

La Economía del Desarrollo: una perspectiva histórica

El presente trabajo analiza la evolución y el contenido de las modernas teorías del desarrollo económico en dos etapas claramente diferentes. Una primera, que cubre desde finales de la II Guerra Mundial hasta mediados de la década de los setenta del siglo pasado, caracterizada por la aparición de distintas teorías desgajadas del cuerpo central de la economía, y una segunda que, desde mediados de la década de los setenta hasta finales de siglo, recupera la ortodoxia neoclásica. A la vista del aparente fracaso de ambas, se señala la importancia que en el proceso de desarrollo económico han tenido una serie de variables institucionales, cuyo papel no fue suficientemente reconocido en dichas teorías.

Lan honek garapen ekonomikoari buruzko gaur egungo teorien bilakaera eta edukia aztertzen du, eta, horretarako, bi etapatan banatzen ditu, garbi-garbi bereizita: lehena II. Mundu Gerraren amaieratik joan den mendeko 70eko hamarkadaren erdialdera arte zabaltzen da, eta ezaugarri nagusia du ekonomiaren gorputz nagusitik hainbat teoria bereizi zela; bigarrena, ostera, 70eko hamarkadaren erdialdetik mende bukaerara arte luzatzen da, eta ortodoxia neoklasikoa berreskuratzen du. Itxuraz biek egin zutenez porrot, zenbait aldagai instituzionalek garapen ekonomikoaren prozesuan izan duten garrantzia azpimarratu dugu, teoria horietan ez baitzitzaien behar besteko lekua egin.

This paper analyses both, the main theoretical body and the evolution of modern economic theories on Economic Development at two different stages. The first stage, covers the period from the end of second World War till the 1970's, when a complete set of new theories, dealing with the problem of underdevelopment, and declaring themselves independent of the main body of economics, appeared; the second one, covering roughly the period from the middle of the 1970's to the end of the century, witnesses the comeback of the neoclassical paradigm. Since the results of both approaches in terms of economic development seem to have been very poor, the importance of the role played by different institutional variables in the process of development, and that were neglected in those theoretical attempts, is stressed.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La aparición de la teoría económica del subdesarrollo
 3. La crisis de la Economía del Desarrollo
 4. ¿Economía del Desarrollo? La importancia de las variables institucionales
 5. A modo de conclusion
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Economía del Desarrollo, modelos de acumulación, Escuela Estructuralista, teorías de la dependencia, Consenso de Washington, desigualdad, inestabilidad social, delincuencia, corrupción, capital social

N.º de clasificación JEL: O20; B29

1. INTRODUCCIÓN

El análisis económico se ha preocupado de la realidad de lo que hoy llamamos economías subdesarrolladas sólo muy recientemente. Con anterioridad a la II Guerra Mundial no existen, prácticamente, reflexiones teóricas estructuradas sobre esta problemática. La situación, sin embargo, experimenta un giro dramático en la inmediata posguerra, y se suceden las teorías que, al tiempo que buscan describir la realidad de los países subdesarrollados como algo diferenciado a la de los países desarrollados, avanzan diversas recomendaciones para tratar de superar la situación de pobreza y atraso relativo. Es la denominada «etapa formativa», en la que aparecerán las distintas «teorías magnas» (por la generalidad de sus proposiciones) del desarrollo. Este cuerpo teórico, articulado en cuatro grandes líneas,

y desgajado de la economía neoclásica, entra en crisis a comienzos de los años setenta del siglo pasado. Como resultado de la misma, será la economía neoclásica la que tomará el relevo, desarrollando una serie de modelos y propuestas que, una vez adoptados por las principales instituciones económicas internacionales (FMI, Banco Mundial), desembocarán en el Consenso de Washington. De nuevo, sin embargo, los resultados no parecen avalar este marcado cambio de rumbo y, ante esta constatación, desde la última década del siglo xx el énfasis comienza a ponerse en la importancia de las variables sociales, políticas e institucionales que caracterizan el contexto en el que se han de enmarcar las distintas estrategias de desarrollo.

El propósito de estas líneas es el de mostrar que el fracaso de las distintas es-

trategias de desarrollo experimentadas se debe, en gran parte, al olvido de estas variables institucionales. Para ello se encuentra estructurado como sigue. La primera sección presenta las denominadas «teorías magnas» del desarrollo, agrupadas en cuatro grandes familias: la Economía del Desarrollo, los modelos de acumulación acelerada, la Escuela Estructuralista de la CEPAL, y las diversas teorías de la dependencia. La segunda sección aborda el análisis de la crisis que se produce, en este cuerpo teórico, a mediados de la década de los setenta del siglo pasado, y la irrupción en escena de la economía neoclásica, con un nuevo conjunto de recomendaciones de política económica. La tercera sección introduce un elemento fundamental para explicar el aparente fracaso de todas estas concepciones: la variables institucionales. Finalmente el trabajo se cierra con unas conclusiones.

2. LA APARICIÓN DE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL SUBDESARROLLO

La reflexión específica, desde una perspectiva económica, sobre los problemas de las economías atrasadas no aparece sino hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial. En efecto, si bien es indudable que con anterioridad han aparecido, ciertamente, trabajos que tienen como objeto de estudio la realidad de los entonces llamados países pobres, atrasados o, simplemente, colonias, las grandes escuelas de pensamiento (clásica, marxista, neoclásica o keynesiana) no dedicaron una especial atención a este problema. Las escuelas clásica y marxista se ocupan, indudablemente, de los problemas del crecimiento a largo plazo, pero lo hacen en el contexto de econo-

mías maduras, desarrolladas: si bien Adam Smith menciona, de pasada, el caso de aquellos países que, como China, alcanzan el estado estacionario antes de haber explotado todas las potencialidades de su territorio, no les presta mayor atención. Por su parte, Carlos Marx se refiere al caso de la India (en sus artículos en el *New York Daily Tribune*) y al de las economías precapitalistas en general (en el prólogo al primer volumen de *El Capital*) para señalar que las economías capitalistas muestran su futuro a las atrasadas, algo que no aceptarían la mayoría de sus seguidores en el siglo xx, aunque sí autores como Lenin (en el «Desarrollo del capitalismo en Rusia» o en el «Imperialismo fase superior del capitalismo»)¹. En cualquier caso, se trata igualmente de planteamientos que, si no enteramente marginales, distan mucho de tener una identidad propia en el cuerpo central de su doctrina. Lo mismo puede decirse de las escuelas neoclásica y keynesiana, como tendremos ocasión de ver más adelante.

Dos acontecimientos, combinados, van a explicar la aparición de un súbito interés con respecto a la realidad, hasta entonces poco menos que olvidada, de las economías subdesarrolladas: la llegada a la independencia política de un número

¹ Con respecto a la postura de Marx, algunos autores afirman que realmente podría hablarse de dos posturas claramente diferenciadas. La primera, expuesta aquí, y en la que el desarrollo del capitalismo se extendería a las colonias precisamente de la mano de sus relaciones con la metrópoli. La segunda, propia de sus escritos más tardíos, posteriores a 1875, en los que esta visión deja paso a una concepción más pesimista y más congruente con lo que, como se verá más adelante, constituye la línea fundamental de pensamiento de las teorías tercermundistas del imperialismo: el bloqueo del desarrollo de las fuerzas productivas en las colonias (véase, por ejemplo, Bustelo, 1998, cap. 4).

considerable de las antiguas colonias, junto con el hecho de que el mundo camina hacia una división en dos bloques competitivos, que tratarán de atraer a los nuevos países a su órbita de influencia. Si a ello se une que los países adelantados entran, una vez terminada la guerra y contra todo pronóstico, en una senda de crecimiento equilibrado con pleno empleo y sin inflación, que les permite ocuparse de los problemas ajenos, las condiciones están dadas para que se produzca, a todos los niveles (político, académico e institucional), un auge del interés por los problemas del mundo subdesarrollado.

Aunque son numerosos tanto los autores como las teorías que desde finales de los años cuarenta se ocupan de los problemas de estos países, podrían identificarse, a efectos de facilitar el análisis, cuatro grandes líneas de pensamiento que cristalizarán en esta denominada «etapa formativa» de la teoría económica del subdesarrollo, y que darán lugar a la aparición de distintas «teorías magnas» del desarrollo:

- La Economía del Desarrollo.
- Los modelos de acumulación acelerada.
- La Escuela Estructuralista de la CEPAL.
- Las distintas teorías de la dependencia.

Vale la pena analizar brevemente cada una de ellas por separado.

2.1. La Economía del Desarrollo

En 1979, W. A. Lewis recibía el premio Nobel de Economía (compartido con T. Schultz). La distinción, reconocimiento

a toda una trayectoria dedicada al estudio de la problemática de los países subdesarrollados, coincidía con el 25 aniversario de la publicación de un artículo que se revelaría clave en el desarrollo de la nueva disciplina: *Economic development with unlimited supply of labour*, publicado en la revista de la universidad de Manchester (Lewis, 1954). En él, Lewis, partiendo de la división de los países subdesarrollados en dos sectores («moderno» y «tradicional»), desarrollaba el concepto de «desempleo encubierto» en ese último: trabajadores con una productividad marginal muy baja, nula o incluso negativa. Esta constatación, unida al hecho de que no podía mantenerse en estas circunstancias una remuneración de la mano de obra que la igualara a la productividad marginal, le llevaba a afirmar que la economía convencional de la época (fundamentalmente keynesiana y, en menor medida, neoclásica), no era de utilidad para entender el funcionamiento de las economías subdesarrolladas. Si había de buscarse alguna fuente de inspiración, la economía clásica ofrecía un campo mucho más prometedor (recuerde el lector la determinación en ella de los salarios como una variable exógena al modelo, y a nivel de subsistencia), aunque lo mejor era comenzar prácticamente de cero y construir un nuevo paradigma para abordar la problemática del subdesarrollo.

En un terreno más aplicado, el artículo de Lewis planteaba una posibilidad ciertamente interesante: la utilización de esta mano de obra encubiertamente desempleada en el sector tradicional para el desarrollo del sector moderno. El trasvase de estos trabajadores a un precio constante (y próximo al salario de subsistencia) permitiría incrementar los beneficios

del sector moderno que, al igual que en los modelos clásicos, se constituyen en el motor del desarrollo una vez reinvertidos. Finalmente, se apuntaba, dada la práctica inexistencia de una clase empresarial en los países subdesarrollados, y la escasa experiencia con respecto al funcionamiento de unos mercados todavía muy incipientes, el sector público tendría que paliar ambas deficiencias.

Aun a riesgo de simplificar en exceso, podríamos sintetizar a partir de estas breves anotaciones sobre el trabajo de Lewis, los rasgos fundamentales que habrían de caracterizar la recién nacida Economía del Desarrollo en su primera etapa:

- Se identifica la acumulación de capital (inversión) como el elemento clave del proceso: en este punto la Economía del Desarrollo tendía un puente con los modelos keynesianos de crecimiento. De hecho, el modelo Harrod-Domar sería incluso utilizado en los ejercicios de planificación, para calcular la tasa de ahorro requerida a efectos de alcanzar una determinada tasa de crecimiento.
- Se identifica, asimismo, desarrollo con industrialización: a pesar de las advertencias en contra, por parte del propio Lewis, intuitivamente se lee donde reza «sector moderno», sector urbano e industrial; y donde se ha escrito «sector tradicional», sector rural y agrícola.
- De la mano de lo anterior, se caracteriza el sector agrícola como un sector atrasado, renuente al cambio y poco dispuesto a reaccionar y aprovechar las posibilidades económicas que ofrece el proceso de crecimiento, pero que puede proporcio-

nar no sólo una mano de obra excedente sino, sobre todo, un excedente capitalizable sobre el que apoyar el proceso de acumulación.²

- Finalmente, se otorga un papel fundamental a la planificación estatal en todo el proceso, con prioridad sobre la empresa privada y las fuerzas del mercado. Como se apuntó con anterioridad, se partía de la base de que los mercados carecían del desarrollo suficiente como para funcionar eficientemente, y el desarrollo de la empresa privada todavía era muy incipiente. Raro fue, en efecto, el país subdesarrollado que no recurrió a los planes de desarrollo como instrumento para la materialización de una determinada estrategia.

El proceso de desarrollo se contemplaba así, en definitiva, como un proceso de acumulación que reposaría sobre la planificación estatal de la industrialización, con base en el excedente proporcionado por una agricultura atrasada.

Alrededor de este eje central se pueden articular la casi totalidad de las variantes y teorías que aparecieron en aquellos años fundacionales, enriqueciendo el nuevo paradigma: las «trampas» y los «círculos viciosos de la pobreza» (Nurske,

² En efecto, fueron Gustav Ranis y John Fei quienes pusieron de relieve el hecho de que lo realmente relevante del modelo de Lewis no era tanto la existencia de desempleo encubierto en el sector tradicional, cuanto la de un *excedente capitalizable* (diferencia entre lo producido en el sector y el consumo a nivel de subsistencia de sus miembros), que aumentaría a medida que se produjera el trasvase de población y que podría financiar el proceso de acumulación en el sector urbano (Ranis y Fei, 1961). Puede afirmarse, a partir de aquí, que la extracción de este excedente no sólo es necesaria para el funcionamiento del modelo de Lewis, sino que introduce un componente de violencia institucional ineludible (Azqueta, 1980).

Rosestein-Rodan), el «crecimiento equilibrado» (Rosenstein-Rodan), el «esfuerzo crítico mínimo» o el *big push* (Leibenstein), el «crecimiento desequilibrado y los sectores pautadores» (Hirschman), los «polos de desarrollo» (Perroux), la selección de técnicas (Dobb, Sen), etc. La «teoría de las etapas» de Rostow, o teoría del «despegue», quizá sea el mejor resumen, a nivel muy simplificado, de esta forma de ver las cosas (el lector interesado encontrará los textos fundamentales de los autores mencionados reproducidos en Meier, 1970).

Ahora bien, observado con cierto detalle, el proceso de desarrollo que planteaban estos autores, por lo menos en las primeras etapas, era ciertamente desconsolador: el principio básico del éxito de la estrategia era el de que ni los campesinos ni los trabajadores industriales debían mejorar su nivel de vida en el proceso, pues ello conspiraría contra los beneficios y su reinversión. Se detectaba, por tanto, a corto plazo, una contradicción entre consumo (satisfacción de las necesidades presentes) e inversión (consumo futuro); una contradicción entre crecimiento, por un lado, y mejoras en la distribución de la renta, por otro, a pesar de que el desarrollo se hubiera definido, precisamente, como «crecimiento más redistribución».

2.2. Los modelos de acumulación acelerada: el modelo soviético de industrialización³

Muchos años antes, y con una mínima repercusión en el ámbito de la teoría económica, se había desarrollado una

experiencia cuyos resultados, sin embargo, no podían pasar desapercibidos para los planificadores del desarrollo en los nuevos países independientes: aquella que había llevado a la recién formada Unión Soviética a ser la segunda potencia mundial. Lo que aparecía a primera vista era que la URSS había sido capaz, en muy pocos años, de alcanzar ese estatus, a través de un proceso de planificación (planes quinquenales) centrado en la industrialización del país. Teniendo en cuenta el desconocimiento existente entonces sobre los costes sociales del experimento, no es de extrañar que éste se convirtiera en un poderoso foco de atracción y de emulación para muchos países, y no sólo de la órbita socialista. De hecho, tanto la República Popular China, como la India, seguirían muy de cerca este modelo en sus primeros planes quinquenales. Vale la pena, por tanto, analizar siquiera brevemente las principales características de esta estrategia de industrialización de la mano del modelo que mejor la resume: el debido a G. A. Feldman.

Cuando Feldman publicó en la revista oficial del Gosplan, en 1928, un artículo (en dos partes) sobre las tasas de crecimiento de la renta nacional, el debate sobre la industrialización en la URSS, uno de los períodos más fructíferos en la historia del pensamiento económico sobre los problemas del desarrollo y la acumulación, había llegado a su fin. El hecho de que este trabajo, en el que se encontraba la justificación teórica de la estrategia que se seguiría en los sucesivos planes quinquenales, comenzando por el primero, hubiera visto finalmente la luz, era un buen indicador del tipo de posturas que finalmente habían prevalecido.

³ Este apartado se apoya fundamentalmente en Azqueta (2003).

Feldman procuró, a la hora de formular su modelo, ceñirse a la más estricta ortodoxia marxista.⁴ En el ámbito de una economía cerrada, con ausencia de progreso tecnológico y depreciación de los bienes de capital, dividía la economía en dos sectores industriales: K , productor de bienes de capital (maquinaria) y C , productor de bienes de consumo. Suponía, asimismo, que las máquinas producidas en el sector K podrían emplearse indistintamente en el propio sector K (para producir más máquinas) o en el sector C (para ampliar la producción de bienes de consumo), pero que una vez instaladas en uno de los dos sectores ya no podían desplazarse al otro.

Partiendo de esta base, sus dos ecuaciones fundamentales de crecimiento eran las siguientes:

$$K_t - K_{t-1} = \beta_k \lambda_k K_{t-1} \quad (1)$$

$$C_t - C_{t-1} = \beta_c \lambda_c K_{t-1} \quad (2)$$

Expresión en la que β es la relación producto-capital y λ el porcentaje de la producción de bienes de capital que se asigna a cada uno de los dos sectores ($\lambda_k + \lambda_c \equiv 1$).

La interpretación de estas dos ecuaciones es bien sencilla: el incremento de la producción en cualquiera de los dos sectores será función de la inversión que reciba (cantidad de bienes de capital producidos el año anterior que se le asigne) multiplicada por la eficiencia con que se

utilicen dichos bienes de capital (relación producto-capital). El factor trabajo no aparece pues como una limitante en el proceso de crecimiento ya que Feldman, en línea con las teorías de Strumilin, consideraba que la economía soviética se encontraba caracterizada por lo que años más tarde, como hemos visto, se denominaría «desempleo encubierto»: trabajadores agrícolas cuya productividad marginal es cero.

Si a las dos ecuaciones anteriores se une la siguiente, relativa a la evolución de la renta nacional (Y):

$$Y_t - Y_{t-1} = K_t - K_{t-1} + C_t - C_{t-1} \quad (3)$$

y se resuelve el sistema de ecuaciones anterior en diferencias finitas de primer orden, se llega a la expresión clave del modelo de Feldman:⁵

$$Y_t = \left\{ 1 + s_0 \left[(1 + \beta_k \lambda_k)^t - 1 \right] \left(\frac{\beta_k \lambda_k + \beta_c \lambda_c}{\beta_k \lambda_k} \right) \right\} \quad (4)$$

Ahora bien, si el objetivo del planificador es la maximización de la renta nacional en algún momento futuro del tiempo (Y_t), la recomendación clave del modelo en términos de política económica se desprende del hecho de que:

$$\frac{\partial Y_t}{\partial \lambda_k} > 0 \quad \text{si} \quad t \lambda^* = \frac{\beta_c (1 + \beta_k \lambda_k)}{\beta_k \lambda_k (\beta_c \lambda_c + \beta_k \lambda_k)} \quad (5)$$

⁴ Aunque ello no impidió que, como tantos otros, cayera víctima de las purgas de Stalin, acusado de «excesivamente optimista» y de «deducir tendencias de largo plazo de modelos abstractos», aunque lograra salvar la vida y morir, aparentemente, en un campo de concentración. Debido a ello, el modelo de Feldman pasó totalmente desapercibido hasta que, ya en la década de los cincuenta, Domar lo rescató del olvido.

⁵ s_0 es la tasa de ahorro en el período inicial y se deriva de $K_0 = s_0 Y_0$ que marca las condiciones iniciales del modelo. Se ha seguido, en este caso, la formulación que del mismo modelo realizó, en 1953, el estadístico indio P.C.I. Mahalanobis, presidente de la Comisión de Planificación de su país y que sirvió como soporte teórico al Primer Plan Quinquenal de la India. La única diferencia entre ambos es que mientras que Mahalanobis utiliza un sistema de ecuaciones en diferencias finitas de primer orden, Feldman utilizó un sistema de ecuaciones diferenciales también de primer orden.

En otras palabras, si el período de planificación es lo suficientemente largo ($t > t^*$), el planificador habrá de conseguir que λ_k sea lo más alta posible: producir maquinaria para producir más maquinaria.

Ahora bien, la historia es algo más complicada. El sector agrícola jugaba un papel mucho más relevante que el que se le atribuía explícitamente en el modelo, y el debate previo a la publicación del trabajo de Feldman había sido testigo de ello. En efecto: la industria necesita trabajadores, pero éstos, a su vez, necesitan ser alimentados y, en una economía cerrada, los alimentos sólo pueden provenir del sector agrícola. ¿Estaba el sector agrícola en disposición de proporcionar el excedente de su producción necesario para alimentar a los trabajadores industriales del sector urbano? ¿Cómo conseguiría el Estado trasladar este excedente de un sector a otro?

Por otro lado, la sorprendente ausencia de la tasa de ahorro en la ecuación de Feldman (obsérvese que s_0 sólo determina las condiciones de partida) no implicaba, en absoluto, que la tasa de crecimiento de la renta nacional fuera independiente del valor que alcanzara la misma. Lo que la expresión (4) está indicando, implícitamente, es que cualquiera que sea la tasa de ahorro nacional necesaria para financiar el proceso de acumulación emprendido, el Estado estará en disposición de forzarla sobre la población. ¿Cómo? Precisamente imponiendo al sector agrícola el sacrificio necesario y extrayendo del mismo el excedente capitalizable correspondiente sin contrapartida. Y esta fue la política que impuso Stalin al lanzar el Primer Plan Quinquenal: una vez consolidado su poder, adoptó las llamadas «medidas extraordinarias», también conocidas como «méto-

do ural-siberiano», que no era sino una combinación de entregas obligatorias de la producción más la colectivización forzada de la agricultura. Los costes sociales y humanos de todo tipo que esta política conllevó son hoy mucho mejor conocidos, y permiten situar en un contexto mucho más riguroso los logros de la industrialización soviética en aquel período.

Es de notar, sin embargo, la similitud de este planteamiento con el anterior: en ambos casos se contempla un proceso de acumulación financiado por la agricultura, que alimenta la reinversión correspondiente en el sector industrial, sacrificando tanto el consumo como las mejoras en la distribución de la renta. La teoría económica del subdesarrollo, en sus dos primeras variantes, era, en efecto, una economía de oferta y, como tal, se planteaba solucionar el estrangulamiento que impedía aumentar la capacidad de producción de la economía (que no era otro que el ahorro y la inversión), dando por supuesto que la demanda jugaba un papel secundario y adaptativo. La mejora en las condiciones de vida de la población se produciría, a medio plazo, gracias al efecto «desbordamiento» (*spill over*) de las políticas seguidas. En este sentido, el modelo de acumulación soviético no hacía sino añadir un nuevo componente al planteamiento anterior, el énfasis en la industria pesada, y hacer más explícita la fuente de financiación del mismo: la explotación de la agricultura.

2.3. La Escuela Estructuralista de la CEPAL

A comienzos de la década de los cincuenta del siglo pasado se reúne en Santiago de Chile, en el seno de la Comisión

Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), un grupo de economistas latinoamericanos, encabezados por Raúl Prebisch, su primer secretario ejecutivo, que formarán una de las escuelas de pensamiento económico más influyentes de su época: la Escuela Estructuralista.⁶

El pensamiento que articularon autores como Juan Noyola, Aníbal Pinto, Oswaldo Sunkel, Celso Furtado etc., se apoyaba en cuatro pilares básicos:

- Una concepción bipolar del mundo económico y social, dividido en un «centro», en el que reside el poder y se toman las decisiones fundamentales, y una «periferia» subordinada y dependiente. Una concepción que también sería recogida por Gunnar Myrdal, asimismo premio Nobel de Economía, en su teoría de la causalidad acumulativa.
- La negación de los postulados de la teoría clásica del comercio internacional y de las ventajas comparativas (Ricardo, Heckscher-Ohlin, Stolper-Samuelson), a partir de la formulación, por parte de Prebisch y Hans Singer, de la teoría del deterioro secular de los términos de intercambio. De acuerdo a esta teoría, los países de la periferia se veían sistemáticamente perjudicados en el comercio internacional tanto en su calidad de exportadores de materias primas como por el simple hecho de pertenecer a la periferia.
- La teoría de la inflación estructural, como explicación de los fenómenos

inflacionistas recurrentes en el área, y en contraposición a las teorías monetaristas convencionales. Si bien se acepta que la inflación tiene un indudable componente monetario (sin el aumento de la oferta monetaria no podría desarrollarse), se afirma que sus causas últimas no lo son, sino que reposan en las características estructurales de la economía: la concentración en la distribución de la tierra, el atraso del sistema fiscal, la rigidez de la estructura de la balanza de pagos, etc.

- La «industrialización sustitutiva de importaciones» como salida del subdesarrollo y la dependencia económica.

Esta sustitución de importaciones había tenido lugar de forma espontánea en algunos países de América Latina como resultado de la Gran Depresión (en la que la capacidad de importar de la región se redujo drásticamente como resultado de la contracción del comercio internacional y la caída del precio de las materias primas), y de la Segunda Guerra Mundial (cuando la capacidad de importar era muy alta, dada la demanda de materias primas por parte de los países beligerantes, pero los países proveedores de productos manufacturados no podían seguir proporcionándolos por estar sumidos en el esfuerzo bélico). Ahora, sin embargo, se convertía en una estrategia de desarrollo, apoyada en la política arancelaria y la utilización de tipos de cambio diferenciales. Es de notar, además, que estos postulados venían reforzados por una serie de modelos desarrollados en el seno del Banco Mundial y, más concretamente, por Hollis Chenery, director de estudios de la entidad, que también apuntaban, como origen de los problemas de

⁶ Para mayor información al respecto puede consultarse Kay (1989), especialmente el capítulo 2, o Bustelo (1998), capítulo 15.

balanza de pagos en estas economías, a una serie de deficiencias estructurales que impedían transformar ahorro interno en divisas: los modelos de «las dos brechas», llamados así porque a la brecha del ahorro se unía ahora la brecha de las divisas. Estos modelos jugarían un papel muy relevante en el renacimiento de esta escuela en los años ochenta (el neoestructuralismo), de la mano de autores como Edmar Bacha o Lance Taylor.

En cualquier caso, y siguiendo en la tónica anterior, la Escuela de la CEPAL también proponía un proceso de industrialización en el que el Estado debía llevar la voz cantante, si bien con un marcado énfasis en la producción de bienes de consumo («textiles primero») y, en un contexto más populista, prometiendo una mejora de los niveles de vida de la población desde un principio. De lo que no cabe duda es de que, al igual que en las otras dos estrategias, la agricultura aparecía no sólo en un papel claramente subordinado, sino que ella sería la gran sacrificada del proceso (junto con el sector exportador): dentro de cada país, y como resultado de la política sustitutiva de importaciones, el deterioro de los términos de intercambio del sector agrícola con respecto al industrial fue superior al que Prebisch había denunciado entre los países del centro y la periferia.

2.4. Las teorías de la dependencia

A diferencia de los tres casos anteriores, en los que una cierta caracterización de las economías subdesarrolladas, más bien descriptiva, desemboca inmediatamente en un conjunto de recomendaciones de política económica (el diseño

de una determinada estrategia de desarrollo), en las diversas teorías de la dependencia es la caracterización cuidadosa de las causas del subdesarrollo la que ocupa el grueso de las reflexiones propias de esta tendencia.

Con algunas excepciones (la propia Escuela Estructuralista), estas teorías se inscriben dentro del marco de la economía marxista. Ahora bien, como ya se indicó anteriormente, Marx no dedicó mucha atención a la situación de las economías subdesarrolladas (colonias), y cuando lo hizo fue para afirmar, en términos generales, que seguirían el mismo camino que las economías desarrolladas (metrópolis): el capitalismo terminaría por imponerse, en su opinión, a las formaciones sociales anteriores al mismo (el feudalismo y el «modo de producción asiático»). Las teorías marxistas del imperialismo, como terminó por conocerse el fenómeno, surgen con fuerza en la etapa anterior a la Primera Guerra Mundial de la mano de autores como Lenin, Rosa Luxemburgo o Rudolf Hilferding pero, de nuevo, con una característica muy peculiar: son teorías eurocéntricas, es decir, que tienen como objeto de estudio el comportamiento de las economías capitalistas avanzadas. Al igual que ocurre con la economía convencional, también en esta esfera se produce un cambio significativo tras la Segunda Guerra Mundial, con la llegada a la independencia de multitud de naciones subdesarrolladas que reclaman una atención que se les venía negando (como ilustran, por ejemplo, las quejas reiteradas de la delegación india en el seno de la II Internacional), y que da lugar a la aparición de las teorías tercermundistas del imperialismo en la órbita marxista. Dentro de éstas, sin embargo, es posible identificar dos tendencias claramente diferenciadas:

—Por un lado, la que podría considerarse mayoritaria, hace hincapié en las relaciones entre los países imperialistas y las economías dependientes, y en los mecanismos a través de los cuales los primeros extraen la plusvalía de los segundos, bloqueando el desarrollo de estos últimos. El intercambio desigual en el comercio internacional (Arghiri Emmanuel, Samir Amin) es el mecanismo clásico de extracción de plusvalía, junto con la inversión extranjera y la ayuda internacional. Los países subdesarrollados y dependientes sólo podrán plantearse la superación de su situación si son capaces, en primera instancia, de romper estas relaciones de dependencia, para lo que se justificaría incluso una alianza entre el proletariado de estos países y su burguesía: la formación de un frente nacional. En esta corriente, que a veces replica el modelo centro-periferia también en el interior de las economías subdesarrolladas (en las que existiría un centro subordinado con su propia periferia, como en el modelo de André Gunder Frank), el punto central es el del bloqueo del desarrollo de las fuerzas productivas de la periferia como resultado de su relación de dependencia con el centro (Paul Baran).

—Por otro lado, una tendencia minoritaria, aunque más cercana al pensamiento de Marx y de los primeros teóricos del imperialismo, afirma que las relaciones de dependencia entre el centro y la periferia se traducen en que el primero exporta su modelo de desarrollo a la segunda: es decir, un desarrollo capitalista distorsionado y desequilibrado, como el del propio

centro. Estos autores (Charles Bettelheim, Bill Warren) mantienen, por tanto, que los países subdesarrollados, al igual que los desarrollados, han de romper con el sistema capitalista para superar su situación, y que no existe una convergencia «nacional» de intereses entre la burguesía y los trabajadores de los países subdesarrollados.

Este breve repaso de las principales tendencias alrededor de las que fue estructurándose el pensamiento económico sobre la problemática de los países subdesarrollados, sin mayores pretensiones, pone de relieve, sin embargo, que no eran teorías, ni propuestas de política económica, precisamente lo que faltaba. Lo que, aparentemente, brillaba por su ausencia, eran los resultados: el desarrollo mismo.⁷

3. LA CRISIS DE LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

A mediados de la década de los 70 del siglo pasado, las teorías económicas del subdesarrollo (básicamente la Economía del Desarrollo y las teorías estructuralistas) atravesaron una profundísima crisis en la que, no sólo quedaron descalificadas las políticas y estrategias de desarrollo propugnadas en los años anteriores, sino el propio paradigma teórico que las sustentaba.⁸

⁷ Decimos aparentemente porque es una afirmación que requiere de fuertes matizaciones, tanto en términos de lo que realmente se consiguió, como de lo que era alcanzable con perspectiva histórica, y de lo que realmente se pretendía conseguir. Estas ideas están más desarrolladas en Azqueta (1996).

⁸ La crisis del modelo soviético de industrialización fue anterior, ya que la India lo abandonó en su tercer plan quinquenal y la República Popular China en 1962, tras un fallido intento por parte del presidente Mao de mantener su vigencia tras la ruptura de relaciones con la URSS en 1959.

El motivo: las condiciones de vida de la población daban la sensación de no mejorar, aparecían problemas de paro desconocidos hasta entonces, y al fenómeno de la pobreza se unía ahora un problema de marginación y exclusión social que lo hacía cualitativamente diferente. Las sociedades subdesarrolladas se habían transformado profundamente, ocupando los procesos migratorios del campo a la ciudad y el crecimiento del sector informal en estas últimas, un lugar muy destacado. La aparición de toda una línea de pensamiento (y de política) que centraba el énfasis en la satisfacción de las «necesidades básicas» y en el «crecimiento con equidad», ponía de relieve que los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida estaban lejos de solucionarse.

La necesidad de impulsar una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, así como el crecimiento exponencial del sector informal mostraban, en efecto, que los aspectos claves de la caracterización del equilibrio interno de la economía, así como de su proceso de transición ordenada, estaban lejos de cumplirse. Los crecientes problemas de balanza de pagos, que desembocaron en el inicio de los procesos de endeudamiento, hacían lo propio con los aspectos relativos al equilibrio externo. Los dos pilares sobre los que se sustentaban la caracterización del problema y la estrategia recomendada para superarlo (dualismo y política sustitutiva de importaciones: crecimiento hacia adentro) parecían tambalearse seriamente.

Vale la pena recordar, al mismo tiempo, el cambio de actitud de la economía neoclásica con respecto a la problemática del subdesarrollo en general.

La escuela que en los años cincuenta y principios de los sesenta había quedado como el último reducto de la ortodoxia en una economía predominantemente keynesiana, la Escuela de Chicago, había terminado por convertirse en hegemónica. Los economistas neoclásicos, como ya se apuntó, y salvo contadas excepciones, no habían prestado particular atención a la problemática del subdesarrollo, ocupados como estaban en afirmar sus posiciones en el campo de la macroeconomía y, por extensión, la reivindicación del papel del mercado y la libertad económica en el de la asignación de recursos. Esta falta de atención, así como la adopción de una estrategia más bien defensiva, habían permitido el desarrollo teórico tanto latinoamericano (Escuela de la CEPAL) como anglosajón (Economía del Desarrollo) sin graves interferencias, salvo en un campo específico: la teoría de la inflación. Ocupados en otros menesteres, los economistas de la Escuela de Chicago podían observar con cierto distanciamiento una rama del pensamiento económico que, si bien separada del tronco común del neoclasicismo, no planteaba una alternativa abierta al tipo de problemas que a ella le ocupaban de manera más urgente: la gestión micro y macroeconómica de las economías avanzadas. Ahora bien, en el caso de la inflación, el terreno de confrontación era claramente común, y ello probablemente invitaba a no dejar pasar sin más una explicación del fenómeno (la teoría de la «inflación estructural») que negaba la esencia del paradigma neoclásico: la vigencia estricta de la teoría cuantitativa del dinero que Keynes, finalmente, había abandonado en la *Teoría General*, tras los fallidos intentos del *Tract on Monetary Reform* (1923) y el *Treatise on Money* (1930), y

cuya vigencia la Escuela de Chicago había mantenido como uno de los núcleos fundamentales de su propuesta. De esta forma, una de las polémicas más ácidas que estallaron en la década de los sesenta fue la que enfrentó, con respecto al origen de la inflación, a los «estructuralistas» de la CEPAL con los «monetaristas» de la Escuela de Chicago.

Ahora bien, con el transcurso del tiempo y el afianzamiento de la escuela neo-neoclásica de pensamiento, que abandona su reducto de Chicago y extiende su influencia por todo el mundo hasta hacerse ella misma, a su vez, hegemónica, lo que había sido el empeño de unos pocos autores (el ya mencionado Theodor Schultz, más Arnold Harberger, lord Bauer, de la Universidad de Londres, etc.), o de unos muchos en el campo de la teoría monetaria (los ataques monetaristas a la teoría de la inflación estructural), experimenta un cambio cualitativo: la teoría neoclásica, ya dominante, no podía permitir la existencia de un paradigma competitivo (heterodoxo) en un campo que, si bien no había sido objeto preferente de atención, ahora, afianzadas ya las posiciones en lo que podría denominarse el objeto de estudio «convencional» de la economía, se contemplaba bajo una nueva perspectiva.

Aparecen, pues, en aquellos años una serie creciente de textos que, desde una perspectiva abiertamente neoclásica, abordan la problemática económica del subdesarrollo de forma integral. Quizá el más representativo de todos ellos, y uno de los más influyentes, aunque por supuesto, no el único, sea el debido a Little (1982). Poco a poco, los autores neoclásicos van desmontando los distintos elementos de las teorías heterodoxas del

subdesarrollo, reivindicando el papel del mercado y los precios en la asignación de recursos (*get the prices right*); el de la empresa privada como motor del crecimiento; la plena vigencia de las ventajas comparativas en el comercio internacional; la teoría monetaria de la inflación con su correspondiente énfasis en el equilibrio presupuestario, etc. En definitiva, un regreso en toda regla al monismo metodológico que, con el apoyo de las principales instituciones internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), desembocará en el llamado «Consenso de Washington».

No obstante, y analizado en perspectiva, aun con las limitaciones del caso, este retorno a la ortodoxia neoclásica en el campo de la economía del subdesarrollo, tampoco parece haber ofrecido los resultados esperados por sus promotores. Por un lado, aquellos países que, abandonando la estrategia del desarrollo hacia dentro y apostando por una política de promoción de exportaciones, y obtuvieron un éxito que está en la mente de todos, a pesar de que no siguieron en absoluto las recomendaciones de esta escuela, con respecto al papel del Estado, del mercado y de los precios. Se trató, de nuevo, de un proceso dirigido y planificado desde arriba, y con una importante distorsión de los precios relativos (Bruton, 1998).⁹ Por otro, los países que siguieron más de cerca las

⁹ La subvención a las exportaciones, al desplazar hacia la derecha la curva de oferta de dólares, supone una apreciación del tipo de cambio nacional, exactamente lo mismo que ocurre en la política sustitutiva de importaciones con los controles a la importación, que desplaza hacia la izquierda la curva de demanda de dólares. El acceso preferencial al crédito para estas empresas endurece las condiciones para las restantes, al igual que las exenciones fiscales representan un incremento de los impuestos pagados por los demás.

recomendaciones del modelo no lograron cambiar sustancialmente la tendencia anterior, sumergiéndose algunos de ellos en crisis financieras sin precedentes, como muy bien ha puesto de relieve, por ejemplo, Stiglitz (2002). De resultados de ello, el Consenso de Washington ya no aparece como una fórmula mágica capaz de devolver a las economías al buen camino, y su apogeo ha dejado de ser unánime.

Tratando de superar esta aparente orfandad teórica, en la que ni la Economía del Desarrollo ni la ortodoxia neoclásica parecen haber acertado en su caracterización, mucho menos en la superación del problema, una parte importante de los esfuerzos más recientes en este campo se han dirigido en una dirección que, abandonando en cierto sentido el énfasis en el análisis de lo acertado o equivocado de las distintas políticas económicas, o estrategias económicas de desarrollo, como causas últimas del éxito o el fracaso, vuelve a reivindicar la importancia de las variables políticas y sociales.

4. ¿ECONOMÍA DEL DESARROLLO? LA IMPORTANCIA DE LAS VARIABLES INSTITUCIONALES

En efecto, la búsqueda de una explicación al fracaso de las distintas estrategias de desarrollo, fueran éstas alejadas de las recomendaciones de la teoría económica más convencional (política sustitutiva de importaciones), o estrictamente ceñidas a sus recomendaciones más ortodoxas (Consenso de Washington), ha terminado por devolver el protagonismo a una serie de variables más relacionadas con el contexto político, social e institu-

cional, en el que se han desarrollado las distintas estrategias de desarrollo, que con las políticas económicas específicas asociadas a las mismas.

4.1. Desigualdad, inestabilidad social y delincuencia

Como ya se apuntó anteriormente, tanto la Economía del Desarrollo como el modelo de acumulación e industrialización socialista implicaban, implícitamente en el primero de los casos, un empeoramiento en la distribución de la renta en las fases iniciales del proceso de desarrollo. No era éste el caso de la política sustitutiva de importaciones promovida por la CEPAL, más productiva, sin embargo, de una concepción populista del desarrollo que de un análisis riguroso de las consecuencias distributivas de la estrategia recomendada, a la vista del sesgo marcadamente anti-rural y pro-urbano de la misma. No es de extrañar, por tanto, que el progresivo crecimiento de la desigualdad en estos países no despertara excesivas preocupaciones. Es más, los trabajos empíricos de Kuznets parecían mostrar que esto era lo esperable en las primeras etapas del desarrollo y que, incluso, podía ser algo beneficioso para el mismo, debido al impacto positivo que sobre la tasa de ahorro, se argumentaba, tendría una distribución de la renta más desigual.

Esta visión complaciente de un proceso que venía acompañado de crecientes desigualdades cambia sustancialmente en la última década del siglo xx, de la mano de un replanteamiento radical del impacto de la desigualdad sobre el crecimiento y el desarrollo económicos, enfatizando la

influencia negativa de la primera sobre los segundos. Dos son las líneas a través de las que se materializa este cambio de rumbo (Alesina y Perotti, 1994).

En primer lugar, el planteamiento de una serie de razones que, desde una perspectiva estrictamente económica, explicarían esta relación negativa entre desigualdad y crecimiento. Entre ellas:

- La desigualdad genera una demanda caracterizada por una elevada propensión marginal a importar que, por tanto, contribuye poco a estimular la producción nacional.¹⁰
- Una distribución muy desigual de la renta, acompañada de elevados índices de pobreza, impide la aparición de dos factores clave para el desarrollo: el capital humano y el talento empresarial. Ambos, en efecto, requieren de un esfuerzo inversor (coste de oportunidad del estudiante, capital para poner en marcha el negocio) que no está al alcance de los más pobres, y que el sistema financiero no va a proporcionar.
- El teorema del «votante medio» implica que una distribución muy sesgada de la renta propiciará sistemas fiscales con un elevado nivel de gasto público y de impuestos, reduciendo el atractivo de las inversiones privadas.

En segundo lugar, la desigualdad en la distribución de la renta genera inestabilidad

social. No es sencillo establecer un indicador cuantitativo que pueda capturar aquello que queremos decir cuando hablamos de inestabilidad social, y que permita analizar rigurosamente su evolución a lo largo del tiempo, su relación con otras variables socioeconómicas y políticas, o establecer comparaciones entre distintos países. En este sentido, el procedimiento comúnmente aceptado para establecer índices de inestabilidad es el de identificar una serie de variables que se consideran relevantes como indicadores del fenómeno, y aplicar la metodología del componente principal para consolidarlas en un índice único. En el caso de la inestabilidad social se distinguen dos familias de variables que reflejarían el fenómeno: socioeconómicas (huelgas, manifestaciones, etc.) y estrictamente políticas: frecuencia e intensidad de los cambios de gobierno (normales, mayores y golpes de estado). Pues bien, partiendo de esta base, la evidencia empírica parece mostrar consistentemente dos cosas: primero, que la inestabilidad es inflacionista, retrae la inversión (sobre todo extranjera), y está asociada a menores tasas de crecimiento económico; segundo, que una de las variables fundamentales que explican la inestabilidad es, precisamente, la desigualdad en la distribución de la renta.

Estrechamente asociadas a la desigualdad y a la inestabilidad social se encuentran las elevadas tasas de delincuencia prevalecientes en algunas economías subdesarrolladas, sobre todo latinoamericanas. Que la desigualdad en la distribución fomenta la delincuencia es algo que se deriva, directamente, del modelo de Gary Becker: reduce el atractivo del comportamiento honrado (aproximado, en los

¹⁰ Una variante ciertamente interesante de este argumento es la relativa a la composición de la demanda con respecto a la producción del sector informal. Ranis y Stewart (1999), por ejemplo, argumentan que aquí radicaría una de las posibles explicaciones del distinto desempeño relativo de los diferentes países.

estudios empíricos que se han efectuado en este campo, por el salario promedio del 25 por ciento más pobre de la población); y eleva los rendimientos de delinquir (son mayores los activos transferibles de la población más rica). A ello se une, desde una vertiente más dinámica y sociológica, el hecho de que la desigualdad suele venir acompañada de una escasa movilidad social por lo que las expectativas de rentabilidad de un comportamiento honrado se reducen drásticamente. Si, finalmente, la desigualdad está vinculada a algún componente de identidad que permita distinguir fácilmente el «nosotros» del «ellos», por ejemplo, la raza o el origen geográfico, la resultante suele ser un incremento de las tasas de criminalidad no sólo económica (explicadas por el modelo de Becker), sino también de aquellos delitos que no proporcionan, aparentemente, tal rendimiento (agresiones, violaciones). La evidencia empírica parece mostrar, en efecto, que la desigualdad es una de las principales causas de la violencia y la criminalidad: el coeficiente de Gini aparece como la variable independiente más relevante y significativa a la hora de explicar la tasa de crecimiento de la criminalidad en una amplia muestra de países (Bourginon, 2000). Asimismo, en su estudio sobre los factores de riesgo de violencia urbana en América Latina, la región del mundo con mayores problemas en este terreno, Arriagada y Godoy (2000) identifican la «desigualdad del ingreso urbano» como la primera de ellas.

4.2. **Corrupción y crecimiento económico**

Las relaciones entre corrupción y desempeño económico han sido objeto de una creciente atención. Aunque la intui-

ción tiende a relacionar, acertadamente, corrupción con bajos niveles de desarrollo y a considerarla como un freno al crecimiento económico, conviene introducir, sin embargo, algunos matices.

Algunos autores, en efecto, han señalado los efectos positivos que podría tener un determinado nivel de corrupción en una economía distorsionada por la presencia de controles, racionamiento, licencias, etc.¹¹ Desde el punto de vista de la asignación de recursos, se argumenta, la corrupción puede facilitar la consecución de la eficiencia económica. Un ejemplo podría ayudar a ilustrar el argumento. Dos personas necesitan un permiso municipal (una licencia de obras) para, en el primer caso, reformar la terraza de su apartamento y, en el segundo, ampliar su negocio. El recurso escaso a asignar es el tiempo del funcionario, o de la dependencia municipal, encargado de estudiar y aprobar el expediente correspondiente. La asignación del mismo se hará respetando escrupulosamente el orden de llegada de la solicitud. Sin embargo, este procedimiento no toma en cuenta el coste de oportunidad del tiempo perdido para los agentes involucrados: puede que mientras que al primero la eventual obra no le corra mucha prisa (incluso que al final no se decida a acometerla), el segundo puede perder una oportunidad única. En este caso, se argumenta, un pequeño soborno para agilizar el trámite y adelantar la cola, mejoraría la eficiencia en la asignación de recursos. Es más, la corrupción permitiría que se descubriera la verdadera disposición a pagar por este recurso escaso: el

¹¹ Para una excelente revisión de la literatura, véase Bardhan (1997).

tiempo del funcionario.¹² Sin embargo, no es difícil plantear inmediatamente un contra-argumento que, adicionalmente, identifica una de las consecuencias más negativas de la corrupción: su tendencia a expandirse. En efecto, debido al secretismo de la operación y a la asimetría de información, ni el funcionario puede garantizar el servicio ofrecido (a lo mejor se necesita una segunda firma que escapa a su control), ni el «demandante» conocer el verdadero motivo del fallo (puede ser que el otro funcionario se niegue a firmar, como le dirá el sobornado, o que otro postor haya pagado un precio más alto y el funcionario haya vendido dos veces el mismo servicio); ni, mucho menos, reclamar el cumplimiento del contrato. Todo ello, que se traduce en una incertidumbre con respecto al resultado final, reduce el precio del soborno por conseguir algo. Ahora bien, sobre lo que existe mucha menor duda es sobre el hecho de que el funcionario, si quiere, puede retrasar *sine die* el expediente. En este caso, el funcionario corrupto tiene un incentivo para retrasar todo el trabajo, y elevar así su precio. Si, como suele ser muchas veces el caso, el funcionario ha tenido que invertir directa o indirectamente una determinada cantidad de dinero para adquirir el puesto (a través, por ejemplo, de favores), se habrá puesto en marcha un proceso de selección adversa que estimulará el avance de este tipo de corrupción, como una forma de recuperar la inversión.

¹² Un argumento paralelo al que se utiliza a favor de la reventa. La asignación mediante colas otorga el bien a las personas cuyo coste de oportunidad del tiempo es menor, que no tienen por qué ser, precisamente, aquéllas con una mayor disposición a pagar por asistir al espectáculo. La reventa (si no hay acaparamiento) hace más eficiente la asignación de este bien escaso en un contrato voluntario y mutuamente beneficioso.

No es fácil, por tanto, mantener la eficiencia asignativa de la corrupción. Por otro lado, los efectos negativos de la misma sobre el crecimiento son bien conocidos. En primer lugar, reduce el ingreso público cuando es «con robo».¹³ En segundo, reduce también la inversión privada, ya que no sólo eleva su coste en la cuantía del pago de sobornos, sino que aumenta la rentabilidad de las actividades de «búsqueda de rentas» (*rent seeking*). Finalmente, la corrupción no sólo reduce la inversión pública (disminución de los ingresos públicos) y privada, sino que modifica la composición del gasto público en favor de aquellas partidas que ofrecen mayores posibilidades para el negocio (material de defensa de alto valor, grandes obras de infraestructura) y en contra de las que no (educación, agricultura, salud primaria). Esta reasignación del gasto público puede llegar a ser incluso más perniciosa que su reducción.

Esta breve introducción al problema de la corrupción en países subdesarrollados no estaría completa, sin embargo, si no se hiciera una breve mención siquiera a lo que ha venido en denominarse la organización industrial de la corrupción.

¹³ La corrupción «con robo» aparece cuando el funcionario corrupto ofrece gratis, contra el pago de un soborno, un servicio que tiene un coste: por ejemplo, mira para otro lado cuando pasa la aduana un camión con mercancías que requieren de una licencia de importación; o cuando el inspector fiscal «no descubre» un fraude. La corrupción «sin robo» aparece cuando el funcionario entrega el servicio correspondiente (un pasaporte) cargando el precio estipulado y entregándolo a la administración correspondiente, pero acepta un pago para lubricar el proceso. La primera es mucho más complicada de combatir que la segunda porque muchas veces desemboca en una colusión de intereses entre sobornante y sobornado (el soborno puede ser un pago inferior al de la tasa oficial), mientras que en el segundo caso se produce una contradicción de intereses entre ambos: el soborno encarece el precio.

La evidencia empírica muestra que, en términos generales, aquellos países que experimentan altas tasas de corrupción tienden a tener tanto una menor renta per cápita, como una menor tasa de crecimiento (en algunos casos incluso negativa). Un grupo de países parece escapar, sin embargo, a esta generalización: China, Corea, Indonesia, Tailandia y Japón (Rock y Bonnett, 2004). Para tratar de explicar este fenómeno se hace necesario analizar, por tanto, con un poco más de detalle, cómo está organizada la corrupción.

Partiendo de la base, para simplificar, de que cada funcionario (o dependencia administrativa) es un monopolista con respecto a la oferta del servicio público encomendado a su cargo (licencia, permiso), la corrupción puede estar organizada como un conjunto de monopolios coordinados, o como una serie de monopolios independientes. En el primer caso, cada monopolista toma en cuenta, a la hora de fijar el precio, el impacto que lo que va a hacer tendrá sobre los ingresos de los demás vía demanda total, lo que le llevará a reducir su precio con respecto al que hubiera fijado si hubiera actuado independientemente. Por el contrario, si las distintas dependencias no están coordinadas (monopolios independientes), cada una de ellas fijará el precio buscando maximizar su beneficio, sin tomar en cuenta las posibles repercusiones sobre los demás. Suponga el lector que a lo largo de una carretera, los distintos municipios por los que ésta atraviesa pueden instalar un peaje al paso de los vehículos. Un monopolio coordinado establecerá un peaje que maximice los ingresos del conjunto de municipios, y probablemente lo cobrará una sola vez: es el caso del «bandido estacionario». Por el contrario, si los muni-

cipios actúan descoordinadamente, cada uno cobrará lo que pueda y el tráfico se reducirá dramáticamente: es el caso del «salteador de caminos». La corrupción organizada y estructurada, por tanto, es menos dañina para el desarrollo que la desorganizada y anárquica. Añádase a ello el horizonte temporal con el que se está resolviendo el problema de maximización de beneficios. En Estados desestructurados e inestables, carentes de legitimidad social, el funcionario, o la Administración Pública en general, funciona con un horizonte temporal muy corto. Ello se traduce, en el ámbito de la corrupción, en que el funcionario ha de maximizar sus beneficios, o la rentabilidad de su «inversión» en un período de tiempo muy corto, lo que le llevará a elevar el precio cobrado sin importarle las consecuencias que esto pueda tener en el futuro. Por el contrario, en sistemas más estables, la planificación se hace a largo plazo, teniendo buen cuidado de no secar el estanque en el que se pescan los peces: incluso puede que se reinvierta una parte de lo obtenido mediante la corrupción en mantener la salud del estanque (en el crecimiento económico) para así poder seguir pescando. Esto es precisamente lo que se argumenta ha ocurrido en los países anteriormente mencionados (China, Corea, Taiwán).¹⁴ En el caso de América Latina se da un fenómeno de corrupción más o menos organizada, pero con un horizonte temporal muy corto,

¹⁴ Rock y Bonnett (2004) añaden otra variable explicativa también relevante: el tamaño del país. En países grandes, como los mencionados, la política sustitutiva de importaciones (con sus correspondientes nichos de corrupción) pudo mantenerse durante mucho más tiempo sin temor a la competencia internacional. Por otro lado, el tamaño del mercado interno hace rentable a las empresas multinacionales operar e invertir en estos países aún teniendo que pagar los correspondientes sobornos. En los países pequeños la situación es bien distinta, y la corrupción mucho más dañina.

mientras que en el África subsahariana confluyen los dos fenómenos (Estados débiles y desestructurados, caracterizados por un marcado clientelismo étnico, y con un horizonte temporal muy corto) lo que la deja en la peor de las situaciones posibles.

La inestabilidad política y social, por tanto, también influye negativamente sobre el desarrollo económico, no sólo haciendo más probable la aparición del fenómeno de la corrupción, sino las formas más dañinas de ésta.

4.3. Capital social y gobernabilidad

Es probablemente, sin embargo, el concepto de capital social el que mejor recoja la relevancia de todas las variables socioeconómicas que se han ido apuntando como fundamentales (desigualdad, inestabilidad social, legitimidad, corrupción etc.) para entender el proceso de desarrollo económico.

El concepto de capital social ha recibido últimamente una gran atención, sobre todo a partir de algunos trabajos empíricos debidos fundamentalmente a Robert Putnam, que mostraban su importancia a la hora de explicar la efectividad de determinadas políticas de desarrollo. Sin embargo, es un concepto no exento de problemas, no siendo el menor de ellos el de su misma definición y posterior medición.

El capital social puede definirse como «la solidaridad que una persona o un grupo siente por los demás» y se «basa en relaciones de solidaridad que pueden describirse mediante el uso de redes» (Robison *et al.*, 2003, p. 52); «normas o valores compartidos que promueven la cooperación social» (Fukuyama, 2003, p. 37).

De acuerdo a Durston (2005), el capital social posee dos componentes (formas fundamentales que pueden ser diferenciados a efectos de análisis: el estructural y el cognitivo. Mientras que el primero se presenta en el marco de las relaciones interpersonales (estructura y organización social), el segundo encuentra su espacio dentro de la mente de cada persona (valores), convirtiéndose en capital social cuando se comparte. Como afirma Uphoff (2003, p. 125), las formas cognoscitivas constituyen la esencia del capital social, siendo las formas estructurales aquellas mediante las que se expresa. En función de las características concretas de los valores comunes de partida (y del tipo de vínculos interpersonales a que dan lugar) y de la intensidad con que se comparten estas formas cognitivas, el capital social puede adoptar distintas formas (Robison *et al.*, 2003):

- a) Capital social de unión, que se da en relaciones socialmente estrechas a través de compromisos intensos, como es el caso, por ejemplo, de la familia.
- b) Capital social de vinculación, que aparece cuando se construyen relaciones sociales horizontales, medianamente estrechas, basadas en compromisos (explícitos o implícitos) a medio plazo: con los compañeros de trabajo, por ejemplo, los miembros de una misma asociación cultural o los seguidores de un determinado club deportivo.
- c) Capital social de aproximación, que aparece cuando estas relaciones interpersonales son asimétricas (profesor-alumno, empleador-empleado) y el capital sirve como puente para efectuar la conexión.

Medir la contribución del capital social al desarrollo implica, en primer lugar, establecer una identificación y estimación del valor de sus servicios. En este sentido, el capital social probablemente juegue un papel más relevante en términos de cohesión social en las economías subdesarrolladas, siendo más importante en las avanzadas en términos de costes de transacción (Pérez García, 2005). En efecto, la característica fundamental del capital social en economías atrasadas es la de proporcionar a quien lo tiene una red de protección ante la adversidad, y un sitio en la sociedad de referencia: capital social de unión. Es el que permite que la pobreza no se transforme en marginación y exclusión social, pero, al mismo tiempo, es difícil que por sí solo, sin el concurso de otras formas de capital, tanto social (de vinculación y, sobre todo, de aproximación) como humano y físico, logre superar esta situación (Bebbington, 2005). Ahora bien, aceptado lo anterior, el capital social de unión, propio de las sociedades atrasadas, no sólo reduce la conflictividad social sino que, desde una perspectiva más positiva, incrementa la rentabilidad social de inversiones en otros campos que involucran a la persona como ciudadana: educación, salud, infraestructuras comunes, etc.¹⁵

¹⁵ No se pueden perder de vista, sin embargo, dos elementos igualmente importantes aunque, en este caso, negativos, vinculados al capital social. En primer lugar, que el capital social (sobre todo el de unión) conlleva en sí mismo el fenómeno de la exclusión hacia quien no pertenece al grupo. En segundo lugar, que políticas que fomentan la adquisición de capital social de vinculación y aproximación, pueden tener efectos negativos sobre el capital social de unión de distintos grupos sociales, al introducir en ellos elementos de diferenciación (Bebbington, 2005). Es por ello importante recordar, como hace Fukuyama (2003) parafraseando a Schumpeter, la necesidad de una cierta destrucción creativa del capital social en el proceso de desarrollo.

El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar la riqueza de los distintos países del mundo (World Bank, 2005). El procedimiento seguido ha sido una adaptación a variables fondo (riqueza), del método de la contabilidad del crecimiento (diseñado para variables flujo: renta). Para ello, se calcula la riqueza total acumulada de un país cualquiera, y se estima la contribución de los distintos tipos de capital a la misma: capital construido, capital humano, capital natural y «capital intangible». Éste último queda identificado como el «residuo» resultante de sustraer el valor de las distintas formas de capital previamente identificadas, del total de la riqueza estimada. Acto seguido, los analistas del Banco Mundial se adentran en el terreno de tratar de averiguar los componentes de este capital intangible y la importancia de cada uno de ellos. Apoyándose en el trabajo de Kauffman *et al.* (2005), identifican seis posibles variables que explicarían el valor de este capital intangible:

- Voz y rendición de cuentas.
- Estabilidad política y ausencia de violencia.
- Eficiencia del gobierno.
- Calidad de la acción reguladora del gobierno.
- Cumplimiento de la ley.
- Control de la corrupción.

Es difícil, por supuesto, establecer indicadores cuantitativos, homogéneos y comparables que cubran una muestra significativa de países y permitan establecer las comparaciones pertinentes, a pesar de los avances realizados en muchos de estos campos. La evidencia empírica existente,

sin embargo, muestra que estos seis indicadores se encuentran fuertemente correlacionados entre sí, lo que facilitaría la elección de uno cualquiera como representativo del conjunto. Esto es, precisamente, lo que hacen los analistas del Banco Mundial, decantándose por el penúltimo de ellos: el grado de cumplimiento de la ley. Es más, de acuerdo a Paldam y Svendsen (2005), la correlación existente entre el nivel de capital social (estimado mediante un indicador de confianza generalizada para una muestra de veinte países) y el imperio de la ley es, asimismo, muy elevada. No es de extrañar, por tanto, la afirmación de Fukuyama (2003, p. 43), en el sentido de que «en estos casos [sociedades que carecen de confianza social], el único enfoque posible para crear capital social en toda la sociedad es fortalecer políticamente el imperio de la ley». A pesar de lo meramente indicativo de este tipo de resultados, el punto que vale la pena resaltar, en cualquier caso, es importante: el capital social es muy relevante a la hora de explicar la riqueza de un país (y, por tanto, su renta futura y sostenible).

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis económico comienza a ocuparse de la realidad de las economías subdesarrolladas recién terminada la Segunda Guerra Mundial. Durante unos años, la «etapa formativa», aparecen multitud de modelos y teorías que, al tiempo que tratan de explicar las características diferenciales de los países subdesarrollados, avanzan distintas estrategias para conseguir el desarrollo. A pesar de sus muchas diferencias, hay una coincidencia casi perfecta en el hecho de que el proceso de desarrollo es un proceso de indus-

trialización planificada por el Estado y apoyada en el desempleo encubierto y el excedente capitalizable que puede proporcionar el sector agrícola. Tras una serie de lustros en los que, aparentemente, no se alcanzan los objetivos propuestos, esta propuesta metodológica entra en crisis, y es sustituida por una serie de modelos y recomendaciones emanados de la escuela neoclásica (precios relativos, mercado, empresa privada), plasmada en el Consenso de Washington. No puede decirse, sin embargo, que este regreso a la ortodoxia haya procurado los resultados que se buscaban: los países más exitosos se embarcaron en una política de promoción de exportaciones muy alejada del funcionamiento del sistema de mercado y de unos precios de equilibrio. Por otro lado, aquellos que las siguieron más de cerca obtuvieron resultados, en algunos casos, muy negativos.

Ante esta nueva encrucijada, que parece haber agotado la validez de las propuestas estrictamente económicas, la literatura ha comenzado a centrar su atención en el marco social, político e institucional en el que han de aplicarse. Variables tales como la desigualdad, la inestabilidad social, la corrupción y la delincuencia, la legitimidad (gobernabilidad) o el capital social han pasado a ocupar el primer plano. Partiendo de la base de que son claves para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo, son cada vez más numerosos los estudios que tratan de establecer sus relaciones de interdependencia, entre sí, y con distintas variables económicas, buscando de esta forma garantizar un marco social e institucional en el que las distintas políticas económicas dirigidas a conseguir el objetivo del desarrollo puedan tener alguna viabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1994): «The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature». *World Bank Economic Review*, 8(3), pp. 351-372.
- ARRIAGADA, I. y GODOY, L. (2000): «Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana». *Revista de la CEPAL*, n.º 70, pp. 107-131.
- AZQUETA, D. (1980): «Excedente capitalizable y violencia: en torno a los modelos dualistas». *Revista española de economía*, n.º 3, pp. 53-74.
- AZQUETA, D. (1996): *Desarrollo y subdesarrollo*. Grandes cuestiones de la economía, n.º 11. Madrid, Fundación Argentaria.
- AZQUETA, D. (2003): «Reflexiones en torno a la incompatibilidad entre la NEP (1921-1929) y la estrategia de industrialización acelerada en la URSS». *Revista de Historia Económica*, XXI(3), pp. 593-622.
- BARDHAN, P. (1997): «Corruption and Development: A Review of Issues». *Journal of Economic Literature*, XXXV, n.º 3, pp. 1320-1346.
- BEBBINGTON, A. (2005): «Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza», en ARRIAGADA, I. (ed.) (2005): *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile, CEPAL.
- BOURGUIGNON, F. (2000): «Crime, Violence, and Inequitable Development». *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, pp. 199-220.
- BRUTON, H.J. (1998): «A Reconsideration of Import Substitution». *Journal of Economic Literature*, XXXVI, pp. 903-936.
- BUSTELO, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid, Editorial Síntesis.
- DURSTON, J. (2005): «Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales», en ARRIAGADA, I. (ed.) (2005): *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile, CEPAL.
- FUKUYAMA, F. (2003): «Capital social y desarrollo: la agenda venidera», en ATRIA, R. y SILES, M. (eds.) (2003): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL-Michigan State University.
- KAUFFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2005): «Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004». *Policy Research Paper*. World Bank, Washington D.C.
- KAY, C. (1989): *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Londres, Routledge.
- LEWIS, W.A. (1954): «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour». *The Manchester School*, May 1954, pp. 139-91.
- MEIER, G. (1970): *Leading Issues in Economic Development* (2.ª ed.). Oxford University Press.
- PALDAM, M. y SVENDSEN, G.T. (2005): «Social Capital Database for a Cross-Country Study». En PALDAM, M. y SVENDSEN, G.T. (eds.): *Trust, Social Capital and Economic Growth: an International Comparison*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- PÉREZ-GARCÍA, F. (dir.) (2005): *La medición del capital social: una aproximación económica*. Bilbao, Fundación BBVA.
- RANIS, G. y FEI, J.C.H. (1961): «A Theory of Economic Development». *American Economic Review*, September 1961, pp. 533-65.
- RANIS, G. y STEWART, F. (1999): «V-Goods and the Role of the Urban Informal Sector in Development». *Economic Development and Cultural Change*, 47 (2), pp. 259-288.
- ROBISON, L.J., SILES, M.E. y SCHMID, A. (2003): «El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro», en ATRIA, R. y SILES, M. (eds.): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un Nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL-Michigan State University.
- ROCK, M.T. y BONNETT, H. (2004): The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment. *World Development*, 32 (6), pp. 999-1017.
- STIGLITZ, J.E. (2002): *El malestar de la globalización*. Madrid, Taurus.
- UPHOFF, N. (2003): «El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza», en ATRIA, R. y SILES, M. (eds), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un Nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL-Michigan State University.
- WORLD BANK (2005): *Where Is the Wealth of Nations?: Measuring Capital for the XXI Century*. Conference Edition (July 15, 2005). Washington D.C.