

El desarrollo como proceso endógeno *

Development as an endogenous process

Celso Furtado

Desarrollo y creatividad

La idea de desarrollo está en el centro de la visión del mundo que prevalece en la época actual. A partir de ella, el hombre es visto como un factor de transformación, tanto del contexto social y ecológico en el que está inserto como de sí mismo. Se considera evidente que el hombre mantiene un equilibrio dinámico con ese contexto: Es transformándolo que avanza en la realización de sus propias potencialidades. Por lo tanto, una reflexión sobre el desarrollo tiene implícita una teoría general del hombre, una antropología filosófica.

Puesto que la idea de desarrollo se refiere directamente a la realización de las potencialidades del hombre, es natural que contenga, aunque sea implícitamente, un mensaje de sentido positivo. Se considera que las sociedades están desarrolladas en la medida en que en ellas el hombre logra satisfacer más cabalmente sus necesidades, manifestar sus aspiraciones y ejercer su genio creador. La preocupación por la morfogénesis social deriva entre otras ideas simples de que es mediante la invención y la construcción de nuevas estructuras sociales que el proceso de desarrollo se realiza.

Más que *transformación*, el desarrollo es *invención*, comporta un elemento de intencionalidad. Las condiciones requeridas para que ese elemento se manifieste con vigor se dan históricamente, lo que significa que no puede ser reducido a esquemas formales.

* Furtado, C. (1984) Cultura e desenvolvimento em época de crise, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 105-124.

Solamente un enfoque analógico nos permite abordar cuestiones como: ¿por qué se intensifica la creatividad y por qué los frutos de ésta convergen para producir y realizar un proyecto de transformación social con el cual se identifican los miembros de una colectividad?

Con todo, el carácter histórico del desarrollo, su unicidad, no deben impedirnos investigar la naturaleza del proceso de invención cultural. La innovación no se resume en respuesta a un desafío: es, antes que cualquier otra cosa, la manifestación de una posibilidad. En eso se diferencia de las mutaciones que están en la base de la evolución cultural. Es porque dispone de medios que le abren un horizonte de opciones que el hombre innova. Ese margen de maniobra tiene su fundamento en la existencia de un *excedente* de recursos creado por la división social del trabajo. Concebido en esa forma amplia, el concepto de excedente aparece como la piedra angular del estudio del desarrollo.

La aparición de un excedente —producido por el intercambio o simplemente por el acceso a recursos naturales más generosos— abre a los miembros de un agrupamiento humano un horizonte de opciones: ya no se trata de reproducir lo existente, sino de ampliar el campo de lo inmediatamente posible. No es que la formación de un nuevo excedente sea producto de la casualidad: las guerras con frecuencia han sido la expresión del empeño por apropiarse de recursos adicionales. Todo lleva a creer que la vida social engendra una energía potencial que se realimenta con la utilización de un nuevo excedente.

El excedente, al permitir profundizar en el tiempo y en el espacio la división social del trabajo, hace viable la acumulación, y el desarrollo no es sino una de las formas que ésta puede asumir. Muchos han sido los fines a los que se ha destinado el excedente:

construcción de murallas, de pirámides, mantenimiento de cortes, etcétera. Sólo excepcionalmente ha sido empleado para el *desarrollo*, es decir, para abrir camino a la realización de las múltiples potencialidades de los miembros de una sociedad.

En rigor, es cuando la capacidad creativa del hombre se vuelve hacia el descubrimiento de sí mismo, se empeña en enriquecer su universo de valores, que se puede hablar de desarrollo. Cuando la acumulación conduce a la creación de valores que se difunden en segmentos importantes de la colectividad el desarrollo se realiza.

En síntesis, la ciencia del desarrollo se interesa por dos procesos de creatividad. El primero se refiere a la *técnica*, al empeño del hombre por dotarse de instrumentos, por aumentar su capacidad de acción. El segundo se refiere a la utilización última de esos medios, a los *valores* que el hombre adiciona a su patrimonio existencial.

Como la técnica es de naturaleza instrumental, es evidente que su desarrollo presupone la existencia de fines o propósitos. Pero también, es verdad que el vector de la técnica es el proceso de acumulación, y éste tiene exigencias que pueden llegar a convertirse en fines, como ocurre con el propósito de maximización del lucro, o con el sistema de incitación al trabajo. Es un problema importante saber hasta qué punto el proceso de acumulación adquiere autonomía para reproducirse, subordinando la creación de valores a su propia lógica, como ocurre cuando las obras de arte son transformadas en medio de acumulación de riqueza.

Poco sabemos de por qué una sociedad, en tal o cual momento de su historia, privilegió la invención de técnicas o favoreció la creación de valores sustantivos. Menos aún, de por qué se dio una explosión creativa de estos últimos en el campo de la religiosidad, de la estética, de la política o del saber puro. Sin embargo,

sabemos que la innovación técnica posee un poder de difusión de lejos superior al que presentan los valores sustantivos. Una técnica nueva puede ser asimilada fácilmente en un contexto cultural distinto de aquel en el que se originó, aun cuando su impacto pueda ser considerable. Es que la lógica de la acción es la misma en todas partes: la prueba para evaluarla es la economía de medios escasos utilizados para alcanzar determinado fin. En cambio, los valores sustantivos se integran en patrones de comportamiento que sólo lentamente se modifican.

Nada es más característico de la civilización industrial que la canalización de la capacidad inventiva hacia la creación tecnológica, es decir, para abrir camino al proceso de acumulación, lo que explica su formidable fuerza expansiva. Y también explica que, en el estudio del desarrollo —en gran parte estudio de la difusión de la civilización industrial— el punto focal haya sido la lógica de la acumulación. Los fines a los que se subordina el proceso de acumulación tienden a ser derivados de una esfera social hipostática (por ejemplo: la soberanía del consumidor), o reducidos a epifenómenos (por ejemplo: la “superestructura” cultural reflejo de la “infraestructura” económica). Dentro de esa óptica la difusión de la civilización industrial se resumiría en el avance de la dominación del medio natural y el aumento de la eficiencia en la utilización de recursos escasos.

Fue como rechazo de esa visión simplificada de la difusión de la civilización industrial que se perfiló la teoría del subdesarrollo, cuyo objeto central de estudio son las malformaciones sociales generadas por ese proceso de difusión. La denuncia de la falsa neutralidad de las técnicas ha permitido restituir visibilidad a esa dimensión oculta del desarrollo que es la creación de valores sustantivos. La condición de endógeno no es otra cosa que la facultad que posee una comunidad humana de ordenar el proceso

de acumulación en función de prioridades definidas por ella misma.

La estructura centro-periferia

La consolidación, en la segunda mitad del siglo XVIII, de un primer núcleo industrial, germen de un sistema económico que alcanzaría dimensiones planetarias, es un episodio de la historia social europea. El control del sistema de producción por la burguesía tendió a acelerar la acumulación canalizada hacia las actividades productivas y a generar una fuerza gravitacional cuyos efectos se harán sentir en áreas de importancia creciente. Todo ocurrió como si el espacio alrededor del núcleo industrial tendiera a modificarse por inducción externa o de forma reactiva. Sin embargo esas modificaciones estuvieron lejos de ser uniformes, y pueden distinguirse tres procesos:

1. *Ampliación e incremento de la complejidad del núcleo inicial.* Las actividades artesanales y el sistema feudal de control social tendieron a desmantelarse en un radio de acción creciente alrededor del núcleo descrito. Es en las Islas Británicas que ese proceso presenta la mayor virulencia, estimulado por la precoz penetración del modo capitalista de producción en la agricultura. Pero el mismo fenómeno se manifiesta en buena parte de Europa occidental. Las transformaciones socio-económicas fueron seguidas por realizaciones en el plano político en el sentido de recortar el territorio en mercados protegidos, con las burguesías nacionales reivindicando el derecho de acceso exclusivo a los respectivos mercados nacionales. Cada nación procurará dotarse de un estado soberano, que asumirá responsabilidades cada vez mayores como instrumento regulador de los subsistemas económicos nacionales. La competencia entre esos subsistemas nacionales aumentaría considerablemente la capacidad expansiva en dirección a otras áreas, produciendo la ola imperialista que

caracterizó la segunda mitad del siglo XIX y que condujo a los dos conflictos mundiales de la primera mitad del actual.

2. *Ocupación de los territorios de clima templado y de baja densidad demográfica.* El desplazamiento de decenas de millones de europeos hacia territorios de clima templado en América del Norte, en Oceanía y en la parte sur de África constituye la segunda fase de expansión del núcleo industrial inicial. Se trató de ampliar la base de recursos naturales, lo que permitió que la expansión de las actividades agrícolas continuase con rendimientos constantes e incluso crecientes. Así, la extraordinaria expansión de la industria textil inglesa no habría sido posible sin los bajos costos de la producción de algodón en Estados Unidos. La historia del capitalismo industrial está marcada por esa formidable expansión geográfica del núcleo central ocurrida en la fase inicial. A ella se debe que la mano de obra se haya vuelto precozmente escasa, que temprano los salarios reales hayan crecido y los mercados se hayan ampliado considerablemente. Fue en los nuevos territorios incorporados al núcleo central que se produjeron las más propicias condiciones de movilidad social para el estímulo de la iniciativa personal y la innovación institucional. Si el capitalismo condujo a sociedades cada vez más homogéneas, a pesar de la rigidez jerárquica de sus estructuras económicas, se debe en buena medida a esa considerable mejora de la relación entre tierras arables y población permitida por la incorporación de los nuevos territorios.

3. *Ampliación de los circuitos comerciales conduciendo a la formación de un sistema de división internacional del trabajo.* Ese tercer eje de expansión del núcleo industrial se limitó a las actividades comerciales. Pueblos con los sistemas económicos más diversos serán inducidos, de una u otra forma, a especializarse en determinadas actividades productivas con el fin de tener acceso al mercado del núcleo industrial. El desmantelamiento de las formas

tradicionales de dominación social se hará de forma parcial, en función de la manera como será apropiado y utilizado el nuevo excedente surgido de la inserción en el sistema de división internacional del trabajo. A esa diferencia en la evolución de las estructuras sociales se debe la heterogeneidad que marcará definitivamente el sistema capitalista.

No cabe duda de que el sistema de división internacional del trabajo —la especialización geográfica erigida en principio básico ordenador de las actividades económicas— es fruto de la iniciativa del núcleo industrial original, en su empeño por ampliar los circuitos comerciales existentes y crear nuevas líneas de comercio. La iniciativa correspondía a las economías que se industrializaban y generaban el progreso técnico; la acumulación rápida que tenía lugar en ellas constituía el motor de las transformaciones que se iban produciendo por todas partes. En ese cuadro de transformaciones, las regiones cuyas estructuras económicas y sociales fueron moldeadas desde el exterior, mediante la especialización del sistema productivo y la introducción de nuevos patrones de consumo, pasarían a constituir la periferia del sistema.

Visto desde otro ángulo: En su esfuerzo por superar los obstáculos físicos y económicos que presionaban en el sentido de reducir la eficacia de la acumulación, el núcleo industrial buscaba ampliar su zona de influencia, dando origen a una constelación de subsistemas dependientes. La preservación en ellos de lo esencial de los sistemas de dominación tradicionales es responsable del hecho de que las poblaciones locales hayan sido convertidas en reservas de mano de obra barata.

La naturaleza de los vínculos de cada región periférica con el centro tenía variaciones considerables. A veces, el interés de los comerciantes del centro se limitaba a la compra de productos tradicionales originarios de la región. Pero con más frecuencia la

penetración en lo que llegaría a ser la periferia asumía la forma de introducción de nuevas líneas de producción, particularmente en el sector agrícola. El consiguiente abandono de cultivos de subsistencia y los ocasionales desplazamientos de poblaciones provocaron modificaciones de diverso orden en las estructuras sociales. También se daba el caso de que la penetración de los intereses del centro asumiese la forma de control directo de parte del sistema de producción. En el caso de la explotación de recursos minerales, se implantaban nuevas estructuras de producción en el marco de una compleja red de relaciones con la economía dominante: Ésta absorbía lo esencial de la nueva producción y proveía gran parte de los insumos requeridos.

Todas las situaciones mencionadas tenían en común el control, por los intereses del centro, de la comercialización en el plano internacional y de la base logística de ésta. También, las infraestructuras de transporte y de almacenamiento, que permitían integrar al comercio internacional las áreas productivas periféricas, eran controladas por los intereses de los países centrales.

En la medida en que permitía diversificar la cesta de bienes de consumo en el núcleo central y facilitaba el proceso de acumulación, el sistema de división internacional del trabajo daba origen a un excedente. En otras palabras: Al extender su área de influencia e incorporar directamente recursos naturales y de mano de obra a su propio sistema productivo, el núcleo central estaba obteniendo ganancias de productividad. No deja de ser significativo que la primera teoría consistente de la ciencia económica moderna —la teoría de los precios comparativos, concebida por Ricardo en los albores del siglo XIX— haya surgido para explicar ese aumento de productividad.

Si nadie podía dudar de la existencia de un excedente creado por la división internacional del trabajo, la forma como éste era apropiado estaba lejos de ser evidente. La parte que correspondía a tal o cual país variaba en función de las circunstancias. En realidad, lo que pasó a llamarse política comercial era un esfuerzo por aumentar esa parte en beneficio propio. En los casos en que existió dominación colonial, la apropiación del excedente por los intereses de la metrópoli puede aproximarse al cien por ciento, lo que pone de manifiesto la importancia del elemento político en el problema. Sin embargo aun en el marco del sistema colonial había límites a la apropiación externa del excedente, porque con frecuencia la eficiencia de sistema productivo dependía de la retención local de parte de él. En todo caso, el excedente retenido por la periferia desempeñará un papel fundamental en el proceso de aculturación que tiene lugar en ella, operando como vector de los hábitos de consumo de las economías dominantes.

Pueden identificarse cuatro situaciones perfectamente caracterizadas:

a) Apropiación del excedente exclusivamente en beneficio del núcleo central. La re-inyección total o parcial de ese excedente en el área en que se originó o en otra depende de decisiones tomadas en función de los intereses de la economía metropolitana. A este caso extremo corresponde el máximo de inmovilismo social. Si se manifiesta presión interna en el sentido de la elevación de los salarios y/o de los impuestos, la creación de nuevos empleos puede verse reducida a cero, o bien puede crearse un flujo migratorio de mano de obra procedente de regiones con salarios aún más bajos. Ese caso se produjo solamente cuando el sector productivo generador del excedente estaba bajo estricto control externo y la actividad política local había sido eliminada o era controlada desde el exterior.

b) Apropiación de una parte del excedente por un segmento de la clase dominante local. Es el caso de los propietarios de tierras, allí donde las exportaciones son de productos agrícolas, y de otros grupos que participan en las actividades generadoras del nuevo excedente o ligadas al uso local de ese excedente. Lo que caracteriza este caso es que los beneficiarios locales del excedente operan dentro de un espacio residual. La iniciativa sigue estando en manos de los intereses externos, cuya actuación gana flexibilidad y eficacia en la medida en que se apoya en agentes locales. Este tipo de burguesía, surgida de la inserción en el sistema de la división internacional del trabajo, tendió a identificarse cultural e ideológicamente con la metrópoli, con lo que la parte del excedente que le correspondía funcionó como instrumento del proceso de aculturación. En esas circunstancias alcanzaría su máxima intensidad lo que se llamaría *modernización* dependiente.

c) Apropiación de parte del excedente por grupos locales que lo utilizan para ampliar su propia esfera de acción. La situación de esa burguesía puede desdoblarse en varias direcciones: destrucción de formas tradicionales de dominación social basadas en el control de la tierra, e incluso disputa del espacio ocupado por los intereses extranjeros en los sectores de exportación, importación y financiero. La acción de esas burguesías, aunque circunscrita por factores externos de gran peso, reproduce tardíamente la ascensión de la burguesía europea. La mayor diferencia está en que la lucha por el poder de esos grupos dominantes periféricos no produce las mismas consecuencias en el plano social. En efecto: las burguesías que luchan por el control del sistema de dominación social en la periferia no se erigen en instrumento de reconstrucción de las estructuras sociales, a diferencia de lo que ocurrió en las regiones europeas donde tuvo lugar la revolución burguesa. Así se explica que las mayores diferencias entre el centro y la periferia tiendan a ser de naturaleza social.

d) Apropiación de parte del excedente por el Estado. Esta situación se presentó por todas partes en distintos grados, en función de las fuerzas sociales que dominaban el Estado y del papel que correspondió a éste en el desarrollo de las actividades requeridas por la internacionalización de la economía. Allí donde las actividades exportadoras se basaban en la explotación de recursos no renovables, surgieron condiciones favorables para que el excedente retenido localmente se concentre y sea apropiado por intermedio del Estado, el cual, como estructura burocrática, tiende a desempeñar un papel de importancia cada vez mayor en la configuración de las estructuras sociales.

La historia de la periferia presenta toda una gama de situaciones que son combinaciones de las cuatro formas típicas de apropiación del excedente que acabamos de describir. La primera forma (a) conocerá una evolución compleja, pues si bien la situación colonial fue rechazada en todas partes, tenderán a imponerse nuevas formas de control de las actividades productivas por intereses extranjeros, en alianza con grupos locales. La perpetuación de las formas tradicionales de dominación social, que se observa en gran parte de la periferia, encuentra allí una de sus causas básicas. La última forma, (d), adquirirá una importancia cada vez mayor, y en todo el mundo periférico el estado llegó a desempeñar funciones de gran peso. Sin embargo, fueron las formas (b) y (c) las que marcaron el fondo de la historia de la periferia. La forma (b) porque subordinó todo el proceso de acumulación, y en particular el desarrollo de las fuerzas productivas, a la modernización dependiente. Y la forma (c) porque abrió el camino a la toma de conciencia de la situación de dependencia creada históricamente por el sistema de división internacional del trabajo. Gracias a este último proceso, la forma (d) conocerá ella misma una evolución significativa.

En el periodo de inserción en el sistema de la división internacional del trabajo, el impulso primario dinamizador de las economías periféricas poca o ninguna relación tenía con el desarrollo de sus fuerzas productivas. Ese impulso nacía de la fuerza gravitacional ejercida por el núcleo central y conducente a la difusión de la civilización industrial. Eran las inversiones en los países del centro (y los avances técnicos ligados a ellas) lo que dinamizaba el conjunto del sistema. Los efectos de esas inversiones eran percibidos en la periferia en forma de una demanda en expansión, que podía ser satisfecha mediante la activación o reasignación de recursos disponibles. Lo que importa señalar es que las transformaciones que estaban ocurriendo en los países centrales y en la periferia eran de naturaleza distinta. En el primer caso, los aumentos de productividad se asentaban en el desarrollo de las fuerzas productivas, y por lo tanto en el progreso de la técnica. En el segundo, los aumentos de productividad eran un reflejo de la especialización en el marco de un mercado más amplio.

En las economías del centro las transformaciones tienen lugar simultáneamente en las estructuras económicas y en la organización social: la presión social hace que la remuneración del trabajo acompañe la elevación de la productividad física de ese trabajo, en la medida en que ésta se traduce en aumento del ingreso medio de la colectividad. El aumento de la remuneración del trabajo modifica el perfil de la demanda —y por ese medio la asignación de los recursos productivos— y condiciona el destino del excedente, y de esa manera la orientación del progreso técnico.

En la economía periférica las modificaciones del sistema productivo son inducidas desde el exterior. Por el hecho mismo de que esas modificaciones se limitan inicialmente a una reordenación del uso de recursos ya disponibles, su impacto en la estructura

social es reducido o nulo. La verdadera transformación se da en el plano de la formación del excedente, cuyo modo de apropiación define el perfil de la demanda interna. Pero la respuesta a las modificaciones que ocurren en ésta es mediatizada por las importaciones. No han sido pocos los casos en que la expansión del excedente fue acompañada por la simplificación del sistema productivo —liquidación de actividades productivas ligadas al mercado interno en beneficio de una mono-exportación— al mismo tiempo que la demanda interna, alimentada por las importaciones, se diversificaba significativamente.

En síntesis, lo que caracterizó la formación de la periferia fue haber dinamizado la demanda en condiciones de relativo inmovilismo social causado por el lento desarrollo de las fuerzas productivas. Lo que llegó a llamarse *subdesarrollo* no es otra cosa que la manifestación de esa disparidad entre el dinamismo de la demanda y el atraso en la acumulación reproductiva. Este último tiene su origen en la forma de inserción en el sistema de división internacional del trabajo y lo primero en la penetración de los patrones de consumo de los países centrales.

En busca de la endogeneidad

La formulación de la teoría del subdesarrollo constituye, por sí misma, una manifestación de la toma de conciencia de las limitaciones impuestas al mundo periférico por la división internacional del trabajo que se establece con la difusión de la civilización industrial. El primer paso consistió en percibir que los principales obstáculos al pasaje de la simple modernización al desarrollo tenían sus bases en la esfera social. El avance de la acumulación no produjo transformaciones en las estructuras sociales capaces de modificar de forma sustantiva la distribución del ingreso y la asignación del excedente. La acumulación, que en las economías del centro había conducido a la escasez de mano de obra y creado las condiciones para que se diese la elevación de los

salarios reales y la homogeneización social, en la periferia producía efectos inversos: generaba el subempleo y reforzaba las estructuras de dominación tradicionales o las sustituía por otras similares. En el segundo caso, la acumulación estaba al servicio de la mundialización de los mercados, que acompañaba la difusión de la civilización industrial.

La idea de dependencia tecnológica permitió articular los diversos elementos que están en la base del problema. La modernización no sería apenas la aceptación de nuevas constelaciones de valores. Ella supone la adopción de patrones de consumo, bajo la forma de nuevos productos finales que corresponden con un grado de acumulación y de complejidad técnica que no existe en la sociedad que se moderniza. La utilización del excedente generado por la especialización internacional en el financiamiento del consumo de una minoría de la población permite definir el obstáculo de la insuficiencia de recursos más no del atraso tecnológico. La reproducción mediante la industrialización por sustitución de importaciones de las estructuras modernizadas tiende a perpetuar la dependencia tecnológica.

En las economías del centro el nivel de acumulación encuentra correspondencia en el grado de diversificación, variedad y multiplicidad del consumo y de complejidad del sistema productivo. En este caso la tecnología avanza tanto a nivel de los procesos productivos como de los productos finales. Ahora, el sistema de división internacional del trabajo permite disociar los dos procesos y canalizar lo esencial del excedente retenido en las economías periféricas hacia la diversificación del consumo. La lógica de la difusión de la civilización industrial privilegia la ampliación de ciertos mercados mediante la mundialización de los patrones de consumo generados en el centro. Al adaptarse a ese proceso de mundialización, la sociedad periférica que se moderniza

conoce malformaciones estructurales que bloquean el proceso de desarrollo.

Una mejor comprensión de esa problemática permitió formular algunas preguntas y abrir nuevas líneas de reflexión sobre la condición de endógeno. ¿Qué posibilidad existe de tener acceso a la tecnología de la civilización industrial escapando a la lógica del actual sistema de división internacional del trabajo? O mejor: ¿hasta qué punto esa tecnología puede ser puesta al servicio de la consecución de objetivos definidos autónomamente por una sociedad de nivel de acumulación relativamente bajo y que aspire a la homogeneización social? ¿Es posible que la dependencia tecnológica sea una simple consecuencia del proceso de aculturación de las élites dominantes en las economías periféricas? ¿Hasta qué punto es posible absorber tecnología moderna escapando al proceso de mundialización de valores impuesto por la dinámica de los mercados? ¿Se puede evitar que el sistema de incentivos necesario para alcanzar los patrones de eficiencia propios de la técnica moderna genere crecientes desigualdades sociales en los países de bajo nivel de acumulación?

La reflexión suscitada por esa temática ha venido permitiendo circunscribir mejor el campo de la condición endógena del desarrollo en el contexto mundial actual. Por un lado, se presentan las exigencias de un proceso de mundialización, impuesto por la lógica de los mercados, que está en la base de la civilización industrial. Por el otro se configuran los requerimientos de una tecnología que es fruto de la historia de las economías centrales y que continúa siendo generada en función de los problemas que enfrentan esas mismas economías. Por último, están las especificidades de las formas sociales más aptas para operar esa tecnología, es decir, las formas de organización de la producción y de los incentivos para el trabajo.

La condición endógena del desarrollo encierra la tentativa de encontrar respuesta a esas múltiples interrogantes. Lo que se desea es descubrir el camino de la creatividad a nivel de los fines, echando mano de los recursos de la tecnología moderna en la medida en que eso sea compatible con la preservación de la autonomía en la definición de esos fines. En otras palabras: ¿cómo desarrollarse efectivamente, a partir de un nivel relativamente bajo de acumulación y teniendo en cuenta las malformaciones sociales generadas por la división internacional del trabajo en la fase actual de mundialización de los mercados? ¿Cómo tener acceso a la tecnología moderna sin caer en formas de dependencia que limitan la autonomía de decisión y frustran el objetivo de homogenización social?

Aceptando el riesgo de simplificar demasiado, es posible resumir en tres modelos las experiencias más significativas de desarrollo endógeno.

La colectivización de los medios de producción

Este primer proyecto de desarrollo endógeno se basa en el control colectivo de las actividades económicas de mayor peso, ya sea a nivel de las unidades productivas (autogestión), a nivel nacional (planificación centralizada), o bien bajo la forma de combinación de esos dos patrones de organización colectiva del control del sistema económico.

El fundamento del proceso de colectivización es doble. Por un lado, se considera evidente que las formas de organización social prevalecientes en los países periféricos conducen a la aculturación de las minorías dominantes, integrando las estructuras de dominación interna y externa y, *a fortiori*, a la exclusión de las grandes mayorías de los beneficios del esfuerzo de acumulación.

De ahí que el crecimiento económico no conduzca al desarrollo. Por otro lado, se da por seguro que la lógica de los mercados no provoca las transformaciones estructurales necesarias para vencer los factores de inercia que se oponen al desarrollo de las fuerzas productivas a bajos niveles de acumulación. En realidad, esa lógica propicia la especialización internacional con base en los criterios de las ventajas comparativas estáticas. Pero el excedente producido por esa especialización y retenido localmente estimula la modernización dependiente, la cual pasa a condicionar el subsiguiente proceso de transformación de las estructuras productivas.

La colectivización apunta a dos objetivos: destruir las bases de las estructuras tradicionales de poder y sustituir la lógica de los mercados por una racionalidad más amplia, orientada hacia la consecución del desarrollo. Sin embargo, si se apoya en el principio de autogestión, las presiones en el sentido de elevar el consumo pueden ser considerables, lo que reduce la posibilidad de acumulación reproductiva. Y si el punto de partida es la planificación centralizada, el surgimiento de un poder burocrático totalitario puede conducir a un creciente distanciamiento entre los centros de decisión y la mayoría de la población, y finalmente a nuevas estructuras de privilegios.

Otros dos órdenes de problemas surgen con la colectivización del sistema económico. El primero se refiere a las relaciones exteriores. ¿Cómo tener acceso a la tecnología y al financiamiento externo? En la medida en que la tecnología continúa siendo obtenida en el exterior y pagada con productos que incorporan mano de obra barata y/o son comercializados bajo el control de grupos transnacionales, se crean las relaciones asimétricas que encierran formas de dependencia demasiado conocidas. A veces el acceso a la tecnología se obtiene mediante la concesión a empresas transnacionales de participación en la dirección de las actividades

productivas y/o comerciales. Las condiciones de cesión de la tecnología pueden ser aún más restrictivas cuando es esencial obtener garantía de acceso al flujo de innovaciones técnicas que aseguran en el tiempo la presencia en los mercados. Un cuadro de restricciones similar, aunque menos limitado, se presenta en el caso del acceso a las fuentes externas de financiamiento.

Por último, se presentan los problemas suscitados por la operación de un sistema económico regido por decisiones centralizadas. Teóricamente es posible programar las actividades de un conjunto de unidades operativas discretas articuladas en un sistema único. La colectivización plena transforma esa posibilidad teórica en necesidad práctica. Y las dificultades que se presentan a nivel de la ejecución del programa son tanto mayores cuanto más bajo es el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. Mayor la acumulación, más amplias las posibilidades de automatización, más fácil programar y ejecutar el programa.

A niveles modestos de acumulación la mayor parte de esas operaciones tienden a ser *únicas*, dada la disparidad de los equipamientos y la mezcla de factores a nivel microeconómico. La responsabilidad del agente humano crece, no en razón de la complejidad de la tarea, sino por lo imprevisto de las decisiones que puede ser llamado a tomar. En esas condiciones, la importancia de las motivaciones del operador aumenta y el régimen de incentivos pasa a ser decisivo. La experiencia ha demostrado que la utilización del potencial productivo requiere el máximo de iniciativa de los operadores, lo que sólo se puede conseguir en el marco de una amplia descentralización y de un régimen efectivo de incentivos al trabajo. La planificación centralizada ha sido un instrumento eficaz para introducir modificaciones en las estructuras económicas, pero no asegura la plena activación del potencial productivo. La autogestión intenta

corregir esa limitación, pero restringe el horizonte de racionalidad a su propia unidad operativa.

En síntesis, las experiencias de colectivización de los medios de producción han suscitado tres órdenes de problemas: *a)* el de la organización social que responda por la definición de las prioridades en la asignación de recursos escasos; *b)* el del sistema de incentivos que concilie el mejor desempeño de las actividades productivas con la adecuada distribución del ingreso; y *c)* el de la inserción en la economía internacional que asegure el acceso a la tecnología y a los recursos financieros fuera de las relaciones de dependencia.

La satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad

Otra forma de búsqueda de la condición de endógeno ha sido privilegiar la satisfacción de un conjunto de necesidades que una comunidad considera como prioritarias, aunque definidas en forma imprecisa. Se parte de la evidencia de que la penetración tardía de la civilización industrial conduce a formas de organización social que excluyen de los beneficios de la acumulación a fracciones considerables de la población, si no a la amplia mayoría de ésta.

La solución de ese problema es de naturaleza política y exige que parte del excedente sea deliberadamente canalizada para modificar el perfil de la distribución del ingreso, de forma que el conjunto de la población pueda satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación, etcétera. No es ése un problema exclusivo de los países en desarrollo tardío, pero es en ellos que se presenta con inobjetable gravedad.

No cabe duda de que, si se destina una parte del *incremento* del producto de una economía a la eliminación de lo que se ha convenido en llamar *pobreza absoluta* (definida estáticamente), ésta desaparecerá al cabo de determinado número de años. Varias

son las formas imaginables para alcanzar ese objetivo: desde reformas de estructura, como la reorganización del sector agrario, con miras a la elevación efectiva del salario básico, hasta la introducción de medidas fiscales capaces de asegurar la reducción de los gastos de consumo de los grupos de altos ingresos, sin acarrear efectos negativos en el monto de su ahorro.

La dificultad mayor reside en generar una voluntad política capaz de poner en marcha un proyecto semejante. Tanto más que existe una correspondencia entre la estructura del sistema productivo y el perfil de distribución del ingreso. Modificar esa estructura implica un costo social que puede ser considerable, no sólo en términos de obsolescencia de equipamientos sino también de desempleo inmediato. Se trata, por lo tanto, de una operación más compleja de lo que puede parecer a primera vista.

También en el plano de las relaciones externas se presentan problemas. Las economías subdesarrolladas que se industrializaron con la cooperación de las empresas transnacionales utilizan técnicas (e incluso equipos) que ya fueron amortizados en los países de origen de esas empresas. El reciclado de los sistemas productivos en función de patrones de consumo menos elitistas podría exigir nuevas inversiones en *investigación y desarrollo*, lo que acarrea una elevación de costos. Se produce de esa forma un efecto perverso: la tecnología necesaria para satisfacer las necesidades de una población de bajo nivel de ingresos puede ser la más cara, porque está sustituyendo a otra que, si bien es más compleja, tiene un costo de oportunidad cero para la empresa que la utiliza.

Por último, cabe tener en cuenta que una modificación rápida en la distribución del ingreso tiene reflejos importantes en la estructura de costos y precios, lo que puede reducir la capacidad competitiva

externa o exigir medidas compensatorias a nivel de las políticas fiscales y cambiarias, medidas que pueden anular parcialmente el esfuerzo por desconcentrar el ingreso.

El carácter endógeno de ese modelo de desarrollo reside en que el patrón de distribución del ingreso, que asegura la satisfacción de las necesidades básicas de la población, es fruto de la decisión política. Fuera de eso, las actividades económicas siguen siendo reguladas por la lógica de los mercados. Sin embargo, es posible que la transferencia de recursos cause modificaciones significativas en la composición de la demanda de bienes finales de consumo y que la consiguiente reducción del mercado de bienes superfluos haga inviable la producción local de éstos. De ahí podría surgir nueva presión sobre las importaciones. Por otro lado, la reestructuración del sistema productivo plantea exigencias en el plano tecnológico que no es posible satisfacer sin preparación anticipada.

Aumento del grado de autonomía externa

Una tercera estrategia en la búsqueda de la condición de endógeno consiste en asumir una posición ofensiva en los mercados internacionales. Las inversiones son orientadas de modo de favorecer a sectores con potencial capacidad competitiva externa y que al mismo tiempo tengan un efecto inductor interno. De ese modo operan como motor de la formación del mercado interno. Las exportaciones se apoyan en economías de escala y/o avances tecnológicos y no en ventajas comparativas estáticas.

El éxito de ese modelo depende de que las actividades exportadoras se mantengan en posición de vanguardia, no tanto en la tecnología de procesos como en la de productos. Es la posición de vanguardia lo que da flexibilidad y adaptabilidad a la corriente de exportación. El control por empresas transnacionales de las actividades productivas con potencial de exportación, al limitar la

capacidad de acción en la esfera internacional, puede obstaculizar este tipo de estrategia.

El elemento endógeno en este tercer modelo se funda en la ganancia de autonomía en las relaciones externas. Se supera la situación de dependencia y pasividad, impuesta por el sistema clásico de división internacional del trabajo, para adoptar una postura ofensiva fundada en el control de ciertas técnicas de vanguardia y en la iniciativa comercial. Este modelo requiere una planificación selectiva rigurosa y el logro de una tasa elevada de ahorro.

El problema que se plantea de inmediato es el de la identificación de las bases sociales de una estructura de poder apta para llevarlo a la práctica. No serán las élites tradicionales orientadas hacia la modernización, ni tampoco las mayorías preocupadas por tener acceso inmediato a mejores condiciones de vida. Por lo tanto, se comprende que esa estrategia conduzca, con frecuencia, a un reforzamiento de las estructuras estatales de vocación autoritaria. La mayor autonomía de decisión, en este caso, no conduce necesariamente al desarrollo en la forma como lo definimos anteriormente.

Las estrategias referidas sintetizan las experiencias vividas, en el último cuarto de siglo, por los países de economía periférica que adoptaron políticas voluntarias y activas de desarrollo. El punto de partida fue siempre la crítica de la forma como se viene difundiendo la civilización industrial, de las situaciones de dependencia creadas por el sistema de división internacional del trabajo y de las malformaciones sociales generadas en la periferia por la lógica de los mercados. El objetivo táctico ha sido ganar autonomía en el ordenamiento de las actividades económicas, apuntando a la reducción de las desigualdades sociales que la

civilización industrial parece generar necesariamente en su propagación periférica. El objetivo estratégico es asegurar un desarrollo que se traduzca en enriquecimiento de la cultura en sus múltiples dimensiones y permita contribuir con creatividad propia a la civilización que se mundializa. La idea del desarrollo endógeno se funda en nuestro deseo de preservar la propia identidad en la aventura común de unificación del proceso civilizador.

Las experiencias referidas dejan claro que, en las condiciones del mundo actual, el país de economía periférica que aspire a avanzar por el camino endógeno en su desarrollo tiene que cumplir ciertas condiciones. Las más relevantes de ellas son:

Un grado de autonomía en las relaciones exteriores que limite lo más posible la apropiación externa del excedente;

b) Estructuras de poder que eviten la canalización de lo esencial del excedente hacia el proceso de modernización, aseguren un nivel de ahorro relativamente alto, definan objetivos a alcanzar a plazo mediano y largo y abran el camino a la homogeneización social;

c) Cierta grado de descentralización de las estructuras económicas, requerido para la adopción de un sistema de incentivos capaz de asegurar el uso del potencial productivo;

d) Estructuras sociales que abran espacio a la creatividad en un horizonte cultural amplio y generen fuerzas preventivas y correctivas de los procesos de excesiva concentración del poder.

Bibliografía

- Elmandjara, Mahdi, "Ordre mondial et style de développement", Futuribles, núm. 35, julio-agosto de 1980.

- Furtado, Celso, *Criatividade e Dependencia*, Paz e Terra, Rio, 1978.
- ILO, *Employment, growth and basic needs: a one-world problem*, New York, Praeger Publishers, 1977.
- ILPES, *Environment and Development* (a synthesis of the reports from the regional seminars on alternative patterns of development and life styles), Santiago, 1980.
- Kothari, Rajni, "The cultural root of another development", IFDA dossier 12, octubre 1979.
- Lisk, Franklyn, "Convencional development strategies and basic needs fulfilment: a reassessment of objectives and policies" *International Labour Review*, marzo-abril de 1977.
- Nerfin, Marc (editor), *Another Development* (approaches and strategies). Dag Hammarsköld Foundation, Uppsala, 1977.
- Pinto, Anibal, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, num. 1, 1976.
- Sachs, Ignacy (ed.), *Initiation à l'écodéveloppement*, Privat, Toulouse, 1981.
- Sen, Amartya, *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*, Oxford: Claredon Press, 1981.