en la vida civil". El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1993) afirma que "en la erradicación de la pobreza y en la prestación de servicios, las organizaciones no gubernamentales solamente pueden tener un rol complementario. Mucho más significativa es su habilidad para mostrar modelos participativos que los gobiernos pueden seguir y para mantener la presión sobre los gobiernos, tanto del norte como del sur, alentándolos a concentrarse más en el desarrollo humano de la gente más pobre del mundo".

3.3. El rol del Estado

Se ha discutido mucho en torno al rol del Estado en el desarrollo latinoamericano, especialmente entre los estructuralistas y los neoliberales. El primer pensamiento estructuralista de la Comisión Económica para América Latina, en la década de los cincuenta, atribuía al Estado un rol considerable, que debía, entre otras cosas, diseñar

e implementar un programa de inversión, diseñar una política para proteger el mercado doméstico, disminuir la vulnerabilidad externa de la economía y jugar un rol importante en la promoción de la tecnología. La Comisión Económica para América Latina afirmó que había razones fundamentales para intervenir en el desarrollo económico, pero también estaba consciente de los peligros de una intervención estatal excesiva (Salazar-Xirinachs, 1993). La expansión del Estado "adquirió características no previstas por el estructuralismo... principalmente como resultado de la presión ejercida por diferentes grupos sociales que demandaban una intervención a su favor... y la disposición de las élites gobernantes para hacer que el Estado resolviera los conflictos de distribución y asumiera un rango amplio de responsabilidades de desarrollo" (Salazar-Xirinachs, 1993, p. 336). Diversos autores han notado que se puso mucha fe en la capacidad del Estado y que faltó "un examen riguroso de las posibilidades y limitaciones del Estado latinoamericano para asumir estas tareas" (Rosales, 1988, p. 26).

La crisis en el desarrollo latinoamericano condujo a críticas fuertes del rol del Estado y de la estrategia de desarrollo seguida en general. Es un hecho bien conocido que las ideas y las recetas neoliberales se volvieron cada vez más influyentes como resultado de la crisis de la deuda en los ochenta. Los paquetes de ajuste estructural prescribían la reducción del rol estatal en el desarrollo económico, lo cual incluía, entre otras cosas, la reducción del sector público, la liberalización del comercio exterior y la privatización de las actividades productivas del sector público.

Incluso, instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se oponen a la participación excesiva del Estado en los asuntos económicos. Sin embargo, existe un interés creciente en las políticas sociales y en la inversión en recursos humanos, que debieran ser conducidos parcialmente por el Estado. El Banco Interamericano de Desarrollo, en particular, reconoce actualmente que lo "económico y lo social son una sola cosa" y, por lo tanto, los estados y los mercados debieran interactuar de alguna manera. El Banco Mundial incluso reconsideró el rol del Estado en el desarrollo económico, después de estudiar la experiencia del sureste asiático (Sunkel, 1994).

Los neoestructuralistas también han reconsiderado el rol que el Estado debiera tener en el modelo de desarrollo. La Comisión Económica para América Latina afirma que el rol central del Estado consiste en "superar las deficiencias acumuladas en dos áreas cruciales: la equidad y la competencia internacional". De acuerdo con la Comisión Económica, este tipo de Estado no necesariamente tiene que ser pequeño, sino que debiera ser diferente. Otros neoestructuralistas han señalado el hecho de que el mercado no lo puede hacer todo y, por consiguiente, debe ser asistido por las políticas gubernamentales. Ello debiera dar paso a un "mercado libre asistido por el gobierno" (Salazar-Xirinachs, 1993). Ramos y Sunkel (1993) están de acuerdo con este rol "promocional" del Estado, pero éste debiera estar circunscrito claramente, mientras se acentúa que "los contrapesos institucionales son necesarios para compensar las presiones asimétricas en favor de más intervención" (*idem*, p. 18).

Persisten diferencias importantes entre el rol que la Comisión Económica para América Latina, por un lado, y el Banco Mundial, por el otro, atribuyen al Estado. Esta visión diferente de la Comisión Económica se debe, entre otras razones, a su concepción sobre el funcionamiento de los mercados. Los neoestructuralistas no parten de una "economía perfectamente competitiva", tal como tienden a hacerlo los neoliberales, lo cual tiene implicaciones en las funciones de apoyo del Estado.

El nuevo rol del Estado en el análisis neoestructuralista, ciertamente, no se ha vuelto menos complejo. El Estado latinoamericano debiera promover la competencia internacional y la equidad nacional, al mismo tiempo que debiera construir un consenso nacional. Arroyo (1993) afirma que la importancia central dada a la equidad por las propuestas de la Comisión Económica para América Latina, la hacen más radical y ambiciosa de lo que parece "a primera vista". Ciertamente, la apreciación es correcta, pero hay preguntas importantes sobre la capacidad del Estado para alcanzar esta meta: ¿cómo puede el Estado (internacionalizado) asumir estas responsabilidades? ¿Cómo puede el Estado latinoamericano, que tradicionalmente ha sido más bien débil, jugar un rol en la construcción del consenso nacional en sociedades que se han vuelto más heterogéneas? La Comisión Económica reclama que, a largo



plazo, un grado mayor de equidad (que se debiera alcanzar, entre otras cosas, por medio de un proceso de concertación social) es necesario para garantizar a las naciones la competitividad internacional²². Un punto débil del pensamiento de la Comisión es la ausencia de un análisis concienzudo de los desafíos y de las oportunidades que el Estado latinoamericano enfrenta actualmente. Los neoestructuralistas pueden tener razón en sus apreciaciones sobre cuál *debe* ser el nuevo rol del Estado, pero carecen de una consideración realista de las posibilidades y limitaciones para alcanzar esa meta.

Una última crítica concierne al uso del concepto "consenso" por parte de la Comisión Económica para América Latina y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ambas instituciones subrayan que el Estado debiera jugar un rol importante en el proceso de construcción del consenso entre los diferentes sectores de la sociedad. Una idea derivada de la teoría democrática pluralista, que afirma que un consenso mínimo es necesario para la integración del Estado y la sociedad. Esto debiera garantizar la estabilidad política y social.

Ambas instituciones tocan una temática crucial y extremadamente importante, pero (de nuevo) sin señalar sus muchos aspectos problemáticos.

La Comisión Económica para América Latina afirma, por ejemplo, que “canales frescos de comunicación” con los sectores más marginados debieran ser abiertos para permitir que las voces de los pobres sean escuchadas. Pero no es difícil imaginar que será complicado reconciliar los variados intereses de unas sociedades latinoamericanas cada vez más heterogéneas. El abrir nuevos canales de comunicación, algo muy deseado tanto por la Comisión Económica como por el Banco Interamericano de Desarrollo, podría igualmente llevar a más conflictos entre los diferentes sectores sociales y a paralizar las tasas de crecimiento. No está nada claro si es posible alcanzar un grado mínimo de un consenso nacional amplio, en el contexto latinoamericano actual. Las frágiles y limitadas democratizaciones de América Latina significan un paso hacia adelante en esta dirección; puede que sean un paso hacia un consenso mayor, pero nadie lo puede asegurar.

Los pensadores del *desarrollo alternativo* parten de las organizaciones de base. El Estado se vuelve importante cuando estas organizaciones ascienden. Friedmann dice que un Estado fuerte, capaz de escuchar, es necesario. Pero el rol del Estado en el *desarrollo alternativo*, así como las indicaciones acerca de cómo las instituciones estatales debieran ser cambiadas, permanecen más bien en la oscuridad.

Una posibilidad se encuentra en las organizaciones no gubernamentales y en las organizaciones de base relacionadas con los partidos políticos. Aunque ésta es más bien una manera obvia para que las organizaciones de base, cuyas dimensiones son más bien pequeñas, experimenten un impacto nacional, se dice poco acerca de los problemas y las virtudes de tal estrategia. Se ha investigado mucho más sobre la interacción entre las organizaciones no gubernamentales y las gubernamentales. Entre otros investigadores, cabe mencionar a Farrington y Bebbington (1993).

Estos autores discuten las relaciones entre los Servicios de Investigación de la Agricultura Nacional (gubernamental) y las organizaciones no gubernamentales y los problemas surgidos en el proceso. Observan que “muchas de la lógica detrás de la acción y existencia de muchas organizacio-

nes no gubernamentales [progresistas] es, precisamente, influir para un cambio social y político más amplio... de hecho, puede ser que no hagan esto... y se conviertan en tapa agujeros, proporcionando subsidios pequeños a las políticas macroeconómicas que, fuera de eso, continúan sin ser cuestionadas”. Los autores señalan que hay dos estrategias para crecer, una colaboradora y la otra con un elemento de crítica. Es claro que las organizaciones no gubernamentales más críticas encontrarán más dificultades para trabajar con los gobiernos. Esto aclara que las organizaciones no gubernamentales críticas (y es claro que el *desarrollo alternativo* es crítico) tendrán que enfrentar muchas dificultades si quieren cambiar las instituciones estatales. Sin embargo, los autores señalan ejemplos exitosos.

3.4. El contexto internacional: de la dependencia a la oportunidad

El surgimiento de la teoría de la dependencia y del estructuralismo, en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, cuestionaron los presupuestos de las teorías económicas neo-clásica y modernizadora sobre el desarrollo. Las teorías criticaban la idea de que “la historia de los países capitalistas occidentales industrializados debía aplicarse a sociedades con características estructurales y experiencias históricas completamente diferentes —eso para no mencionar su forma particular de inserción en el sistema internacional, en un mundo contemporáneo radicalmente cambiado” (Oteiza citado en Kay, 1989). Los estructuralistas cuestionaron en particular la teoría neoclásica sobre el comercio, “que creía que el libre comercio internacional reduciría gradualmente, si no es que cerraría, la brecha del ingreso entre los países ricos y los pobres” (Kay, 1989). El argumento de la Comisión Económica para América Latina sobre los “términos del intercambio” fue muy importante para el pensamiento estructuralista, pero la inversión extranjera era, en sí misma, bienvenida.

La teoría de la dependencia se arraigó firmemente en la teoría estructuralista, pero también en la teoría (neo-) marxista. En la teoría de la dependencia latinoamericana pueden encontrarse posiciones “más estructuralistas” o “más neo-marxistas”. Por lo general, la dependencia vio la división internacional del trabajo y la transferencia del excedente al centro como el obstáculo más im-

portante para el desarrollo. "El desarrollo y el subdesarrollo podían ser descritos como dos aspectos de un proceso global similar". Y la única manera para separarse del mercado mundial era una transformación política revolucionaria (Blomström y Hettne, 1988).

La discusión sobre las posibilidades o limitaciones que el contexto internacional o el mercado mundial pueden poner al desarrollo de una nación ha disminuido, pero no desaparecido, después del debilitamiento del debate sobre la dependencia. Parece que ninguna de las cuatro estrategias discutidas en la segunda parte de este artículo considera el contexto internacional como un obstáculo insuperable para el desarrollo, tal como era el caso de los pensadores más radicales de la dependencia. Pero la Comisión Económica para América Latina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo reconocen que todavía existen obstáculos.

Las nuevas propuestas de la Comisión Económica para América Latina mencionan diversos obstáculos que pueden afectar a los países que se insertan en la economía mundial. Se crítica el proteccionismo de los países industrializados y se reconocen las dificultades para competir en los segmentos más dinámicos del mercado mundial. Particularmente en la década de los ochenta, la inserción en la economía mundial resultó extremadamente problemática. Neoestructuralistas como Winston Fritsch (1993) han señalado los términos desfavorables del intercambio de los países en subdesarrollo en las décadas pasadas.

Aunque la Comisión Económica para América Latina menciona que la economía mundial es ahora más inestable e impredecible que en la década de los cincuenta, los neoestructuralistas ya no confían ciegamente en ninguna "redefinición defensiva de los vínculos con la economía internacional", en la cual se suponía que la industrialización reduciría la vulnerabilidad externa (Fritsch, 1993, pp. 318-320). En cambio, una estrategia de inserción en el mercado mundial es un punto central en los escritos de la Comisión Económica. Según ésta, la estrategia puede tener éxito, pero un rol activo del Estado es una condición *sine qua none*, especialmente en el campo de la inversión en recursos humanos y en una política tecnológica

estratégica.

De acuerdo con Sunkel (1993b), la diferencia entre las visiones neoliberal y neoestructural respecto a las relaciones económicas internacionales es que los liberales consideran estas relaciones "en los términos de la teoría convencional del comercio internacional". Los neoestructuralistas conciben la economía mundial como un sistema transnacional, en el cual dominan las relaciones jerárquicas y asimétricas de poder, "caracterizado por un comercio administrado, por corporaciones transnacionales, por bloques político económicos, por inestabilidad, difícilmente dinámico, muy proteccionista, que usa la ideología neoliberal para ajustar y reestructurar a los países más débiles".

Al considerar la economía mundial, la postura neoestructural coincide con la posición de los analistas de las relaciones internacionales que han

señalado la interrelación de los mercados y los estados, y la necesidad de analizar los sistemas de mercado y las estructuras estatales conjuntamente y en relación mutua. Susan Strange, una

Los mercados nunca son políticamente neutrales

de estas analistas, define esta "economía política internacional" como la manera en que "el poder ha sido usado para conformar la economía política y la forma en que distribuye costos y beneficios, riesgos y oportunidades entre los grupos sociales, las empresas y las organizaciones dentro del sistema" (Strange, 1988). Gilpin (1987) señala que por estas razones los mercados nunca son políticamente neutrales.

Es notable que las propuestas de la Comisión Económica presten relativamente poca atención a la naturaleza de la economía política internacional. La Comisión subraya la necesidad y la posibilidad de insertarse en la economía internacional, pero a duras penas señala las tendencias adversas de naturaleza político económica que pueden frustrar tal estrategia. Aunque la Comisión reconoce que el contexto internacional ha cambiado dramáticamente, debido al proceso de globalización (comprendiendo aspectos económicos, políticos y culturales), parece interpretar este ambiente nuevo como inherentemente positivo para el desarrollo latinoamericano. Pero, ¿no está basado este optimismo demasiado fácilmente en las historias

exitosas de países que se han insertado en la economía mundial, mientras deja de lado las críticas y las apreciaciones más negativas?

Analistas más críticos del desarrollo internacional han señalado, entre otros, que la globalización de los procesos tecnológicos, culturales y económicos disminuye la capacidad de los gobiernos *vis-à-vis* los nuevos poderes económicos transnacionales. Poggi (1990), al escribir acerca del rol del Estado, dice que "las interdependencias económicas son ahora, mucho más que antes, establecidas expresamente y manejadas decididamente por centros de poder económico de tal magnitud que trascienden y superan (o quizá incluso determinan) las actividades políticas de los estados individuales o incluso de las coaliciones de estados". "Estos centros de poder económico, a menudo en la vanguardia de la innovación tecnológica y con los recursos más grandes, han perdido sus relaciones con estados individuales" (Poggi, 1990, p. 179).

Para América Latina, esta situación es particularmente difícil, porque como Calderón (1992) y Hinkelhammert (1992) han señalado, el Estado latinoamericano ha sido tradicionalmente "débil". Entonces, no hay por qué extrañarse si la inserción en la economía mundial lleva a un Estado "inutilizado".

Otros críticos han señalado el carácter inestable y desigual del desarrollo que caracteriza la inserción en la economía internacional. Junto a los sectores vinculados a la división internacional de trabajo, existe la amenaza de que la marginalización se incremente. Schultz (1992) afirma en su análisis de la revolución tecnológica internacional y sus consecuencias para América Latina, que este proceso puede tener efectos negativos y positivos. Uno de los posibles efectos negativos es la marginalización de algunos sectores de la población. En particular, el caso de América Latina, que parece sufrir de un "dualismo estructural", cuestiona las posibilidades de un crecimiento con equidad en el contexto internacional contemporáneo (Echeverría, 1992; Arroyo, 1993).

En sí mismo, es positivo que la Comisión Económica para América Latina busque los espacios para que los estados latinoamericanos maniobren, en lugar de enfatizar el contexto internacional adverso. Pero una evaluación más equilibrada, que tome en cuenta las oportunidades y limitaciones

de la economía política internacional, fortalecería la propuesta.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo reconoce la existencia de tendencias internacionales severamente adversas. Habla del "ensanchamiento de la brecha de las oportunidades globales" y observa, entre otras cosas, la existencia de disparidades en las oportunidades del mercado, por ejemplo, aquellas que se deben a las altas tasas de interés de los préstamos a los países subdesarrollados. Asimismo, señala que "la brecha tecnológica se ha ensanchado y que tales brechas se auto-refuerzan", debido a los altos precios que hay que pagar y los costos de las patentes (PNUD, 1992).

Lo interesante del planteamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo es que integra el análisis de las relaciones de poder internacionales, criticando en parte a actores internacionales importantes (como el Fondo Monetario Internacional) y al proteccionismo de los países desarrollados. Simultáneamente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señala la responsabilidad y las posibilidades de los gobiernos y de otros actores.

En el *desarrollo alternativo*, la integración del medio internacional con frecuencia no está presente. Las organizaciones de base pueden ser una reacción a las fuerzas internacionales (multinacionales, recortes en las políticas sociales debido a la condicionalidad) o, de alguna otra manera, una reacción ante esas mismas fuerzas a nivel micro. En realidad, existen muchas organizaciones no gubernamentales, sindicatos y movimientos activos en el nivel local y nacional, pero también en el nivel internacional. Lo interesante es que muchos de estos movimientos no fijan su atención, en primer lugar, en los problemas y las limitaciones de las estructuras internacionales, sino en las alternativas de desarrollo a nivel local (descubriendo y creando su propio espacio para manobrar en este proceso). En este proceso, muchas de estas organizaciones no dan por sentada la situación existente (ya sea ésta local, nacional o internacional), sino que tienen un deseo claro por transformar. Precisamente, las estrategias del desarrollo alternativo ponen las relaciones y las políticas de poder en el centro de su análisis. Así, el desarrollo implica un cambio en las relaciones de poder, en todos los niveles, incluyendo el internacional.

Si las organizaciones de base quieren aumentar su perfil, la formación de organizaciones y estrategias internacionales es crucial para poder responder a las tendencias internacionales desfavorables. Munck (1993) observa que las teorías acerca del desarrollo alternativo hasta ahora han prestado poca atención al funcionamiento de la economía internacional, careciendo con frecuencia de un análisis coherente de las relaciones internacionales y de los posibles límites de la "modernización desde abajo".

Al enfatizar más el desarrollo interno, los cuatro planteamientos estudiados coinciden con algunos de los "defectos del análisis del estructuralismo y de la dependencia", que Kay (1989) describe. Kay afirma, entre otras cosas, "que existe un reconocimiento creciente de que no todos los problemas del tercer mundo provienen de fuera". Tan importante al menos como el intercambio desigual es la habilidad de un país para "generar y retener su excedente, y esto está determinado en gran medida por su modo interno de producción". Más allá está la tesis de Frank sobre el desarrollo del subdesarrollo abandonado, quien afirmaba que "la condición esencial para el desarrollo consiste en someterse a ciertas transformaciones internas". También se pedía mayor atención al rol de la sociedad civil, al estudio de las unidades pequeñas de un país y a la posibilidad y factibilidad de una variedad de estilos y caminos para el desarrollo.

Este cambio, de "enfatizar las restricciones del contexto internacional" (tal como los pensadores de la dependencia lo hicieron) y a "subrayar las posibilidades y la necesidad de transformaciones internas", puede ser bienvenido. Pero en el proceso de la transnacionalización en marcha, "lo local", "lo nacional" y "lo internacional" están más entrelazados y una separación estricta entre estos niveles es menos útil ahora. La interdependencia de los estados, las regiones y los grupos económicos y sociales, desde el declive del debate de la dependencia, sólo ha aumentado. No hay duda de que *existen* centros de poder internacional, tanto económicos como políticos. Estos centros de poder ya no coinciden con naciones-Estado particulares y, por ello, la noción de que "algunos

países dominan a otros" debe ser rechazada. Una apreciación de las relaciones de poder en el contexto internacional y de la interacción intensa de este contexto con los niveles nacional y local, en términos de interdependencia, parece útil y necesaria. Puede proporcionar un cuadro más honesto y realista del margen de maniobra del Estado y de los actores no estatales.

4. Reflexiones finales: desarrollo, conflicto y relaciones de poder

Susan Strange observa que el proceso de globalización proporcionó a los diferentes actores de la economía política internacional "un nuevo juego de cartas". Algunos actores tienen más poder que otros para implementar su voluntad, pero todos los jugadores *tienen* cartas y *pueden* jugar e influenciar las relaciones de poder existentes. Esto implica que en una estrategia de desarrollo debieran integrarse la influencia de este contexto económico político y la idea acerca de las posibilidades y las limitaciones (el margen para maniobrar) que los diferentes actores (los jugadores) tienen.

El desarrollo implica un cambio en las relaciones de poder, en todos los niveles, incluyendo el internacional.

En este artículo se argumenta que instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo así como la Comisión Económica para América Latina tienen una visión muy optimista acerca de las posibilidades de los países latinoamericanos para alcanzar un desarrollo sostenible, en el cual la estrategia de la reducción de la pobreza tiene un lugar central. Osvaldo Sunkel (1994), entre otros, ha señalado las tendencias divergentes de las economías latinoamericanas: la de aquellos que entran en los sectores modernos de la economía y la de quienes se quedan sin trabajo o se dedican a actividades de baja productividad, lo cual lleva a una heterogeneidad estructural ("sostenida"). Sunkel duda también del impacto de las políticas sociales propuestas y afirma que, aparte de ellas, la economía política necesita cambios.

Aunque en sí mismo es positivo que actualmente "la posibilidad" del desarrollo sea subrayada, con frecuencia se hace de manera ingenua. En particular, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica

para América Latina conciben el desarrollo como un proceso principalmente económico y social. Los cambios necesarios en las relaciones de poder y los conflictos que este proceso implica apenas se mencionan. La integración explícita de la importancia de las relaciones de poder en todos los niveles (local, nacional e internacional) debería ser parte de toda propuesta de desarrollo.

El planteamiento del desarrollo humano ha hecho un esfuerzo interesante para lograrlo. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo integra y combina muchas perspectivas sobre los procesos de desarrollo, las de los grupos de base y las de los agentes gubernamentales e internacionales, mientras da a "la gente" y a sus opciones un lugar central. La existencia de relaciones desiguales de poder y la necesidad de cambiarlas se encuentran en los escritos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pero quiere "agradar" demasiado a todas las partes (instituciones financieras internacionales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales) comprometidas en los procesos de desarrollo.

Puede decirse que una de las principales virtudes del planteamiento "basista" y del desarrollo alternativo es que coloca la "política" en el núcleo de su teoría y reconoce explícitamente los conflictos políticos y sociales inherentes a los procesos de desarrollo. Por supuesto, las tensiones y los conflictos entre los diferentes actores con frecuencia influyen negativamente en los procesos de desarrollo, pero debe señalarse que aquéllas también pueden tener un efecto positivo. Paul Streeten (1993) afirma, por ejemplo, que "la relación entre las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos puede ser entendida como un conflicto de cooperación (o creador de tensiones), en el cual el cuestionamiento de las agencias voluntarias y sus actividades innovadoras pueden mejorar tanto los servicios del gobierno como el funcionamiento de los mercados, y ayudar a resolver tensiones entre ellos" (*idem*, p. 1287).

La idea de que los procesos de desarrollo pueden basarse en la actualidad en un amplio grado de consenso entre los diferentes sectores sociales, tal como la Comisión Económica para América lo propone, entre otros, parece más bien irreal. Las relaciones desiguales de poder nunca han sido cuestionadas por el "consenso" (porque éste implica la aceptación de un orden estable-

cido), sino por todas las formas de acción social y política. Aunque a veces esta acción puede causar inestabilidad política y disturbios, lo cual puede ser una desventaja para la esfera económica (formal), en algunos casos puede ser una forma necesaria para que los "pobres" sean "incluidos" en los procesos de desarrollo.

El análisis de las relaciones de poder y la cuestión de cómo afrontar los conflictos sociales y políticos emergentes (en los niveles local, nacional e internacional) recibe muy poca atención en las propuestas de la Comisión Económica para América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Los tres subrayan la importancia de construir un consenso nacional, pero fallan en señalar los numerosos conflictos que acompañarán cualquier proceso de cambio. La afirmación de John Friedmann de que "el desarrollo alternativo es en el fondo político", puesto que cuestiona las relaciones de poder existentes, puede, sin embargo, ser aplicado también a las "corrientes principales" del desarrollo. En este caso, se podría decir que "el desarrollo es, en el fondo, político", aunque a menudo implícitamente, porque las relaciones de poder existentes se toman como dadas.

Referencias bibliográficas

- ALOP (ed.) 1992. *América Latina: opciones estratégicas de desarrollo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Arroyo, Gonzalo. "Pobreza y desarrollo". En Catalina Romero e Ismael Muñoz. *Liberación y desarrollo en América Latina*. Perspectivas. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas & CEP.
- Bacha, Edmar L. y Richard E. Feinberg 1988. "When supply and demand don't intersect: Latin America and the Bretton Woods institutions in the 1980's". En *Development and change* Vol. 19. London: Sage.
- Bebbington, Anthony y Graham Thiele y otros. 1993. *Non-governmental organizations and the State in Latin America*. London: Routledge.
- Bieckmann, Frans. 1994. *Argentiniië en de MERCOSUR: van Autonomo Blok to Vrijhandelszone*. Amsterdam. Mimeo.
- Blomström, Magnus y Björn Hettne. 1988. *Development theory in transition*. London: Zed Books.
- Bambarolo, Félix y otros. 1992. *El rol de las organizaciones no gubernamentales en la reducción de la pobreza*. Washington D.C.: Instituto de Desarrollo Económico.
- Booth, David. 1992. "Social development research: an agenda for the 1990's" En *European Journal of Development Research*, Vol. 4, N° 1, junio de 1992.

- Bye, Vegard. 1992. "En Strukturtilpasset norsk Nord-Sør-politikk". En Stokke (ed.), Norsk Nord Nord-Sør-politikk: lever den opp til sitt rykte? Oslo: NUPI.
- Calderón, Fernando. 1992. "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina". En ALOP, 1992.
- Clark, John. 1991. *Democratizing development*. London: Earthscan.
- Corney, G.A.; R. Jolly y F. Stewart. 1987. *Adjustment with a human face*. Oxford: Clarendon Press.
- Dietz, James L. y James H. Street (ed.) 1987. *Latin American economic development. Institutional and Structuralist Perspectives*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Echevarría, Javier. 1992. "Análisis de 'Transformación con equidad'". En ALOP, 1992.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 1992. *Changing production patterns with social equity. An integrated approach*. Santiago de Chile: UN.
- Edwards, Michael y David Hulme. 1994. *NGO's and development: performance and accountability in the "New world order"*. Paper for Workshop "NGO's and development: performance and accountability in the New world order". University of Manchester, 27-29 June 1994.
- Emmerij, Louis. 1993. *The social question and the Inter-American Development Bank*. Washington D.C.: IDB.
- Farrington, John; Anthony Bebbington y otros. 1993. *Reluctant partners? Non governmental organizations, the State and sustainable agricultural development*. London: Routledge.
- French-Davis, Ricardo. 1988. "An outline of the Neos-structuralist approach". En *CEPAL Review* N° 34.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment. The politics of alternative development*. Cambridge (USA): Blackwell Publishers.
- Fritsch, Winston. 1993. "The new international setting: challenges and opportunities". En Sunkel (ed.) 1993a.
- Gibbon, Peter. 1993. "The World Bank and the new politics of aid". En Sørensen (ed.), *Political conditionality*. London: Frank Cass/EADI.
- Gilpin, Robert. 1987. *The political economy of international relations*. Princetown: Princetown University Press.
- Griffith-Jones, Stephany. 1992. "Cross-conditionality or the spread of obligatory adjustment". En Emilio Rodríguez (ed.), *Cross-conditionality, banking regulation and third world debt*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Hettne, Björn. 1990. *Development theory and the three worlds*. Essex: Longman.
- Hinkehlammert, Franz. 1992. "Nuevo rol del Estado en el desarrollo latinoamericano". En ALOP, 1992.
- Inter American Development Bank. 1992. *Report 1992*. New York.
- Inter American Development Bank. Social Agenda Group, 1993a. *Growth and poverty: assessments and reforms*. Washington D.C.: IDB.
- Inter American Development Bank. Social Agenda Group, 1993b. *Towards an integrated framework for socio-economic reform in Latin America*. Washington D.C.: IDB.
- Jolly, Richard y Rolph van der Hoeven (ed.) 1991. "Adjustment with a human face -record and relevance". En *World development* Vol. 19, N° 12.
- Jolly, Richard. 1991. "Adjustment with a human face: A UNICEF record and perspective on the 1980's". En Jolly & van der Hoeven, 1991.
- Kay, Cristóbal. 1989. *Latin American theories of development and underdevelopment*. London: Routledge.
- Kay, Cristóbal. 1993. "For a renewal of development studies: Latin American theories and neoliberalism in the era of structural adjustment". En *Third World Quarterly*, Vol. 14, N° 4.
- Kuczynski, Pedro-Pablo. 1988. *Latin American debt*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lehmann, David. 1990. *Democracy and development in Latin America*. Cambridge (UK): Polity Press.
- Lusting, Nora. 1991. "From structuralism to neostructuralism". In Patricio Meller (ed.), *Neoliberalism, neomonetarism and adjustment processes*. Colorado: Westview Press.
- Lusting, Nora. 1993. "Equity and development". En Sunkel (ed.) 1993a.
- Lynn Ground, Richard. 1986. "A survey of IMF adjustment programs in Latin America". En ECLAD, *Debt, adjustment and renegotiation in Latin America -orthodox and alternative approaches*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Maldonado Lince, Guillermo. 1988. "The challenges facing Latin America in the world today". En *CEPAL Review* N° 34.
- Nacla Report on the Americas* Volume XXVI, N° 4, february 1993. Varios autores. "A market solution for the Americas?".
- Poggi, Gianfranco. 1990. *The State. Its nature, development and prospects*. Cambridge UK: Polity Press.
- Ramos, Joseph y Osvaldo Sunkel. 1993. "Towards a neostructuralist synthesis". En Sunkel 1993a.
- Rosales, Osvaldo. 1988. "An assessment of the structuralist paradigm for Latin American development and the prospects for its renovation". En *CEPAL Review* N° 34.
- Roxborough, Ian. 1993. Neoliberalism in Latin America. En *Third World Quarterly*.
- Salazar-Xirinachs, José Manuel. 1993. "The role of the state and the market in economic development". En Sunkel (ed.) 1993a.
- Schuldt, Jürgen. 1992. "Revolución tecnológica, relaciones norte-sur". En ALOP, 1992.

- Stewart, Frances. 1991. "The many faces of adjustment". En Jolly & van der Hoeven, 1991.
- Strange, Susan. 1988. *States and markets*. London: Printer Publ. Ltd.
- Streeten, Paul. 1993. "Markets and States: against minimalism". En *World Development*, Vol. 21, N° 8.
- Sunkel, Osvaldo. 1993. "From inward-looking development to development from within". En Sunkel 1993a.
- Sunkel, Osvaldo (ed.) 1993a. *Development from within. Toward a neostructuralism approach for Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- United Nations Development Programme. 1990. *Human development report 1990*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. 1991. *Human development report 1991*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. 1992. *Human development report 1992*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. 1993. *Human development report 1993*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. 1994. *Human development report 1994*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1993. *World Bank report 1993*. New York.

Notas

1. En *NACLA Report*, Vol. XXVI, N° 4.
2. Las condiciones impuestas por las instituciones multilaterales como paquetes de ajuste y los crecientes condicionamientos interrelacionados (condicionamientos cruzados) del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de los bancos regionales, hicieron de la adopción de las políticas neoliberales algo casi obligado para los países necesitados de financiamiento externo.
3. El proceso de negociación entre el Banco Mundial y UNICEF lo describe Jolly (1991). UNICEF publicó en 1989 un libro llamado *Adjustment With A Human Face, Protecting The Vulnerable and Promoting Growth*. PNUD, en alguna forma, desafió al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional con su planteamiento de desarrollo humano, el cual será discutido más adelante. El hecho de que el Banco Mundial respondiera a las críticas puede ser también resultado de el hecho de que las expectativas económicas de América Latina han mejorado en los noventa.
4. Las políticas del consenso de Washington todavía son necesarias, pero no suficientes para alcanzar las metas globales de América Latina en los noventa.

5. La idea que el paquete de reformas financieras y económicas del consenso de Washington puede combinarse con un cambio en la política social, puede interpretarse como un desafío a dicho consenso, porque el Banco Interamericano de Desarrollo ahora afirma claramente que "lo económico y lo social son una sola cosa" (Van Emmerij, 1993). También puede interpretarse tal como lo hace Sunkel (1993), señalando que el estructuralismo y el neoliberalismo comparten ciertos objetivos, pero que las propuestas políticas son diferentes. Como se aclara en las páginas siguientes, las nuevas propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo tienen algunos elementos en común con las ideas neoestructuralistas. Esto no es extraño dado que encontramos nombres como Nora Lustig (una neoestructuralista) y Frances Stewart (co-autor de *Adjustment With A Human Face*) entre los miembros del "Grupo de agenda social".
6. El Banco Interamericano de Desarrollo dice que este es uno de los objetivos. Ver, por ejemplo, el informe de 1992 de dicho banco: "Sólo enfrentado sus necesidades sociales fundamentales, el desarrollo será sustentable y equitativo en la región." Implícitamente se plantea que objetivos como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la sustentabilidad se refuerzan mutuamente y no se contradicen mutuamente.
7. Ver Kay 1989, Blomström y Hettne 1988, Amor (en Dietz y Street) 1987.
8. Ver Rosales, 1988. En el mismo artículo, Rosales describe siete elementos alrededor de los cuales la escuela de pensamiento asociada a la Comisión Económica para América Latina se desarrolló. Entre ellos encontramos las críticas a la teoría tradicional del comercio internacional, los argumentos a favor de la industrialización, la necesidad de cambios estructurales y una visión integral del proceso de desarrollo así como énfasis en la dimensión social.
9. Ver Rosales, 1988. Sin embargo, debe subrayarse que muy pronto, Prebisch señaló estos puntos débiles (Ffrench-Davis 1988).
10. Ver el libro de Osvaldo Sunkel (1993) con el mismo título.
11. Una publicación especial y muy interesante de la Comisión Económica acerca de la educación y el conocimiento apareció en 1991: "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad."
12. Se pueden distinguir tres tipos de intervención gubernamental en las políticas sectoriales. Estas se pueden fundamentar en el principio de neutralidad, en el de estimulación del mercado y en el de la selectividad estratégica.
13. El planteamiento del desarrollo humano es parcialmente una crítica a la agenda neoliberal. Puede ser

- mente una crítica a la agenda neoliberal. Puede ser visto como vinculado a las propuestas políticas del planteamiento del *Adjustment With A Human Face*, pero el desarrollo humano integra muchos más aspectos del proceso de desarrollo.
14. El índice del desarrollo humano se concentra en tres elementos: longevidad, conocimiento y dominio de los recursos. Debe subrayarse que se discute mucho sobre este indicador, que para muchos es más bien ambiguo. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo continúa trabajando en el índice del desarrollo humano en su informe de 1994, en el cual establece un índice sobre discriminación por género.
 15. Ver De Soto, Hernando (1990). *El otro sendero*. México: Editorial Diana.
 16. En el resto del texto se usan también los trabajos de Clarck (1991) y Friedmann (1992) para discutir las formas alternativas de desarrollo.
 17. John Freedmann, en su libro *Empowerment* (1992), habla de "un proceso histórico de pérdida sistemática de poder", causado por las corrientes de desarrollo predominantes y de la necesidad de un "modelo económico total".
 18. Lehmann habla de un "programa político factible y coherente... para poder impactar más allá del nivel micro". Para Friedmann (1992) significa pasar del poder social a una agenda explícita para desarrollar el poder político. Mientras que Clarck (1991) lo plantea como la construcción de movimientos de base, que influyen en la política de reforma (ver la recensión de estos tres autores hecha por Gerardo L. Munck en *The Journal of Development Studies* 29 (1). Farrington y Bebbington (1993, p. 161) distinguen entre diversas formas de ampliación: trabajar con y desde las estructuras gubernamentales para influir en las políticas y los sistemas, cabildear y defender nacional e internacionalmente, fortalecer las organizaciones de los pobres, expansión operativa de las organizaciones no gubernamentales, participación en el mercado y capacitar a otras organizaciones no gubernamentales.
 19. Ambos usan una definición amplia de pobreza. Clarck (1991) afirma, por ejemplo, que el objetivo principal del desarrollo debe ser la erradicación de la pobreza y su causas subyacentes, siendo una de las fundamentales la exclusión política y social. También Friedmann (1992, Capítulo 4) establece que "si no prevaleciera la pobreza real en el mundo, no sería necesario un desarrollo alternativo". Friedmann define la pobreza como carencia de poder social. El trabajo de Clarck y Friedmann sobre las estrategias para el desarrollo alternativo está relacionado con el de Lehmann.
 20. Gibbon (1991), "Social Dimensions of Adjustment and Poverty in Africa", en *Nytt fran Nordiska Afrikainstitutet*, 28-1991, citado en Bye (1992) p. 53.
 21. Las críticas provienen de UNICEF. El hecho de que UNICEF acepte los paquetes de ajuste y quiera programas adicionales para los pobres es criticado también por Gibbon y Bye. El *World Bank Report* (1990) sobre la pobreza es criticado por Gibbon (1993, p. 47) por ser extremadamente general y por proponer básicamente algunos cambios menores en la estrategia financiera, en la política de crédito, en la política de la tasa de intercambio y en la liberalización comercial.
 22. Este argumento se basa en la idea de que en un orden democrático, los sindicatos fuertes forzarán a los empleadores a pagar salarios más altos y a buscar tecnologías más avanzadas. También se arguye que la redistribución tendrá un efecto positivo en el consumo.