

ECONOMÍA DE NUESTRO TIEMPO (V)

El subdesarrollo económico: rostros cambiantes

I. Los antecedentes

El 1º de julio de 1944, tres semanas después del desembarco aliado en Normandía, y con el fin de la Segunda Guerra Mundial a la vista, delegados de cuarenta y cinco países se reunieron en Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos) para diseñar el orden económico internacional de la posguerra. Los trabajos se organizaron en tres comisiones. La primera, dedicada a proyectar el Fondo Monetario Internacional, la presidió Harry D. White, adjunto al secretario del Tesoro norteamericano y defensor de un plan que llevaba su nombre y que se había impuesto, meses atrás, al plan británico, propugnado por John M. Keynes, sin duda el economista más famoso del siglo XX. La presidencia de la segunda comisión, centrada en el Banco Mundial, se dejó, quizá en premio de consolación, al propio Keynes (y al Imperio británico).



Enrique Viaña Remis es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha actuado como experto asesor de la Unión Europea en la negociación de acuerdos de cooperación con países de Iberoamérica. Tiene publicados dos libros y numerosos artículos en revistas especializadas y capítulos en obras colectivas, sobre economía española y economía internacional.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia,



La tercera, que se ocupó de investigar otros medios de cooperación financiera internacional, se reservó para Eduardo Suárez, ministro de Finanzas de México. Esta tercera comisión estaba vacía de contenido. Es llamativo, sin embargo, que Estados Unidos y el Imperio británico quisieran expresar así su reconocimiento formal de la importancia económica de países que aparecerían cuarenta años después hundidos en las más profundas simas del subdesarrollo. México desencadenó, en efecto, la crisis de la deuda externa en 1982, cuyas consecuencias no han terminado de disiparse todavía; aún hoy, es, junto con Marruecos, el primer receptor de *ayuda al desarrollo* concedida por España.

Las bases de aquella prosperidad eran endebles. Se había iniciado en la Gran Depresión, tras el *crack* de 1929. El hundimiento del comercio mundial, que siguió a la generalización de políticas proteccionistas inspiradas por el nacionalismo económico, vació los mercados de bastantes países de Iberoamérica, y no sólo México, de productos industriales procedentes de Estados Unidos y de Europa. Esos mismos productos habían impedido que la industria local, menos competitiva, se desarrollara; al escasear, su precio aumentó y los empresarios locales vieron la oportunidad de producir rentablemente artículos que los sustituyeran. Así surgió la *sustitución de importaciones*, estrategia de industrialización durante largo tiempo ensalzada; en realidad, poco había de virtuoso y mucho de forzado por las circunstancias en aquella sustitución. En Rusia, la planificación soviética, sometida a un aislamiento a ultranza por las potencias occidentales, pugnaba, a vida o muerte, por alcanzar la autosuficiencia económica, en lo que podría conceptuarse (el «socialismo en un solo país») como una total sustitución de importaciones: es decir, la autarquía llevada hasta sus últimas y más radicales consecuencias. Era inevitable que, con el tiempo, surgiera cierta simpatía intelectual

→

Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles. Teatro español contemporáneo. La música en España, hoy. La lengua española, hoy. Cambios políticos y sociales en Europa, y La filosofía, hoy. 'Economía de nuestro tiempo' es el tema de la serie que se ofrece actualmente. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Empleo y paro: problemas y perspectivas*, por José Antonio Martínez Serrano, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia (diciembre 1999); *Crecimiento económico y economía internacional*, por Cándido Muñoz Ciudad, catedrático de Economía de la Universidad Complutense de Madrid (enero 2000); *Liberalización y defensa del mercado*, por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex presidente de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (febrero 2000); y *Economía de la población y del capital humano*, por Manuel Martín Rodríguez, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Granada (marzo 2000).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

EL SUBDESARROLLO ECONÓMICO: ROSTROS CAMBIANTES

entre los defensores del régimen soviético y quienes llegarían a propugnar la sustitución de importaciones como estrategia óptima para el desarrollo.

El estallido de la guerra mejoró los negocios de Iberoamérica. Formalmente aliados de Estados Unidos y Gran Bretaña, pero demasiado alejados de las potencias del Eje como para sentir un peligro real, estos países registraron un *boom* de exportaciones a los contendientes. En 1944, México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, y otros países, no sólo no debían dinero sino que eran acreedores de Estados Unidos y de Gran Bretaña, por sus exportaciones de petróleo, otros minerales básicos, alimentos, manufacturas textiles, y muchas más cosas. De ahí que se les reconociera un papel estelar en la Conferencia de Bretton Woods.

El fin de la guerra trajo dos cambios importantes. El nacionalismo económico del período de entreguerras, que había facilitado cierta industrialización en Iberoamérica, previsiblemente no se repetiría en el nuevo escenario internacional, de «guerra fría». Antes al contrario, la tendencia predominante era la liberalización comercial, como forma de anudar lazos de interés a todo lo largo y ancho del mundo llamado «libre». En 1947, se negoció el primer Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, en las siglas inglesas): en él, los países iberoamericanos lograron a duras penas que se incluyera una excepción autorizando medidas proteccionistas para promover el desarrollo. Era una forma de transigir, de momento, con la sustitución de importaciones. En el clima internacional que siguió al nacimiento del Movimiento de Países No Alineados (Conferencia de Bandung, 1955), la sustitución de importaciones logró, sin embargo, éxitos diplomáticos en la ONU, que culminaron con su adopción como estrategia oficial por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Ginebra, 1964).

El segundo cambio fue el desmantelamiento de los imperios coloniales europeos. En agosto de 1945, inmediatamente después de la rendición del Japón, se proclamó de forma unilateral la independencia de las Indias Orientales holandesas, con el nombre de Indonesia. Durante cuatro años, Holanda trató de restaurar su soberanía sobre la ex-colonia. Al final, ambas partes llegaron a un acuerdo que mantenía a Indonesia formalmente unida a su metrópoli. En la decisión holandesa de ceder influyó una teoría a la sazón popular en la administración colonial: la de que Indonesia estaba integrada por una *economía dual*. Se suponía la yuxtaposición de dos «economías» en una. Por una parte, una economía moderna, de actividades orien-

tadas a la exportación (petróleo, caucho, cultivos tropicales...); por otra, una economía tradicional, de la que subsistían los nativos. Si los indonesios querían gestionar eficientemente sus enclaves modernos, no tenían más remedio que dejarlos en manos de compañías holandesas. Que Indonesia fuera o no independiente, no tenía la menor importancia práctica.

II. Conciencia del subdesarrollo

La teoría de la estructura dual era un argumento político para justificar una salida honorable (y relativamente pacífica) del conflicto indonesio. Francia, que nunca creyó en esa teoría, se dejó envolver en cruentas guerras coloniales en Indochina y Argelia, con resultados bien conocidos; algo parecido le ocurrió después a Portugal en sus territorios africanos. Pero, en la década de 1950, la teoría de la dualidad de las economías menos desarrolladas se convirtió en un tema sumamente polémico, y terminó por dar origen a la escuela de pensamiento conocida como estructuralismo latinoamericano. En la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), el argentino Raúl Prebisch había defendido siempre la sustitución de importaciones. También desde la CEPAL, el brasileño Celso Furtado, un hombre de sólida formación teórica y probablemente el economista de más talento que ha dado Iberoamérica, pronosticó que las economías duales no tendrían oportunidad alguna de seguir el modelo de industrialización europeo; que el enclave moderno, vinculado a la economía internacional, mantendría escasos intercambios con la economía tradicional circundante y no facilitaría la modernización de esta última. La conclusión era pesimista; peor aún: no resultaba aplicable sólo a los países recientemente independizados, sino a todas las economías en vías de desarrollo con las que los países desarrollados hubieran consolidado relaciones neocoloniales gracias a la inversión exterior y a la tecnología. La sustitución de importaciones no tenía muchas posibilidades de prosperar más allá de cierto punto, ya que los enclaves internacionalizados bloqueaban una modernización integral de la economía. Había nacido el término «subdesarrollo», signifiante, no ya de una falta de desarrollo de los países pobres, sino de una suerte de desarrollo negativo, empobrecedor, entendido como fruto irremediable del desarrollo que enriquece sin cesar a los países ricos.

Esta línea de análisis se aproximaba gradualmente a la que man-

EL SUBDESARROLLO ECONÓMICO: ROSTROS CAMBIANTES

tenían algunos marxistas norteamericanos, como Paul Sweezy y Paul Baran. Baran había defendido que el desarrollo económico era resultado de ciertas formas de apropiación y utilización de lo que él denominó «excedente» (lo que queda de la producción corriente después de reponer el uso de medios materiales y alimentar a la población): si el capital extranjero se apropiaba del excedente, era har- to improbable que lo utilizara para desarrollar el país. Ambos, Sweezy y Baran, expondrían después la tesis de que gran parte de la inversión mundial la realizan grandes empresas con poder de monopolio sobre los mercados. Otro marxista norteamericano, Stephen Hymer, sostuvo que las empresas multinacionales eran el vehículo para perpetuar la dominación del mundo subdesarrollado por el desarrollado.

No obstante, la fusión de ambas corrientes intelectuales, el estructuralismo latinoamericano y el marxismo, fue obra de un hombre de acción. El 1º de enero de 1959, Fidel Castro se hizo con el poder en Cuba. Desde el primer momento, él y sus colaboradores tuvieron muy en cuenta las tesis de la CEPAL, y aplicaron un remedio radical. Para evitar que el enclave moderno de la economía cubana bloqueara el desarrollo del país, lo nacionalizaron de un plumazo. Fue un gesto espectacular, aunque seguramente estéril a la larga: hoy, gobiernos de todo el mundo ponen su empeño en privatizar lo que nacionalizaron en el pasado. Entonces, Estados Unidos se tomó el asunto como una amenaza a la seguridad jurídica de sus inversiones en todo el mundo; decretó lo que ellos llaman un «embargo» (y los cubanos un «bloqueo») de las relaciones exteriores de la economía cubana: situación que se mantiene ahora mismo. Aquello arrojó a Castro en brazos de los soviéticos. Se hizo comunista, y su inmenso prestigio en toda Iberoamérica favoreció la difusión del marxismo. Los continuadores de la obra de Celso Furtado, como el chileno Oswaldo Sunkel, dejando de lado el análisis económico de tipo estándar, pasaron a analizar el subdesarrollo cada vez más en los términos característicos del materialismo histórico: estructura económica, superestructura jurídico-política y clases sociales. En este mismo orden de reflexiones, el brasileño Theotonio Dos Santos formuló la *teoría de la dependencia*: las antiguas colonias sólo lograron la independencia política para caer en una nueva dependencia económico-social, de la que sólo podrán liberarse con una transformación completa del orden económico internacional. El más radical de los «dependentistas», André Gunder Frank, llegó a caracterizar a las clases más adineradas del tercer mundo como «lumpen-burguesía»,

encargada de gestionar el «lumpen-desarrollo» de sus economías en favor de las multinacionales.

Como ningún otro que hayamos conocido, el año 1973 introdujo un «antes» y un «después» en las relaciones económicas internacionales. En Chile, la nacionalización de la filial de cierta multinacional norteamericana del cobre dio al gobierno de Estados Unidos motivos para pensar que una nueva Cuba estaba en marcha; así, se involucró activamente en el derrocamiento de Salvador Allende. Fue un error, innecesario a juzgar por todo lo que se ha visto después. Puso en claro que los capitalistas podían ser tan brutales y obtusos, para evitar cambios de bando, como se acusaba a los comunistas de haberlo sido durante las crisis de Hungría y Checoslovaquia. Pocas semanas después, durante la tercera guerra entre árabes e israelíes, los países exportadores de petróleo organizados en el cártel de la OPEP impusieron una cuadruplicación de precios al mercado. La medida, que tomó por sorpresa a los países desarrollados, supuso una formidable transferencia de riqueza desde los países consumidores de energía a los productores.

La rebelión de la OPEP parecía amenazar el orden económico internacional, y por esa razón fue bien recibida en todo el mundo subdesarrollado. Sin embargo, sus efectos fueron devastadores para aquellos países pobres que consumían petróleo pero no lo producían; su balanza de pagos registró un brusco empeoramiento y su inflación se disparó. Algunos miembros de la OPEP que se habían enriquecido, como Arabia Saudí, Kuwait y los Emiratos del Golfo Pérsico, decidieron convertirse en banqueros de otros países menos afortunados. Una oferta de «petrodólares» inundó los mercados financieros internacionales, lo que rebajó drásticamente los tipos de interés; y esto, a su vez, incrementó considerablemente la demanda de capitales por parte de los países que deseaban impulsar su desarrollo económico. De momento, éstos se endeudaron hasta extremos antes nunca vistos.

Alimentada por el río de «petrodólares», la que siguió a 1973 podría ser caracterizada como la gran década de la sustitución de importaciones a escala planetaria. Infraestructuras energéticas y de transporte e industrias «estratégicas» (siderurgia, refinerías, petroquímica, cementeras, construcción naval...) florecieron por doquier, a partir de perspectivas de crecimiento de la demanda mundial que la propia crisis del petróleo convirtió en ilusorias. La sustitución de importaciones fracasó debido a los efectos de arrastre: cada dólar de importaciones (por ejemplo, de acero) sustituido por producción in-

EL SUBDESARROLLO ECONÓMICO: ROSTROS CAMBIANTES

terior «arrastró» más de un dólar de importaciones necesarias para construir, mantener y operar la siderurgia. La sustitución de importaciones, que había alimentado la esperanza de mejorar la balanza de pagos de los países en vías de desarrollo, la empeoró sensiblemente. Para colmo, la revolución iraní, en 1979, y la guerra Irán-Irak, en 1980, desencadenaron una nueva crisis de oferta de petróleo, que duplicó los precios. La factura de las importaciones de hidrocarburos, para los países menos desarrollados no productores, se hizo insostenible. Por otra parte, los países desarrollados habían puesto en práctica ya apreciables medidas de ahorro energético y de sustitución del petróleo por gas natural (cuya oferta está lejos de ser controlada por la OPEP), por carbón e incluso por energía nuclear. La nueva subida de precios se enfrentó ahora a lo que los economistas llaman una demanda «elástica»: el efecto fue una reducción de los ingresos de la OPEP, y no un aumento como en 1973.

III. La debacle

Se ha echado a la administración Reagan la culpa del vertiginoso ascenso de los tipos de interés en los primeros años de la década de 1980. Es una verdad a medias. Después de 1979-80, con una demanda mucho más «elástica», el río de «petrodólares», que alimentaba una oferta barata de préstamos a los gobiernos, empezó a secarse. Dos efectos eran inevitables: los tipos de interés de los préstamos internacionales tenían que subir y los precios del petróleo debían bajar. En agosto de 1982, los mayores deudores fueron, uno tras otro, declarando moratorias en sus pagos: empezó México y siguieron Brasil, Indonesia, Venezuela... Significativamente, muchos de estos países eran exportadores de petróleo. La crisis de la deuda externa estaba servida.

Muchas voces se alzaron entonces (se alzan todavía) reclamando la condonación de la deuda. La intención, sin duda, es buena; pero de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno. Si a un país se le perdona la deuda porque no puede pagarla, ¿quién le volverá a prestar? Es tanto como condenarle a vivir de la caridad internacional de otros gobiernos y de las ONGs. Quizá es más oportuno renegociar el pago, e incluso proporcionarle financiación adicional, a cambio de suficientes garantías de que pondrá los medios para hacer frente a sus compromisos. Ésta es la estrategia seguida en los ochenta y noventa por el Fondo Monetario Internacional y el

Banco Mundial, y plasmada en los planes Baker y Brady.

El descrédito de la sustitución de importaciones, tras la crisis de la deuda, puso de moda durante unos años un nuevo modelo de desarrollo, a saber, el modelo de *fomento de exportaciones*. Para Japón, país inspirador de este modelo, el fomento de exportaciones emergió, en los sesenta, como natural continuación de la sustitución de importaciones de la década anterior. Pero en los setenta, su estela fue seguida en Extremo Oriente por Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y Singapur (los cuatro «tigres» o «dragones» del Pacífico: el animal simbólico no termina de estar definido); en los ochenta se les añadieron Indonesia, Tailandia, Malasia y Filipinas; China, en los noventa. A diferencia de Japón, en todos estos casos el fomento de exportaciones ha surgido directamente de una dualidad estructural forzada por medidas gubernamentales. Estos países se han esforzado por atraer inversiones extranjeras, creando zonas *off-shore*, donde la legislación nacional no está en vigor. De lo que se trata es de fomentar las exportaciones sin poner cortapisas a las importaciones, cuya entrada se facilita al máximo dentro de un área claramente delimitada: un enclave creado por el gobierno.

A mediados de 1997, se inició una crisis que afectó a la confianza de los mercados financieros internacionales en los países asiáticos seguidores del modelo de fomento de exportaciones. A pesar de la popularidad de que gozó hace una década, esa estrategia ha demostrado no ser tampoco ninguna panacea, ni siquiera en el caso de Japón. Generalmente, ha requerido gobiernos autoritarios, que pudieran mantener bajo el coste de la mano de obra y disciplinados a los trabajadores. La ausencia de sistemas de protección social se ha suplido con la pervivencia de una amplia economía de subsistencia a la que los empleados de la industria nunca dejaban de estar vinculados: de nuevo la dualidad de estructuras. El autoritarismo ha ido unido a corrupción en los poderes públicos y falta de transparencia en las instituciones financieras. Tales rasgos se han revelado fatales, por la desconfianza que han despertado en los mercados internacionales, cuando estos países han caído en el punto de mira de la crisis. En Japón, la exportación se promocionó gracias a un muy intenso compromiso de la banca con los grupos industriales, lo que ha facilitado a éstos financiación muy barata durante décadas pero ha inflado los activos bancarios de acciones de las industrias controladas; cuando las Bolsas han caído, el equilibrio patrimonial de la banca se ha visto alterado, y las quiebras bancarias se han sucedido. Ahora, Japón y los demás países tendrán que reconvertir sus economías y,

EL SUBDESARROLLO ECONÓMICO: ROSTROS CAMBIANTES

en definitiva, desmontar sus sistemas de fomento de las exportaciones afrontando un más que severo recorte en su nivel de vida que devolverá a algunos de ellos (Indonesia, Tailandia, quizá incluso Corea), temporalmente al menos, a las filas del subdesarrollo.

La crisis asiática ahora, como la crisis de la deuda hace dieciséis años, ha vuelto a revelar que no hay fórmulas mágicas para salir del atraso. El problema fundamental es la adaptación de toda economía nacional a las exigencias de los mercados internacionales. Sin embargo, eso requiere instituciones que regulen el mercado, y frecuentemente tales instituciones brillan por su ausencia en los países menos desarrollados. En 1990, los alemanes del Oeste creyeron que bastaba con desmontar el régimen comunista para que Alemania oriental se incorporara a la economía de libre empresa, como si algo así como un «instinto de mercado» fuera innato en el ser humano. Años después tuvieron que reconocer su error: el mercado es un invento, resultado de una larga evolución social, y no hay que esperar que sus pormenores sean aprendidos sino tras una experiencia prolongada, y, con frecuencia, dolorosa en términos sociales.

IV. El futuro

La sustitución de importaciones y el fomento de las exportaciones, que otorgaban un peso excesivo a la intervención gubernamental, no han ayudado precisamente a que las economías más atrasadas aprendan a autorregularse con criterios de mercado. Por su parte, las «recetas» de los organismos internacionales (como el FMI y el BM) han adolecido, en el pasado, del error de creer que basta liberalizar para que el mercado funcione. Con todo, ahora se sabe bastante más que veinte años atrás. Es improbable que crisis de dimensiones catastróficas (como las de 1929, 1973 o 1982) vuelvan a repetirse. A cambio, es previsible que las economías que pretendan eludir los aspectos más dolorosos de la disciplina económico-financiera sufrirán, antes o después, el castigo de los mercados. Parece bastante estéril pretender que esta realidad es producto de la injusticia global del sistema, o argumentos parecidos. Lo que tiene más interés es preguntarse por qué algunos países encuentran más dificultades que otros para integrarse en el sistema.

A esta clase de preguntas está dedicada la nueva literatura sobre el desarrollo económico. Desde un país inédito en estas lides, Italia, llega la teoría de Becattini y Rullani; el primero demostró hace

tiempo su destreza en aplicar la ortodoxia microeconómica a la solución de los problemas de la industria de su región, la Emilia-Romagna. Según esta teoría, el problema fundamental reside en el conocimiento: su producción y aprovechamiento con fines económicos. Así, habría conocimientos «contextuales» (producidos y aprovechables en un contexto local) y «codificados» (de carácter global y fácilmente transferibles fuera de su contexto). La dificultad residiría en que los conocimientos codificados sólo son aprovechables localmente si son previamente «recontextualizados»: la habilidad para recontextualizar conocimientos codificados no puede ser, a su vez, codificada, sino que tiene que ser producida localmente. Aquí estaría la ventaja de los países desarrollados, que empezaron antes a generar esa habilidad para recontextualizar conocimientos codificados, de forma que ahora ya tienen hecho el trabajo que los menos desarrollados aún tienen por delante. Todo esto confiere a la dimensión local, y a la adaptación de la sociedad civil a las exigencias de mercados globalizados (lo que en la literatura anglosajona se conoce como *desarrollo comunitario*), una importancia ignorada en el pasado. L

Bibliografía

Baran, Paul A., *The Political Economy of Growth*, Nueva York: «Monthly Review», 1957.

Baran, Paul A. y Sweezy, Paul M., *El capital monopolista: Ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos*, México: Siglo XXI Editores, S.A., 1968.

Balassa, Bela, *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*, Nueva York: New York University Press, 1989.

Becattini, G. y Rullani, E., «Sistemas productivos locales y mercado global», *Información Comercial Española*, núm. 754, Madrid, junio 1996.

Dos Santos, Theotonio, *Las contradicciones del capitalismo*, Madrid: Zero, 1974.

Furtado, Celso, *Desarrollo y subdesarrollo*, 5ª ed., Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1969.

Frank, André Gunder, *Lumpenburoesía: lumpendesarrollo*, México: Era, 1971.

Hymer, Stephen, *Empresas multinacionales: La internacionalización del capital*, Buenos Aires: Periferia, 1972.

Prebisch, Raúl, *Nueva política comercial para el desarrollo: Informe de ... a la conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo. Inaugurada en Ginebra, el 23 de marzo de 1964*, México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

Robinson, Joan, *Aspectos del desarrollo y del subdesarrollo* México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*, México, etc.: Siglo XXI Editores, 1970.

White, Shirley A.; Nair, K. Sadanandan y Ascroft, Joseph (eds.), *Participatory Communication: Working for Change and Development*, Nueva Delhi: Sage, 1994.