



LOS LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 1960-2014

Análisis crítico

Guillermo Jorge Inchauspe



Editorial CEA ▶ Colección Tesis



cea-sociales
centro de estudios
avanzados



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba

Los lineamientos y estrategias del desarrollo
del Banco Interamericano de Desarrollo 1960-2014.
Análisis crítico

Guillermo Jorge Inchauspe



Colección Tesis

Los lineamientos y estrategias del desarrollo
del Banco Interamericano de Desarrollo 1960-2014.
Análisis crítico

Maestría en Políticas y Gestión del Desarrollo Local

Guillermo Jorge Inchauspe

Universidad Nacional de Córdoba

Rector: Dr. Hugo Oscar Juri

Decana de Facultad de Ciencias Sociales: Mgter. María Inés Peralta

Editorial del Centro de Estudios Avanzados

Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales,
Av. Vélez Sarsfield 153, 5000, Córdoba, Argentina

Directora: Adriana Boria

Coordinación Ejecutiva: Alicia Servetto

Coordinación Editorial: Mariú Biain

Comité Académico de la Editorial

M. Mónica Ghirardi

Daniela Monje

Alicia Servetto

Alicia Vaggione

Juan José Vagni

Coordinador Académico del CEA-FCS: Enrique Shaw

Coordinador de Investigación del CEA-FCS: Marcelo Casarin

Asesora externa: Pampa Arán

Cuidado de edición: Mariú Biain

Diagramación de Colección: Lorena Díaz

Diagramación de este libro: Silvia Pérez

Responsable de contenido web: Diego Solís

© Centro de Estudios Avanzados, 2019

Datos de catalogación

Inchauspe, Guillermo Jorge

Los lineamientos y estrategias del desarrollo del Banco Interamericano
de Desarrollo 1960-2014: análisis crítico / Guillermo Jorge Inchauspe.

- 1a ed. - Córdoba: Centro de Estudios Avanzados. Centro de Estudios
Avanzados, 2019.

Libro digital, PDF - (Tesis)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-1751-77-8

1. Banco de Desarrollo. 2. Países en Desarrollo. 3. Política de Desarrollo.

I. Título. CDD 338.9009



Agradecimientos

A Patricia y Matías por su paciencia y apoyo a lo largo de estos tres años de trabajo.

A José Rodríguez y Daniel Parisi por sus valiosos comentarios en un momento de dudas y vacilaciones.

Muy especialmente a Dolores Santamarina por sus valiosos aportes, infinita paciencia y apoyo permanente.

Índice

Introducción	13
El problema de investigación	14
Tesis	14
Metodología	15
Capítulo 1. Teorías críticas al desarrollo	17
1.1. Introducción	17
1.2. Las teorías críticas al desarrollo	18
1.2.1. Teoría de la dependencia	18
1.2.2. El sistema-mundo	20
1.2.3. Eurocentrismo y subdesarrollo	27
1.2.4. Teoría de la desconexión	32
Capítulo 2. El BID en el contexto de Latinoamérica	37
2.1. El Banco Interamericano de Desarrollo	37
2.2. El BID en el contexto de su aparición	38
2.3. El modelo <i>cepalino</i>	40
2.4. El desarrollo adjetivado	43
Capítulo 3. Lineamientos y estrategias del BID (1960-2014)	59
3.1. Cuál es la percepción y representación que tiene el banco de los países de la región	59
3.2. Cuál es el lugar de llegada del desarrollo para el BID	76
3.3. A qué o a quiénes le atribuye el banco la responsabilidad del desarrollo	92
3.4. Cuáles son sus líneas de intervención en los países en vías de desarrollo	103

3.5. Cuáles son los saberes y conocimientos que el banco reconoce como necesarios para el desarrollo	126
--	-----

Capítulo 4. Experiencias de las políticas del BID: la ADEC y el Programa de Cadenas Productivas	141
4.1. La ADEC y su proyecto de desarrollo	141
4.2. El programa de Cadenas Productivas	146

Capítulo 5. Conclusiones	155
---------------------------------	-----

Bibliografía	181
---------------------	-----

Anexo I	195
I.1. Modelos de acumulación	195
I.2. Período agroexportador (1860-1930)	196
I.3. Período sustitutivo de importaciones (1930-1978)	198
I.4. Período de valorización financiera (1978-2000)	203
I.5. Período neo-desarrollista (2000-)	207

Abreviaturas y siglas

ADEC:	Agencia de Desarrollo de la Ciudad de Córdoba.
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC:	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
CARICOM:	Mercado Común del Caribe.
CARIFTA:	Asociación de Libre Comercio del Caribe.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina.
CII:	Corporación Interamericana de Inversiones.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
FODA:	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas.
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones.
ISI:	Industrialización por sustitución de exportaciones.
MCCA:	Mercado Común de Centro América.
Mipymes:	Micro, pequeñas y medianas empresas.
OEA:	Organización de Estados Americanos.
ONG:	Organización no gubernamental.
Pymes:	Pequeñas y medianas empresas.

Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se presenta a sí mismo como la principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de América Latina y el Caribe¹. Forma parte de un grupo de entidades integrado por el BID, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La CII se ocupa principalmente de apoyar a la pequeña y mediana empresa, y el FOMIN promueve el crecimiento del sector privado mediante donaciones e inversiones, con énfasis en la microempresa (BID, 2003a: 11).

La línea de intervención de BID consiste en apoyar a los países miembros en el diseño de proyectos, proveer asistencia financiera y técnica y servicios de conocimiento en apoyo a las intervenciones del desarrollo. Concede préstamos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales, y a instituciones públicas autónomas, también otorga financiamiento a organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas (BID, 2003a: 21).

El BID inicia su actividad en el año 1959 y a partir de la década del 60 hasta la actualidad ha cobrado un rol importante en el impulso de políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe. Su influencia se manifiesta en gobiernos, universidades, organismos de cooperación y empresas. Los modelos de acumulación que se sucedieron en la región fueron influidos por sus directivas. Y las políticas públicas fueron receptoras de sus programas de financiamiento (BID, 2000b: 6).

A partir de la década de los 90 se produce una fuerte modificación de las políticas públicas y estructura del Estado, todo ello enmarcado en la problemática de reforma del Estado. En ese período comienza a formar parte de la agenda pública la promoción del desarrollo econó-

mico local. Un caso particular que da cuenta de este proceso lo encontraremos en la Agencia de Desarrollo de Córdoba (ADEC) y el financiamiento del programa “Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba” (Cadenas Productivas).

Este caso que es cercano y contemporáneo, se sitúa en un proceso de reforma del Estado en la ciudad de Córdoba que tiene como hitos fundamentales la formulación de un plan estratégico, y la descentralización-desconcentración administrativa. Un resultado visible es la constitución de la ADEC como espacio de gestión concertada para la promoción del Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba.

En la actualidad, existen múltiples líneas de financiamiento en organismos multilaterales de crédito, fundaciones, agencias de cooperación y entidades bancarias internacionales para la promoción del desarrollo. Estas líneas de financiamiento establecen con claridad y sin lugar a modificaciones la dirección en que deben ser empleados los fondos. Estos programas delimitan de manera estricta cuáles son las líneas de actuación y las actividades que se priorizarán.

El problema de investigación

A medida que la idea del desarrollo se afianzaba en la región impulsada por los programas del BID, grupos de intelectuales provenientes de las ciencias sociales elaboraban un pensamiento crítico y deconstructivo de esta idea dominante. La teoría de la dependencia, la teoría del sistema mundo, las críticas al eurocentrismo y la idea del subdesarrollo, permiten realizar una lectura crítica desde la perspectiva de los países periféricos.

Nuestro trabajo se propone analizar los lineamientos para el desarrollo del BID, y en el caso particular del proyecto “Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba” y formular una crítica al mismo.

En síntesis, desde esta perspectiva crítica nos planteamos la pregunta: ¿Cuáles son los lineamientos y estrategias de desarrollo de los programas de financiamiento del BID, y cuáles son las principales objeciones a dicho concepto desde las teorías críticas?

Tesis

La tesis que defendemos en este trabajo, es que el BID propone estra-

tegrías de desarrollo que han variado en el tiempo y que, cualquiera haya sido su forma, siempre han contribuido a fortalecer las relaciones de dependencia.

Metodología

A fin de examinar las ideas sobre el desarrollo implícitas en las políticas implementadas por el banco tomamos los documentos oficiales publicados desde 1971 hasta 2013 y FOMIN de 2014. A tal fin seleccionamos aquellos que configuran diagnósticos generales para un período, los que definen estrategias de actuación y los que implican definiciones conceptuales o estratégicas para el banco.

Para el análisis de los primeros años del BID la documentación no es abundante y por ello hemos seleccionado aquellos que configuran su estrategia. El primer documento disponible corresponde a un balance de la primera década de actividad del banco, y luego un documento que fija su posición frente a la posible cooperación con la Unión Europea. Para la década siguiente recurrimos a un análisis en profundidad del proceso económico en América Latina, una investigación sobre el impacto de la deuda externa, un estudio sobre el proceso de integración, y otros trabajos que configuran una mirada sobre cuestiones educativas y tecnológicas. A partir de los años 90 ya se encuentra disponible material suficiente en formato digital, por lo que hemos seleccionado diversos documentos de estrategia, metodológicos, y balances anuales, en general concordantes con cada nueva reposición de capital del banco.

Para analizar el proyecto Cadenas Productivas financiado por el BID y ejecutado por la ADEC, contamos con los documentos de la ADEC en tanto institución receptora de los fondos y con los documentos propios del Proyecto Cadenas Productivas. Además hemos realizado entrevistas en profundidad al Director Ejecutivo de la ADEC y al Director del Programa de Cadenas Productivas. Con estos materiales realizamos un análisis de contenidos sobre el Desarrollo en los documentos del BID.

Este estudio ha sido estructurado a modo de un ensayo basado en argumentos. Es el resultado de una indagación y defensa de la tesis propuesta (Weston, 1998: 99). En el primer capítulo abordamos las teorías y modelos críticos del desarrollo. En el segundo capítulo, contextualizamos la actuación del BID en América Latina y la vinculación de su práctica con las teorías vigentes. En el tercer capítulo, a partir del marco

teórico considerado, describimos y analizamos las políticas del BID. En el cuarto capítulo profundizamos en la política del BID para el caso del proyecto Cadenas Productivas y su relación con la política de desarrollo de la ADEC. El quinto capítulo contiene las conclusiones que aborda nuestra investigación.

Notas

1 <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/quienes-somos,5996.html>

Capítulo 1. Teorías críticas al desarrollo

1.1. Introducción

El Desarrollo es una categoría política y como tal evoca una práctica en el sistema capitalista mundial, la cual ha sido motivo de reflexión filosófica y de las ciencias sociales. En este último ámbito el desarrollo ha sido objeto de tantas definiciones como escuelas o tendencias de análisis lo han incluido en sus postulaciones. Hay teorías que han servido para la justificación de la práctica del desarrollo, y otras que proponen una crítica de las mismas.

La existencia de un desarrollo capitalista desigual entre diferentes regiones y países ha impulsado el estudio de las diferencias en el comportamiento de las sociedades. A partir de la posguerra se manifestó la inquietud por reconocer las causas que originaron la existencia de países avanzados tecnológicamente y con altos niveles de vida, y de países rezagados tanto en lo tecnológico como en el nivel de vida de la población. La búsqueda de estas respuestas ha generado diversas visiones respecto a la naturaleza del proceso de desarrollo de las sociedades capitalistas, tales como la percepción del desarrollo en etapas, la escuela estructuralista del desarrollo, la teoría de la dependencia, la escuela marxista, el desarrollo regional, el desarrollo endógeno y sustentable, etc.

La teoría crítica cobra relevancia a la luz de las diferentes teorías que buscaron explicar y viabilizar modelos de desarrollo para las regiones que han quedado claramente rezagadas, tanto para el crecimiento económico, el ingreso a la fase industrial del capitalismo y el progreso social.

1.2. Las teorías críticas al desarrollo

Los orígenes de la denominación *teoría crítica* pueden rastrearse hasta el “Instituto para la investigación Social” creado en Frankfurt en 1922¹. Sin embargo desde ese inicio, en que los estudios del marxismo incorporaron investigaciones interdisciplinarias, hasta la actualidad podemos encontrar un conjunto amplio de perspectivas críticas del capitalismo. El significado en común de todas ellas es el análisis dialéctico, histórico y contrario al sistema existente. Se caracterizan por ser estudios de lo que *es* en relación a lo que *debería ser* (Frankenberg, 2011: 72). La teoría busca comprender el rumbo y la dinámica de la sociedad que se organiza económicamente a través del capitalismo, para alcanzar la comprensión de la sociedad como un todo. La teoría tiende a vincular los ámbitos económicos con los históricos, psicológicos y culturales para vislumbrar un camino de transformación, cuyo objetivo es “la creación de una organización social en la que los individuos pueden regular colectivamente sus vidas de acuerdo a sus necesidades”² (Marcuse, 2009: 104). También agrega a modo de síntesis que “*El interés de la teoría crítica es la liberación de la humanidad de viejas verdades*”³ (Marcuse, 2009: 113). En este trabajo tomamos aquellos pensadores que han puesto su mirada en la situación de los pueblos alejados de los centros mundiales de poder.

La crítica al desarrollo es necesariamente interdisciplinaria pues cumple un doble papel, por una parte pone en evidencia lo que los *modelos* de desarrollo significan, y por otra ponen en evidencia el significado de las *teorías* sobre el desarrollo.

1.2.1. Teoría de la dependencia

La Teoría de la Dependencia surgió en América Latina en los años 60 y 70. El trabajo de CEPAL puede ser reconocido como un antecedente de este movimiento, sin embargo existen diferencias esenciales más allá de caracterizar la relación de los países en centro y periferia. Esta teoría identifica a esa relación *centro-periferia* como una de las razones de la existencia de países *subdesarrollados*. Esta situación es el soporte para la expansión de los países industrializados. De este modo desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos diferentes del mismo proceso, es una relación estrecha, y de ningún modo son fenómenos independientes, mucho menos secuenciales en el tiempo. El subdesarrollo no es una etapa en

un proceso gradual hacia el desarrollo, tampoco una precondition para el logro de ese desarrollo. Por el contrario es una condición en sí misma, derivada de la propia estructuración del sistema económico capitalista mundial. Existe una interconexión de la pobreza global con la polarización social y la desigualdad entre y dentro de los países (Cardoso y Faletto, 1969: 25). Esto es posible pues los países *periféricos (dependientes)*, crean estructuras internas en las sociedades que posibilitan y reproducen la dependencia (Blomström y Hettne, 1990: 79).

La Teoría de la Dependencia devela que la pobreza de los países periféricos (también denominados *del sur*) se debe a *condiciones históricas* que han estructurado el mercado global de tal manera que favorece a los países industrializados (*del norte*) y mantiene a los países del sur en un estado constante de pobreza. Desde sus inicios, los países del sur han servido como proveedores de materia prima para los países del norte, y a cambio, han sido receptores de aquellos productos manufacturados que ya han saturado los mercados del norte, sirviendo así como una válvula de escape para las economías desarrolladas. De esta manera, las ganancias de los países del norte se convierten en pérdidas relativas para los países del sur, y crean un vínculo de dependencia en el que las economías del sur dependen de la voluntad de compra de los países del norte. Ruy Mauro Marini (1977b: 51) sostiene que la dependencia está caracterizada por la súper explotación del trabajo en los países periféricos, situación que permite la extracción de materias primas con bajos costos favoreciendo el proceso productivo de los países industrializados.

Dentro de esta corriente existen diferentes autores y enfoques que comparten el marco general y difieren en aspectos particulares. André Gunder Frank (1967, 1976) sostiene que las relaciones de dependencia en el mercado global se reflejaban en las relaciones de dependencia estructural dentro de los Estados y entre las comunidades. En general los enfoques de la dependencia comparten que la pobreza es el resultado de las circunstancias particulares de la estructura social en el marco histórico considerado, del mercado laboral, de la condición de explotación de la fuerza de trabajo, y la concentración del ingreso.

Para esta teoría se pueden identificar distintas etapas en la historia de América Latina en términos de las relaciones de producción dominantes en las sociedades (Sunkel y Paz, 1975: 271) y la producción de la pobreza. Por ejemplo, Cardoso y Faletto (1969: 70) identifican las plantaciones y la minería con relaciones de semiservidumbre o esclavi-

tud. Así, la estructura de tenencia de la tierra permite explicar la extensa pobreza rural que caracterizó a algunos países dependientes en los siglos XIX y XX. Al discutir sobre los procesos industriales en América Latina otros análisis se han enfocado en la pobreza como una consecuencia directa del proceso de exclusión del mercado de trabajo urbano. La dependencia es definida por medio de la creciente importancia del capital extranjero junto con la acumulación del capital en pocas manos, lo que conduce a un empobrecimiento masivo de la población debido a la concentración del ingreso (Marini, 1977b: 130).

A modo de síntesis decimos que, las riquezas en el mercado global se han ido concentrando cada vez más en los países del norte, los países del sur se han ido empobreciendo o simplemente se han estancado en su crecimiento económico. El nivel de crecimiento entre estos *dos polos* es consecuentemente *asimétrico*. Frente a esta discrepancia desde la teoría económica clásica, se ha ofrecido como explicación el hecho que los países del sur entraron en el mercado global mucho más tarde y, consecuentemente, no han desarrollado aún las herramientas necesarias para acoplarse. Este es el argumento de fondo al que rebate esta teoría, la situación de los países *subdesarrollados*⁴ no es *transitoria, coyuntural o parte de un proceso hacia el desarrollo*. Por el contrario, es una *condición estructural*, de difícil superación y constitutiva de los beneficios del desarrollo de los países centrales.

La causa del subdesarrollo y la subordinación de los países periféricos **están** en las estructuras de dominación económica y política de cada país, configuradas históricamente en un proceso simultáneo al de la formación de los centros capitalistas industrializados. Los sectores dominantes locales por la vía de la exportación primaria y luego la industrialización, han sido los agentes por medio de los cuales el capitalismo central ha penetrado en los países latinoamericanos en diferentes momentos de su evolución consolidando las estructuras de subdesarrollo (Marini, 1977b: 124).

1.2.2. El sistema-mundo

La teoría de sistemas mundiales se centra en el estudio del sistema social y sus interrelaciones con el avance del capitalismo como fuerza determinante entre los países, incluyendo a los pequeños. El funcionamiento del sistema capitalista mundial es explicado desde una perspectiva que

trasciende el marco de los Estados nación. Al respecto McGrew (1990: 45) sostiene que la mundialización de la economía constituye una multiplicidad de ligamientos y conexiones que trascienden a los Estados nación, y por extensión a las sociedades, lo cual forma el sistema mundo moderno. Un proceso a través del cual los eventos, decisiones y actividades en una parte del mundo pueden tener una consecuencia significativa para los individuos y las comunidades en otros lugares distantes.

Son características esenciales del sistema mundo la distribución de los países en *centro y periferia*, la escasa o nula capacidad de los países periféricos de alcanzar el grado de desarrollo económico de los países centrales, la inexistencia de centralización política y a su vez la coordinación endógena que hace funcionar como un todo al conjunto de economías nacionales, el rediseño de una nueva división internacional del trabajo, la presentación de la globalización como un fenómeno cuasi natural al margen de los particularismos de los sistemas sociales de cada nación (Amín, 2001: 20). El conjunto de estas características forman parte de un aparato ideológico e instrumental que ha legitimado las estrategias de expansión del capital obturando cualquier alternativa de cambio.

Los procesos de producción globalizados se estandarizan para integrarse a un solo sistema global, supeditando la “lógica de la geografía a la lógica de la producción” en una “compresión espacio-temporal” (Harvey, 2007a: 221). La estandarización y homogeneización de las normas son un paso ineludible para profundizar los procesos de mundialización⁵.

El sistema mundial ha establecido la separación de las superestructuras políticas y culturales conectadas por una división internacional del trabajo. Se ha instalado una desigualdad en la distribución y concentración de ciertos tipos de producción (producción relativamente monopolizada, y por lo tanto de alta rentabilidad) en determinadas zonas que se convierten en sedes de la mayor acumulación de capital. Esto permite fortalecer el poder estatal, que a su vez garantiza la supervivencia de los monopolios (Amín, 1976: 157).

Las decisiones político-económicas permean la economía mundo. Los procesos de globalización establecen formas de apropiación desigual de la riqueza y por tanto, interacciones económico-sociales diferenciadas que generan relaciones de subordinación entre los Estados nacionales. La desigualdad existente entre los Estados nacionales que integran el sistema mundo favorece que los más avanzados “se apropien de los excedentes de los periféricos y semiperiféricos” (Wallerstein, 1998: 289).

A través del tiempo se han producido cambios en el sistema-mundo capitalista, y esto ha sido acompañado por variaciones en los centros mundiales de acumulación. Pero los mecanismos de funcionamiento (estructuras básicas) no han cambiado. Los Estados han tenido un papel central para la estabilización del proceso de acumulación de capital y los desplazamientos de los centros de poder económico mundial suceden en consonancia con la consolidación de centros de poder estatal, político y militar. Este desplazamiento geográfico de los centros de poder puede ser mirado a la luz de ciclos dentro de otros ciclos en una perspectiva de “larga duración” (Braudel, 2006: 30).

Estos centros de poder han ido relocalizándose a lo largo del tiempo (Wallerstein, 1998: 291). Los centros políticos han sido varios, cambiantes en el tiempo y no hegemónicos del proceso histórico. Los sistemas-mundo económicos en la era pre-moderna eran estructuras inestables que evolucionaban hacia imperios o se desintegraban. La particularidad del sistema-mundo moderno es que ha dado lugar a una economía-mundo cuya duración lleva 500 años. Aun cuando el sistema-mundo económico puede tener centros políticos, estos no son permanentes ni hegemónicos. En su devenir identificamos a las ciudades del norte de Italia, luego Ámsterdam (Holanda), Londres (Gran Bretaña) y Nueva York (EEUU) las que se han sucedido como capitales del sistema-mundo económico del capitalismo en el último medio milenio. Estos desplazamientos son constitutivos del sistema capitalista mundial y los diferentes centros de acumulación y poder se han establecido en base a variadas formas institucionales y políticas, con una flexibilidad que es su fortaleza y ubicuidad (Wallerstein, 2006: 9).

Un elemento distintivo de esta distribución centro-periferia es la movilidad de los capitales, fundamentalmente el financiero, para desplazarse a países o regiones con regulaciones favorables para la obtención de elevadas tasas de ganancia, saltando de este modo controles estatales y ordenamientos propios de cada país. Este mecanismo posibilita que las regiones o países ubicados en el centro acumulen los excedentes de capital y dirijan la periferia por medios políticos, económicos y militares. Esta periferia es expoliada sistemáticamente, y sus posibilidades de acumulación y crecimiento económico son limitadas (Amín, 1976: 203).

La naturaleza *polarizadora* del sistema-mundo capitalista impide que los países se desarrollen efectivamente, más allá de cuáles sean las políticas gubernamentales de promoción. Este proceso no es lineal y es-

table en el tiempo, por el contrario se verifican períodos de extrema tensión e inestabilidad en el conjunto del sistema mundial. En esos intervalos es posible la aparición de estadios intermedios caracterizados como *semi-periferias*. Estas poseen por tiempos variables la posibilidad de crecimiento acotado. Esa condición forma parte de la movilidad y flexibilidad con que opera el sistema-mundo (Amín, 1976: 45).

En el caso de América Latina y en particular el bloque Mercosur liderado por la economía brasileña configura un espacio de posible semi-periferia (Marini, 1977b). Sin embargo Wallerstein (1995: 4) partiendo del análisis de la naturaleza polarizadora interpreta que, en las actuales condiciones el desarrollo de la región es directamente imposible. Esta mirada extrema sobre la perspectiva latinoamericana parte de la idea, correcta por otra parte, de que la circulación del capital y la traslación de los centros de poder mundial son ajenos a la voluntad de los países periféricos. Sin embargo a esta afirmación de Wallerstein la consideramos como parte de una formulación de marco general con algunas reservas.

En primer lugar es real que desde los 50 los esfuerzos para promover la industrialización⁶ han tenido ciclos positivos y bajas significativas. El balance general nos muestra que luego de más de medio siglo la región ha tenido fuertes dificultades para consolidar esas iniciativas. Sin embargo queda pendiente saber hasta qué punto es posible que se consolide la posición sub imperialista de Brasil en la lógica de semi-periferia como lo sugiere Marini (1977a: 18). E incluso en un escenario de largo plazo cuál es la probabilidad que tiene este país de erigirse en un centro de poder. La eventualidad de este escenario se inscribe en los ciclos de la economía capitalista que operan como un juego de ajuste y amortiguación del sistema-mundo. Podemos asignarle alguna chance a esta perspectiva en esta particular coyuntura de incipiente multipolaridad. La que ofrece una ventana temporal de oportunidades para los países emergentes (Waltz, 1979: 155).

El proceso de acumulación de excedentes de capital capaces de ser exportados a otros países ya aparecía como probable en los años 70 y Marini (1977b: 149) consideraba, en ese momento, como posible la evolución en ese sentido de países como Brasil, Argentina y México. La situación actual muestra la consolidación de Brasil como potencia subregional, y es en este contexto donde el fortalecimiento del Mercosur como espacio económico común abre interrogantes para los otros socios de la región (Marini, 1977b: 22).

A modo de síntesis destacamos que, el desarrollo desigual es la clave en el análisis de las actuales relaciones del capitalismo. Este desarrollo desigual se entiende como el resultado de un proceso histórico de las relaciones sociales de producción y de las fuerzas productivas. Estas relaciones se manifiestan como diferentes formaciones sociales localizadas territorialmente, en las cuales se articulan las especificidades de cada sociedad y las relaciones generales que se establecen en el sistema-mundo. Las condiciones diferenciales en el comportamiento de los países (y al interior de estos), se han establecido en el sistema-mundo y es inherente al desarrollo capitalista (Amín, 1975: 13).

Esta característica de desigualdad del sistema-mundo, ha permitido la apropiación de los excedentes de los países periféricos y semiperiféricos por parte de los países avanzados. De modo análogo esta explotación se reproduce y se refuerza en el ámbito nacional y regional.

La estructura desigual no solo tiene bases económicas, políticas y militares. La construcción de subjetividades, la naturalización de las ideas centrales de su funcionamiento y la generalización de pautas culturales universales son componentes esenciales para su existencia y reproducción (Frank, 1979: 98).

Es una característica apuntada por Samir Amín (1989: 101) la responsabilización desde los países capitalistas centrales a factores internos de los países periféricos sobre el constante fracaso para alcanzar un desarrollo económico similar a los países industrializados. A esta característica la identificaremos como *responsabilidad endógena*.

De esta manera la teoría social creada por el capitalismo llegó a la conclusión de que la historia de Europa era excepcional, no en el sentido de que el mundo moderno (es decir el capitalismo) ‘se hubiera constituido aquí’ (lo cual es un hecho indiscutible en sí mismo) sino en el de que no podía nacer en otro lado. Así pues, una vez allí el capitalismo en su modelo occidental se habría convertido en el prototipo superior de la organización social que puede reproducirse en las otras sociedades que no tuvieron la oportunidad de ser las iniciadoras, a condición de que estas sociedades se liberen de los obstáculos de sus propias especificidades culturales, responsables de su retraso (Amín, 1989: 101).

El camino propuesto por los países centrales para la superación del atraso es aplicando las fórmulas de libre mercado como un modo de reproducir lo sucedido en los países centrales. De este modo se ignoran

las asimetrías centro-periferia y las causas que las producen, en particular el condicionante impuesto por el valor mundializado⁷ (Amín, 1975: 105). Esto se manifiesta de dos maneras: el reparto desigual del ingreso a nivel mundial, y por la otra, la desigualdad en la distribución del ingreso en la periferia. Así el proceso “globalizador” lejos de conducir a una igualdad o equilibrio, conduce necesariamente a la dicotomía, la desigualdad y a un mayor desequilibrio que, lejos de superar la crisis, se hunde en ella y la profundiza⁸.

A pesar de los intentos teóricos para explicar la vitalidad histórica y mostrarla como ilimitada, según esta teoría, el capitalismo es un sistema que aun cuando atravesase diferentes momentos tiene un ciclo de vida que, aunque secular, puede ser considerado finito. En palabras de Braudel (2006: 10) tiene: “Ciclos, interciclos y crisis estructurales que encubren las regularidades y las permanencias de sistemas”. Esta mirada de la historia es otro mecanismo utilizado para extender las relaciones del sistema-mundo como un modo de organización social “*natural*”, *trans-histórico y permanente*. Y de proponer la dimensión de “*largo plazo*” como inmodificable. Los ciclos y regularidades de largo plazo aparecen entonces como inmutables frente a la finitud de los tiempos de la vida humana. Este es otro mecanismo para la reproducción de las ideas, y la naturalización del sistema mundo.

El conjunto de economías capitalistas nacionales es una *relación integral que funciona como un todo contradictorio y sistémico*. Es un mundo lleno de conflictos que se mantiene en un estado de tensión permanente, como un organismo que experimenta cambios y amortigua sus crisis con herramientas y mecanismos complejos. Estos mecanismos son no solo de índole económica, política y militar, sino que además tienen un fuerte contenido “cultural”, valiéndose de un instrumento fundamental: el Estado. El Estado no solo es garante de un marco territorial, normativo y legal para asegurar un mercado estable y previsible, sino también favorece la constitución de un cuerpo de ideas donde el sentido de persistencia ahistórica es la clave. A esas características manifiestas se suma la construcción de un “espacio” o “territorio” de ideas “naturales” que aseguran la aceptación de este modo de vida (Wallerstein, 2001: 87).

Harvey (2007a: 64) sintetiza las cuestiones medulares del Estado, como instrumento de control ideológico y construcción de subjetividades, y cómo a su vez este contribuye a la constitución de ese cuerpo de ideas, sobre las cuales se validan las relaciones sociales en un sentido am-

plio y también, por extensión, las relaciones entre países. Las ideas liberales que explicaron el nacimiento del capitalismo como modo preponderante de producción se propusieron como totalizadoras y ‘universales’. Los valores expresados en la libertad, el derecho y la justicia lograron su cometido totalizador proponiéndose como alternativa secular y racional. Configuraron un nuevo relato que ha ido mutando conforme a cómo los centros de poder del capitalismo se han trasladado y, consecuentemente cómo estos han sufrido modificaciones que son intrínsecas al proceso de acumulación del capital. El Estado como instrumento de dominio de una clase se coloca por encima de los intereses particulares y se transforma en representante del interés general.

[...] los dirigentes estatales tienen que presentarse como órganos de la sociedad situados por encima de la sociedad. [...] Pero para que las ideas dominantes sean aceptadas como representaciones del “interés común” tienen que presentarse como idealizaciones abstractas, como verdades universales. En consecuencia, estas ideas tienen que presentarse como si tuvieran una existencia autónoma propia (Harvey, 2007a: 288-292).

Desde la perspectiva de Polanyi (2007: 25) la economía neoclásica invierte la relación entre el Estado y el mercado. Pues el Estado ha jugado un rol fundamental en la consolidación y desarrollo del mercado. Fue gracias a la participación activa del Estado en la actividad económica que se estableció un territorio particular para su consolidación, creando las actuales condiciones de centralidad en la organización de la vida económica. A su vez aportando las decisiones políticas para la consolidación del capitalismo, instaurando el derecho de propiedad, la formación del mercado financiero, el orden jurídico y las sanciones sociales para quienes violen los derechos establecidos, la libre movilidad de la fuerza laboral dentro del marco territorial nacional, fijando una moneda común, y sistemas de peso y medidas, entre otros. En resumen, fundamenta cómo el Estado es un “agente” social que configura, orienta y promueve el crecimiento del mercado asignándole funciones que en el pasado se hallaban en el ámbito político, social o cultural.

Este relato ha instalado como una abstracción ahistórica y de alcance universal las nociones de libertad, derecho y justicia. La libertad de mercado, el derecho a la propiedad privada (sobre los medios de producción) y la justicia como garante del mercado y la propiedad privada.

Estos principios son constitutivos del cuerpo social, con validez para toda formación social y aplicable sin distinciones para todo individuo cualquiera sea su condición (Wallerstein, 2001: 123).

Este conjunto de ideas naturalizadas como “universales” y “atemporales” han cambiado conforme las necesidades de acumulación del capital. En el mismo sentido debemos entender la extensión y aceptación alcanzada por la idea del desarrollo, que desde su aparición hasta la fecha ha incorporado nuevas definiciones y categorías. Es esencial percibir la importancia de las ideas como de los comportamientos sociales que sustentan y realimentan la dinámica del capitalismo. Estas ideas operan fundamentalmente como un gran velo que oculta la esencia desposesiva del capital y el motor esencial de su existencia, cual es la tasa de ganancia (Shaik, 1996).

1.2.3. Eurocentrismo y subdesarrollo

En los primeros años de la posguerra los expertos y políticos de occidente comenzaron a señalar como problema ciertas condiciones de vida en Asia, África y Latinoamérica. Las percibieron como situación problemática y lo caracterizaron como *pobreza y atraso*. Así apareció un nuevo campo del pensamiento y de la experiencia llamado Desarrollo. A partir de allí cobran fuerza un conjunto de intervenciones desde los organismos de cooperación, los gobiernos de los países centrales y la academia. Esta nueva corriente de pensamiento se concretó en una estrategia para afrontar aquellos problemas. Fue creada inicialmente en Estado Unidos y Europa occidental. En pocos años la estrategia del Desarrollo se convirtió en una fuerza poderosa en el propio Tercer Mundo. Y es precisamente esta construcción conceptual “*el Tercer Mundo*” sobre la cual centraremos nuestra mirada y para ello recurrimos a Escobar (2007: 29). La idea central que devela, y que aquí tomamos, es “la construcción del Tercer Mundo por medio de la articulación entre conocimiento y poder” como herramienta esencial para el discurso del Desarrollo.

El desarrollo es una experiencia singular, en un contexto particularmente situado, para un momento histórico preciso. Este discurso tiene un campo específico y una praxis que le es propia. Tiene mecanismos de reproducción y poder que regulan su práctica. Posee “formas de subjetividad fomentadas por este discurso, aquellas por cuyo intermedio

las personas llegan a reconocerse a sí mismas como desarrolladas o subdesarrolladas” (Escobar, 2007: 49).

El elemento distintivo del Tercer Mundo en la constitución de su existencia es la *pobreza*, y allí se ubicó el foco de atención. La pobreza como un fenómeno global es considerada primordialmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, Sachs y Rahnama (1991: 190)⁹ sostienen que las concepciones y el tratamiento de la pobreza eran bastante diferentes antes de 1940. Desde aquel momento la consideración de los pobres apareció cada vez más como un problema social. A partir de allí se corporizó la idea de que ese problema requería nuevas formas de intervención en la sociedad, partiendo de la diferenciación entre pobreza y subdesarrollo. En relación con la pobreza, a partir de ese momento, surgieron las formas de pensamiento actuales sobre el significado de la vida, la economía, los derechos y la administración social: “La pobreza, la economía política y el descubrimiento de la sociedad estuvieron estrechamente relacionados” (Polanyi, 2007: 84).

Esta conceptualización de la pobreza significó la aparición de nuevas categorías y nuevas situaciones relativas entre individuos y poblaciones. Supuso también nuevas generalizaciones, universalizaciones, que en relación a la pobreza ubicaron en la misma categoría a todas las culturas, poblaciones, formaciones sociales, y por extensión a las naciones. Es indudable que en muchos lugares el hambre y la miseria producen desesperación. También un natural rechazo que impone la necesidad de respuestas transformadoras. Debemos concluir que este concepto acuñado por el desarrollo se apoya en una realidad evidente, sin embargo es también una construcción, un relato de una civilización particular. Pues existen tantos pobres y percepciones de la pobreza como culturas y formas de organización social (Sachs y Rahnama, 1996: 200).

Esta generalización de la pobreza como valor de referencia, tiene profundas implicancias en como hoy se reconocen las poblaciones en el mundo. La idea de la pobreza estaba basada inicialmente, y no modificada a lo largo del tiempo, en el ingreso per cápita, tomando como valor de referencia el nivel de ingreso de los Estados Unidos. Escobar (2007: 51) señala que el Banco Mundial en uno de sus primeros informes de 1948, correlacionaba el problema de la pobreza mundial con el producto nacional bruto de los países. Así estableció que países con un ingreso per cápita promedio de menos de US\$ 100 eran, por definición, pobres y subdesarrollados. Por primera vez en la historia *países enteros*

fueron considerados pobres y por extensión también fue la imagen adquirida de sí mismos (Escobar, 2007: 51).

Esta caracterización, en primer lugar, supuso a los pobres como *subdesarrollados* y de alguna manera privados de la capacidad para modificar esa situación. Por consiguiente existía un lugar desarrollado, en una posición superior de conocimiento y poder capaces de asistirlos. También la construcción estadística evitaba el análisis de las formas de acumulación, apropiación y distribución de la riqueza. Existían pues un conjunto de gobiernos, instituciones, profesionales, expertos y autoridades que eran competentes para asistirlos, y para actuar en su representación. A su vez este conjunto de actores sociales estaban preparados profesionalmente para diseñar programas de ayuda y asistencia que permitían superar el subdesarrollo (Escobar, 2007: 155).

En segundo lugar, esta idea de la pobreza como fenómeno global admitía que las percepciones sobre la misma diferían según las culturas. Sin embargo asumía que todas las percepciones compartían que el crecimiento económico y las pautas de prosperidad y consumo eran la condición necesaria para su superación. Así se proponía como principio “el desarrollo económico como la clave para los programas de erradicación de la pobreza, asumiendo además que la resolución de todos los problemas no económicos o culturales de los pobres podían ser abordados más tarde” (Escobar, 2007: 52).

Escobar destaca que la intervención decidida de los países centrales a favor del desarrollo consolidó nuevas estrategias de intervención, las que tuvieron como pilares tres principios rectores, los cuales son fácilmente rastreables en cualquier política en pro del desarrollo. Por un lado se estableció a la pobreza como un asunto de índole esencial y de escala mundial que solo podía ser atendido por profesionales e instituciones capacitadas técnicamente para ocuparse de esa problemática. El segundo supuesto estableció que los programas de atención debían ser diseñados fundamentalmente en términos de recursos y necesidades económicas. Y finalmente que los agentes idóneos para el diseño y ejecución de esas políticas son los gobiernos e instituciones de orientación específica. Esta estrategia cerró un círculo de gestión exclusiva que consolidó a los gobiernos y organismos (nacionales e internacionales) como *únicos actores habilitados* para su formulación y gestión (Escobar, 2007: 89).

El autor citado pone su atención en cómo se impuso el discurso de la modernización como respuesta eficaz y única. Esta modernización

requiere de la destrucción de supersticiones y relaciones arcaicas, la superación de relaciones sociales pre capitalistas sinónimo de atraso y causa principal de la pobreza. Esta mirada excluye el costo social, cultural y político. Es el desarrollo material el que abrirá cauce al progreso social, cultural y político. En este orden es la inversión de capital el elemento más importante para el crecimiento económico y el desarrollo. Posteriormente se adicionó la idea de superación de los factores culturales y la transferencia de tecnologías adecuadas. De este modo se completó el círculo de *capital más saberes y prácticas* que podían ser transferidas a los países subdesarrollados desde la “técnica superior” poseída por los países centrales (Escobar, 2007: 122).

El avance de los países pobres se concibió entonces, desde el comienzo, en función de grandes suministros de capital para proporcionar la infraestructura, la industrialización y la modernización global de la sociedad. En esencia: ¿cuáles fueron, entonces, los elementos más importantes en la formulación de la teoría del desarrollo? Escobar (2007) nos aporta una síntesis interesante que podría hasta reconocerse como una verdadera definición del concepto de Desarrollo naturalizado hoy:

De una parte estaba el proceso de formación de capital, y sus diversos factores: tecnología, población y recursos, política fiscal y monetaria, industrialización y desarrollo agrícola, intercambio y comercio. [...] Finalmente, estaba la necesidad de crear instituciones adecuadas para llevar adelante la compleja labor: organizaciones internacionales (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) [...] oficinas de planificación [...] y agencias técnicas de todo tipo (Escobar, 2007: 79).

Según Escobar la dotación de capital es pues uno de los factores determinantes, complementado por la actualización tecnológica, una política económica, fiscal y monetaria amigable para los negocios, libre mercado, circulación del capital sin restricciones, y reforma del Estado. La respuesta adecuada es técnica con expreso rechazo de cualquier connotación política o “ideológica”. Puesto que es científica e independiente de la configuración social en la que se aplique. Las sociedades con estructura —en parte o completamente—, atrasada, tradicional o precapitalista tienen la posibilidad de acceder al desarrollo aplicando los principios de la modernización. Este camino requiere de saberes y organizaciones capaces de cumplir este cometido. Así surgieron por do-

quier los organismos de cooperación, de planificación, de formación y capacitación, en fin, un variado conjunto de instituciones internacionales, gubernamentales y académicas especializadas. “El saber del desarrollo y su práctica social se convirtieron en emblemáticos del progreso” (Wallerstein, 2001: 51).

El *discurso del desarrollo* construyó la idea de la “*economía subdesarrollada*”, fundamenta Escobar. Esta economía formaba parte de un círculo vicioso: baja productividad, capital insuficiente, débil entramado industrial, economía agraria, instituciones arcaicas y ambiente económico inadecuado. Este es un *discurso de poder* basado en un posicionamiento desde la ciencia. Esto excluyó cualquier mirada que buscara articular el cambio social desde un lugar no económico. Obturó cualquier camino diferente a la racionalidad económica, cualquier posibilidad de construir espacios de participación y creación colectiva basados en valores diferentes a la modernidad universalizadora (Escobar, 2007: 26).

Esta categorización *desarrollo-subdesarrollo* está atravesada por la idea de la “*economía dual*” a modo de explicación y justificación tal como lo sostenía Lewis (1958: 631). Es un componente del desarrollo y una razón para intervenir en los *países pobres*. También se enlazaba con la incapacidad de esos países de darse respuestas desde esa carencia. Escobar pone el acento en esta *falta* que explica la necesidad de un saber, de una asistencia que necesariamente provendrá de los países centrales que han alcanzado una *economía moderna*.

En síntesis, para Escobar el desarrollo tiene en el corazón de su formulación la matriz de la dualidad. Es una idea casi de relaciones “*simétricas*” entre situación problemática y fórmula de superación. El papel del Estado es presentado como sujeto a modificaciones de su estructura, y por su rol de disciplinador social. En consecuencia la modernización de sus estructuras y la promoción de la articulación público-privado aparecen como imprescindibles. Estos dos planos de intervención integrados por múltiples dimensiones han dado lugar a variadas propuestas técnicas específicas. El discurso del desarrollo ha instalado y naturalizado conceptos como descentralización, modernización, participación, articulación, planificación, achicamiento del Estado, privatización, concertación y gobernanza. Complementariamente la instalación de la pobreza como fenómeno estructural en la economía mundial permitió naturalizar la búsqueda del desarrollo económico como la vía, por excelencia, para toda situación de “atraso” (Sachs y Rahnama, 1996: 65).

1.2.4. Teoría de la desconexión

Acorde a la teoría crítica, Amín (1976, 1999a) propone un modelo diferente, el *desarrollo auto-centrado*. Este modelo es un enfoque de la inversión y mercado basado en la acumulación interna. Esto subordina los imperativos del mercado internacional a las necesidades y posibilidades internas. Esta teoría cuestiona la consigna subyacente en la teoría convencional del desarrollo y por consiguiente de la política aceptada actualmente. Esta propugna una creciente integración del Tercer Mundo al mercado mundial como medio para superar las condiciones de atraso y subdesarrollo. Por el contrario, la teoría del desarrollo auto-centrado propone la disociación temporal respecto al mercado mundial. Esta concepción de un desarrollo auto-centrado alternativo supone una reacción teórica, en el marco de la economía para el desarrollo, frente a la ineficiencia de los paradigmas tradicionales. Como un modo de enfrentar, en la práctica, los defectos estructurales que afectan a las sociedades de la periferia en un marco de integración capitalista mundial. Estos desequilibrios manifestados principalmente a través de la situación de vulnerabilidad económica a la que estos países se ven arrojados a consecuencia de su situación de dependencia respecto de los países desarrollados del centro. Esta vulnerabilidad se pone de manifiesto de manera cíclica con las “crisis de inventario” tal como las cataloga Anwar Shaikh (1996) para referirse a las recurrentes crisis que funcionan como ajustes de sobre-acumulación y corrección de la tasa de ganancia del sistema capitalista.

La primera definición teórica que se hizo del desarrollo auto-centrado propiamente dicho, propuesto por Samir Amín (1975: 56) plantea:

Mientras que en el modelo de la acumulación auto-centrada las relaciones exteriores se someten a la lógica y a los imperativos de la acumulación interna, en el modelo de desarrollo extravertido, por el contrario, son las relaciones con el exterior las que determinan casi totalmente el ritmo y las características de la acumulación interna (p. 56).

Así en el desarrollo auto-centrado “ya no sería la demanda externa el eje de las conjeturas y esperanzas sino que la interna ocuparía el rol primordial, desplazando a aquella a un lugar secundario” (Amín, 1975: 59). Esta perspectiva tiene alguna conexión con la idea del desarrollo local¹⁰, aunque con el acento puesto en la desconexión. En general las políticas

de Desarrollo local en boga propugnan la acumulación endógena, pero prevalece la orientación al mercado externo. Esta diferencia en realidad es central pues finalmente son los imperativos de esa externalidad los que marcan la disposición del desarrollo y su ritmo. La idea del desarrollo local busca superar las limitaciones propias de las economías dependientes con factores propios y específicos, apoyándose en la acumulación sin transferencia a los centros de poder, y en la cohesión del tejido empresarial y social. Esta diferencia se aprecia en las palabras de Albuquerque (2004: 52) quien coloca al interno del tejido económico-social las posibilidades y también las responsabilidades del desarrollo:

[...] uno de los rasgos específicos de las Iniciativas de Desarrollo Local es el énfasis que se pone en los procesos, la dinámica económica y social, y los comportamientos de los actores o agentes locales. De esta forma, se parte de la convicción de que las disparidades entre economías locales son reflejo de diferencias existentes en capacidades de iniciativa frente a los problemas o contexto existentes, y no se explican por las diferentes tasas de crecimiento del producto, lo cual no constituye nada más que un resultado del proceso de desarrollo (Albuquerque, 2004: 52).

Como vemos, desde esta corriente el desarrollo local podría “abstractarse” de las condiciones externas y la existencia de capacidades propias haría la diferencia y compensaría las asimetrías. En esta idea queda sin resolver cuáles son los mecanismos efectivos por medio de los cuales se evita o minimiza la transferencia de recursos económicos y financieros hacia los centros de poder nacionales, y por relación de dependencia hacia los centros internacionales. De igual modo queda relegado el marco desigual del sistema mundo al proponer como causa principal del atraso las “capacidades de iniciativa frente a los problemas o contexto existentes” (Albuquerque, 2004: 52).

Esta es a nuestro entender la cuestión central a considerar. Reflexionar si las potencialidades de un dado territorio pueden compensar y neutralizar las asimetrías propias de la división centro-periferia y el desarrollo desigual del sistema-mundo. Se pone el acento en las “cualidades” intrínsecas atribuidas a la cultura del territorio geográfico-social y se le atribuye la categoría de capital. Así estas cualidades inventariadas como capital social se pretende sean capacidades independientes de los condicionantes del sistema-mundo capitalista. Cualidades expresadas en la

capacidad de cooperación al mismo tiempo que se compite (coopetencia), articulación público-privado, planificación participativa, propensión a compartir conocimientos e información, capacidad para establecer redes y relaciones amplias, riqueza y diversidad del entramado productivo (Llorens, Albuquerque, 2002: 7).

A modo de síntesis, recuperamos la idea de la desconexión entendida como la subordinación de las relaciones con el sistema-mundo a la lógica del Desarrollo interno a través de la intervención del Estado. Esta acción proactiva del Estado busca compensar las asimetrías y transferencias por el intercambio desigual para lograr posiciones más favorables en la división internacional del trabajo.

A partir de las teorías críticas expuestas trataremos en el próximo capítulo de describir los lineamientos y estrategias de desarrollo del BID examinando sus documentos. Desde el marco teórico expuesto analizaremos:

- Cuál es la percepción y representación que tiene el banco de estos países,
- Cuál es el lugar de llegada del desarrollo para el BID,
- A qué o quién le atribuye el banco la responsabilidad del desarrollo,
- Cuáles son sus líneas de intervención en los países en vías de desarrollo,
- Cuáles son los saberes y conocimientos que el banco reconoce como necesarios para el desarrollo.

Notas

1 En 1931 bajo la dirección de Horkheimer cambia la orientación, en lugar de estudios exclusivamente marxistas como fue originalmente, se programan investigaciones interdisciplinarias y predominó el estudio de la filosofía. Al instituto se sumaron Fromm, Adorno, y Marcuse, entre otros. El ascenso del nazismo al poder hará que el Instituto se traslade a Ginebra y París, para finalmente instalarse en la Universidad de Columbia, en New York.

2 “[...] the creation of a social organization in which individuals can collectively regulate their lives in accordance with their needs”.

3 “Critical theory’s interest in the liberation of mankind binds it to certain ancient truths”.

4 Posteriormente se reemplazó la denominación “subdesarrollado” por “en vías de desarro-

llo". Este cambio no solo pretende hacer más elegante la denominación sino que redobla el sentido de la economía clásica dando por supuesto ese estadio previo al desarrollo.

5 El proceso de mundialización de la economía mundo capitalista tiene como denominación popular el término globalización.

6 En los primeros años de posguerra el concepto de desarrollo se encontraba asociado a la idea de industrialización y sustitución de importaciones fundamentalmente. La CEPAL fue en ese momento decisiva en la consolidación de esta perspectiva.

7 El concepto de valor mundializado como sinónimo de reparto mundial de plusvalía lo encontramos en diferentes escritos de Samir Amín, y también en otros autores. La idea central es que el valor de la fuerza de trabajo se define en el terreno del sistema económico mundial y no en las formaciones locales que lo constituyen. Definió a su vez que el sistema mundial están dominado por la mundialización del valor (preeminencia de los valores mundializados). Esta tesis la hallamos expuesta en: *El capitalismo periférico*, México, Nuestro Tiempo, 1973, y *Desarrollo desigual*, México, Nuestro Tiempo, 1973.

8 El discurso dominante ha naturalizado el término globalización como un modo de llamar al fenómeno de interdependencia del capitalismo y de este modo legitimar la lógica de expansión y encubrir su dimensión imperialista (Borón, 2008). Este dispositivo funciona como una ley de la naturaleza, independiente de las configuraciones sociales extendiéndose a todos los países como un devenir indetenible. Este es un discurso ideológico destinado a legitimar, como única alternativa posible, la fase actual de expansión del capital (Amín, 1989: 103).

9 Estos autores junto a Escobar y otros investigadores formaron parte de uno de los primeros trabajos interdisciplinarios que cuestionaban el concepto del Subdesarrollo - Desarrollo desde una perspectiva no Eurocéntrica. Ese fue el proyecto *Diccionario del Desarrollo*.

10 El desarrollo local está asociado con la idea de que el territorio es el depositario de un capital social capaz de compensar las asimetrías de crecimiento, acumulación y desempeño económico surgido de la apertura de la economía. Es una propuesta que relaciona el capital social, la creatividad, la diversidad productiva y el entramado societal de un territorio con un desempeño capaz de compensar las asimetrías de la economía globalizada. Esto lo veremos en detalle en el apartado 2.4.

Capítulo 2. El BID en el contexto de Latinoamérica

2.1. El Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera creada en 1959 en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque no depende orgánicamente de ella. Su objetivo es financiar proyectos que promuevan el desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe. Está integrado por 26 países susceptibles de recibir financiamiento y países aportantes que no reciben financiamiento.

Los 26 países que pueden recibir financiamiento son: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Y un segundo grupo con diferente porcentaje de financiamiento integrado por: Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam.

Los países donantes y que no son receptores de financiamiento son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, República Popular de China, Suecia y Suiza.

La estructura directiva está formada por una comisión de Gobernadores en representación de los países miembros y un Directorio Ejecutivo con 14 integrantes, asistidos por un equipo de gerencia. La Asamblea de Gobernadores elige al presidente para un período de cinco años y a los miembros del Directorio para un período de tres años¹.

El BID es una entidad de actuación y no de formulación teórica, sin embargo sus lineamientos y prácticas influyeron en las ideas y polí-

ticas de la región. Al momento de su creación el modelo industrialista era dominante y la política de los gobiernos era la ISI². Esas políticas ponían de manifiesto la influencia de los postulados de la CEPAL como respuesta latinoamericana al desafío del desarrollo.

2.2. El BID en el contexto de su aparición

El BID se crea en momentos en que han cobrado influencia las ideas de John Maynard Keynes (1965), quien revisa las ideas del liberalismo clásico enunciadas por Adam Smith y David Ricardo (1959). A partir de la crisis de la economía capitalista mundial en el año 30 se produce una revisión de la teoría clásica de la mano de Keynes (1965) quien propone un Estado con un papel protagónico, como un agente que promueve la actividad económica y garantiza el orden colectivo. El Estado interviene activamente como facilitador y regulador de la empresa, y pone el acento en la importancia del consumo e inversión. De tal manera el incremento de la producción, el consumo y el nivel de vida de la población son términos de la misma ecuación. Hay una búsqueda del equilibrio determinando la renta y el empleo en el marco de una economía monetaria. En las relaciones entre los capitalistas y la mano de obra asalariada hay una consideración de la organización de la fuerza laboral, a diferencia de los clásicos. El Estado se compromete en la regulación del proceso de acumulación, es un actor fundamental en la generación y distribución de la riqueza nacional, configurando en un plano ideal un Estado de Bienestar. Esta idea, superadora del modelo clásico, está claramente orientada hacia el crecimiento y el aumento de la renta per cápita, asimilando bienestar y felicidad con adquisición de bienes materiales (Keynes, 1965). Será posterior su denominación como desarrollo, tal como hoy lo conocemos.

En 1946 comienza a forjarse un nuevo orden internacional, y Estados Unidos se ubica como regulador de ese nuevo orden. Comienzan a formarse los primeros organismos internacionales y la idea del Desarrollo Económico asociada al crecimiento económico toma forma. A partir de 1949 no solo el gobierno de los Estados Unidos sino también el Banco Mundial y las Naciones Unidas realizan una serie de pronunciamientos con el objetivo de alinear al mayor número de países bajo estas premisas. Ese año de 1949 es para varios países de América Latina (Méjico, Colombia) el momento de la llegada del Banco Mundial con

su financiamiento y las directivas para impulsar el Desarrollo. Por un lado, fijando un estándar de modernidad para las naciones, estableciendo las fronteras con lo antiguo y tradicional. Esta delimitación proponía el progreso económico como la medida y el camino para lograr bienestar, progreso y avance social.

La manera de verificar ese progreso estaba en la magnitud del ingreso y la base de comparación fue la economía de Estados Unidos. A partir de ese momento se consideró que un ingreso inferior a los 100 dólares mensuales no garantizaba las condiciones necesarias para la obtención del nivel de vida de las sociedades avanzadas. Este modelo proponía alcanzar altos niveles de industrialización, urbanización, tecnificación de la agricultura, crecimiento de la producción de bienes, adopción de los valores culturales modernos y libre acceso al consumo de bienes. La unidad de medida del desarrollo y patrón de desempeño social fue desde ese momento el ingreso per cápita (Marini, 1977a: 18).

Como complemento de las instituciones internacionales ya mencionadas también se crean la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Esta se dedica a orientar a los pueblos en la gestión más eficaz de su propio desarrollo a través de los recursos naturales y valores culturales. Con la mirada puesta en obtener el mayor provecho posible de la modernización de esas sociedades. Para la región latinoamericana se creó la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y en 1959 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los organismos internacionales empezaron a actuar en forma articulada en consonancia con este patrón de modernidad. Por este mecanismo el desarrollo empezó a negar formas autóctonas y tradicionales de vida que entraban en contradicción con la perspectiva de la nueva modernidad (Escobar, 2007: 36).

Los organismos internacionales y otras instituciones públicas y privadas se propusieron dar ayuda a las naciones subdesarrolladas bajo asistencia técnica o aporte de capitales, para así poder llevar adelante sus programas de desarrollo. De este modo, el rol de organismos internacionales estuvo centrado en hacer seguimiento y evaluación de las ideas desarrollistas, promoviendo que los pilares del desarrollo fuesen puestos en práctica y se ejecutaran en su totalidad, y con ello poder transferir el estilo de vida moderno (Escobar, 2007: 89).

2.3. El modelo *cepalino*

A partir del Manifiesto de la Habana en 1950 la influencia de la CEPAL fue preponderante en América Latina. Cobró vigencia su propuesta, conocida como “desarrollismo”³, la cual proponía lograr la *industrialización* de los países periféricos por *sustitución de importaciones (ISI)*.

En América Latina, la teoría de la CEPAL tuvo profunda influencia no solo en los círculos académicos sino también entre los responsables de las políticas económicas de la región. Tanto es así, que durante la transición del régimen económico del decenio de 1980 no solo se ha atribuido a la ISI la mayor parte de los problemas económicos, sino que también se ha culpado a los *cepalinos* de las políticas de los gobiernos de “desarrollo hacia adentro” que hizo posible esta estrategia (Edwards, 1995: 45-117). En palabras de la propia entidad su relevancia estuvo en la respuesta integral y dinámica al momento histórico concreto:

La teoría estructuralista de la industrialización mediante sustitución de importaciones es en esencia un modelo de acumulación, en el sentido más amplio de que se preocupa del crecimiento, la inversión, el empleo y la distribución en el largo plazo, más que de la eficiencia estática como tal. Tiene también bases históricas claras. Su raíz explícita está en una interpretación del desarrollo de la economía de América Latina durante la gran depresión y la segunda guerra mundial que vivió la experiencia de sustitución de importaciones en las dos décadas previas como un proceso espontáneo de los gobiernos y las empresas para responder al desplome externo (FitzGerald, 1998: 49).

El modelo de ISI es una respuesta al recurrente deterioro de la relación de precios en el intercambio del comercio internacional. La teoría se basa en la asimetría de la formación de los precios entre los países del *centro* industrializado y la *periferia* productora de materias primas. Por este mecanismo las empresas de los países centrales y el comercio internacional no fueron útiles para el desarrollo económico sino que, al dislocar las estructuras e instituciones socioeconómicas de la *periferia* generaron una serie de problemas (dependencia de las exportaciones, crecimiento desequilibrado) que bloquearon las posibilidades de desarrollo. Para que estos países pudieran entrar en una senda de desarrollo sostenido se hacía necesario un cierto proteccionismo en el comercio exterior y estrategias de sustitución de importaciones (Prebisch, 1949).

Los analistas de CEPAL llegaron a dos conclusiones importantes. En primer lugar descubrieron que había un vínculo orgánico entre las economías de la periferia y los intereses que controlaban los movimientos comerciales en el mercado mundial. Esto era importante porque contemplaba el reconocimiento de que la promoción y el avance del proceso de industrialización periférico no representaba una auténtica ruptura con el exterior, sino solo una modificación en la composición de las importaciones, toda vez que las periferias estaban condenadas a importar tecnología para industrializarse. La segunda conclusión, es que distinguieron entre los conceptos sustitución de importaciones e industrialización; no significaban lo mismo. La industrialización ponía énfasis en el desarrollo de la productividad técnica, en tanto que la sustitución designaba la orientación estratégica que debía darse a los procesos de industrialización de acuerdo con las exigencias de las cambiantes coyunturas en el mercado mundial y, por supuesto, de acuerdo con la situación de la balanza comercial y de pagos. Al diferenciar entre la industrialización como medio y la sustitución de importaciones como estrategia reconocieron la importancia de fortalecer el comercio exterior intra regional y, en consecuencia, las exportaciones entre los países periféricos. La estrategia sustitutiva no solo promovió la producción para el mercado interno, sino además con la intención de formar un mercado externo, orientado fundamentalmente hacia los países periféricos (Valpy FitzGerald, 1998: 47-61).

Las tres principales justificaciones para la industrialización sustitutiva se plantearon en la primera formulación de la CEPAL a fines del decenio de 1940 y durante el de 1950. Primero, la restricción externa al crecimiento se atribuía a la caída de la relación de precios del intercambio para los productos primarios y a las barreras de acceso al mercado para las manufacturas, que necesitaban una fuente interna de crecimiento. Segundo, se advirtió la necesidad social de aumentar rápidamente el empleo para absorber la fuerza de trabajo creciente y ofrecer mejores oportunidades a la fuerza de trabajo subempleada de la agricultura campesina, lo que los sectores primarios de exportación no podían lograr. Tercero, la industrialización bajo la dirección del Estado fue vista como la única forma de generar rápidamente progreso tecnológico, porque los beneficios de un aumento de la productividad en el sector primario de exportación serían percibidos por los importadores y no por los exportadores (CEPAL, 1969).

El trabajo de la CEPAL ha pasado por diferentes etapas que guardan relación con la situación de los países de Latinoamérica. De modo sintético podemos referir que esos momentos son: a) desde sus orígenes y los años 50: industrialización por sustitución de importaciones; b) en los años 60: reformas para desobstruir la industrialización; c) durante los años 70: reorientación de los “estilos” de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro-exportadora; d) ya en los años 80: superación del problema del endeudamiento externo mediante el “ajuste con crecimiento”, y e) en los años 90: transformación productiva con equidad. Como se puede apreciar en este decurso histórico, desde sus inicios proponiendo un pensamiento original con raíz en la realidad de la región, transitó por propuestas donde la influencia de nuevas teorías y corrientes surgidas del centro fueron cobrando vigencia (CEPAL, 1998).

La finalización del período industrialista se operó a lo largo de una década y desembocó en una crisis producto del endeudamiento externo de la mayoría de los países de la región. Durante el industrialismo el BID planteó reparos a esa política y propuso un diferente modo de materializar el crecimiento económico, como veremos con el desarrollo del presente trabajo. Los lineamientos del BID durante el desarrollismo fueron consecuentes en el abandono de las ideas de CEPAL. Sin embargo vale recordar la discusión que planteó CEPAL desde la visión de Latinoamérica y que expresaban la problemática del “capitalismo periférico”. En palabras de Raúl Prebisch, quien defendió con energía las ideas desarrollistas:

La industrialización de América Latina no es un error económico ni la consecuencia de designios nacionalistas, por más que a veces vaya acompañada de ciertas manifestaciones de exaltación nacional y en otras se hayan cometido deplorables errores. La industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico (Prebisch, 1954: 53).

El agotamiento del proyecto desarrollista puso fin, también, a un modelo surgido de América Latina, y dio paso a la introducción de diferentes propuestas foráneas, teóricas y prácticas. La mayoría de ellas impulsadas por los países industrializados y sus centros de investigación. A ese conjunto de nuevos modelos de desarrollo, que tuvieron su correlación con los lineamientos y estrategias del banco, los describiremos a continuación. Esas políticas se manifestaron con la modificación del

modelo de acumulación que efectivamente se implantó en toda la región. La descripción detallada de los modelos de acumulación históricos en América Latina puede consultarse en Anexo I.

2.4. El desarrollo adjetivado

A partir de la crisis de 1973-1974 comienza una nueva etapa de economía mundial⁴. Esa década se caracterizó por el descenso del PIB regional y el aumento de los niveles de endeudamiento de los países latinoamericanos. También se destaca por la crisis cambiaria, el incremento de las tasas de interés, y los ajustes estructurales exigidos por el FMI y otros acreedores internacionales. Esta situación se profundizaría durante la década siguiente, al punto que la CEPAL en sus informes la llamaría la *década perdida* ya que en los 80 el crecimiento de la región fue prácticamente nulo (Fajnzylber, 1983, 1989). Este contexto planteó la necesidad de buscar respuestas que promovieran efectivamente el desarrollo que parecía cada vez más esquivo y distante. Ya en 1970 las Naciones Unidas plantearon la necesidad de superar el marco de lo económico y proponen un enfoque social para el desarrollo, conscientes de los pobres resultados obtenidos con las políticas aplicadas (ONU, 1970). A partir de ese momento las propuestas para el desarrollo de los diversos organismos presentan una gran variedad de *adjetivos* tendientes a dotar a las propuestas de nuevas dimensiones. El desarrollo se había naturalizado como *categoría sustantiva* y las adjetivaciones buscaron superar las limitaciones de lo “económico” y encontrar un enfoque más “holístico” (Boisier, 1999a).

El marco objetivo de la economía latinoamericana era la crisis del sector externo, el estancamiento, el ajuste como mecanismo de estabilización, y la apertura de la economía. Se manifiesta una influencia de los criterios del capital financiero, en contraposición al sostenimiento de los sectores productivos, como fue en el período desarrollista. En ese momento las diferentes variantes del *desarrollo* se propusieron superar el marco de lo que llamaríamos la “*teoría neoclásica del desarrollo*” que podía sintetizarse así: hay un solo camino que conduce del subdesarrollo al desarrollo. Cualquier país puede convertirse en desarrollado en la medida en que persista a lo largo del tiempo en la aplicación de las políticas adecuadas. El desarrollo es un proceso lineal, eminentemente económico y en el cual las variables políticas tienen un peso relativo. Hay que

dejar que los mercados logren su propio equilibrio y sean capaces de atraer las inversiones, y esto lentamente los sacará del atraso y conducirá al desarrollo (Borón, 2008: 29).

El conjunto de *categorías* a que da origen *la adjetivación del desarrollo* es tan amplio y variado como los autores, experiencias o momentos históricos que se consideren. Esta proliferación de “*desarrollos*” incluye entre los más difundidos: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano y, algún otro más. Por esa razón tenemos la tentación de evitar su enumeración y descripción para considerar los elementos comunes a la categoría sustantiva: *El Desarrollo*. Sin embargo es necesario establecer alguna precedencia o al menos un cierto ordenamiento de esa multitud de designaciones.

El desarrollo territorial podría considerarse la expresión más general en el sentido de tomar el contenedor de la idea sin atender las particularidades de contenido. El objeto de intervención y análisis es la escala geográfica del proceso. Este espacio geográfico posee diferentes niveles de complejidad y es a partir de allí desde donde se lo trabaja. En primer nivel es desde un territorio natural atendiendo solo al espacio geográfico sin participación humana, tal como se presenta en la naturaleza. Luego puede reconocerse la dimensión de un territorio equipado, a partir de considerar la intervención humana, con sistemas de transporte, y actividades productivas primarias (extractivas), y finalmente una dimensión en el territorio organizado, donde la actividad no solo es de tipo productivo-social, sino que la comunidad se reconoce, se autorreferencia y ha establecido mecanismos políticos-administrativos. De tal suerte el territorio es una escala continua en la que es posible reconocer diferentes “recortes”: mundo, continente, país, región, estado o provincia o departamento, comuna, y hasta es posible arribar a otras categorías menores (Boisier, 1999a).

Íntimamente ligada a esta categorización se halla la idea de *desarrollo regional*. Aquí el proceso de cambio, partiendo del espacio geográfico, supone la transformación estructural, y esta contiene a la dimensión espacial, social e individual, asociadas ellas. Este todo se define como un cierto proceso de progreso y mejora. En palabras de Boisier,

La región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Así, podrán existir regiones grandes o peque-

ñas, de facto o de jure, con continuidad espacial o con discontinuidad en la virtualidad del mundo actual, pero con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto (Boisier, 1999a).

El *desarrollo local* es sin dudas una de las acepciones más ampliamente difundidas y conceptualmente tiene relación con el contenido de la transformación más que con el contenedor espacial. Es la enunciación que se ha generalizado, en un momento histórico.

Las comunidades locales hacen frente a un conjunto de problemas instalados en la economía mundo y con particular crudeza en los países periféricos. El desempleo, la pobreza y la exclusión, la recesión, la caída de la producción y pérdida de mercados, entre otros, son el conjunto de desafíos. Son los actores locales los que toman las riendas de su situación para resolver los problemas dentro de su territorio, y lo logran por medio de una acción concertada, planificada y participativa. El *desarrollo local* promueve una búsqueda para que el sistema económico y social sea más competitivo, y para ello la concertación y participación de los actores locales es la herramienta que permite reestructurar el sistema económico y ajustar a ese objetivo el modelo institucional, cultural y social de cada territorio. Las potencialidades y capacidades propias del tejido social (endógenas) son el capital (social) en el cual se apalanca la voluntad de transformación (Alburquerque, 2004: 53).

En esta sintética descripción encontramos los elementos principales de la génesis a partir de los cuales ha cobrado sentido y se asienta la idea de *desarrollo local*. Por un lado la necesidad de enfrentar a la crisis global con la aparición de una dialéctica global/local, en segundo lugar responder a la crisis macroeconómica y al ajuste estructural que conlleva, y finalmente encontrar un lugar propio a las condiciones derivadas de la relación centro/periferia. Así planteado el escenario del conflicto social y la magnitud de los problemas a enfrentar, este modelo aparece casi como una propuesta “minimalista”. Frente a la magnitud del desafío en el escenario mundial, cobra sentido la afirmación de Boisier (1999a): “El desarrollo es la utopía social por excelencia. En un sentido metafórico es el miltoniano paraíso perdido de la humanidad, nunca alcanzable ni recuperable debido a su naturaleza asintótica al eje de su propia realización”. Estas palabras aunque abren un camino de reflexión no nos hacen perder de vista la vigencia del modelo que estamos analizando.

Es abundante la bibliografía, y se amplía de modo permanente, sustentando la vigencia de este modo de resolver las asimetrías económicas

y sociales de los países periféricos. Por ello no podemos dejar de citar el aporte de Arocena (1997: 17) quien es uno de los autores latinoamericanos más importantes en este campo. Él relaciona la dialéctica global/local con las identidades propias del territorio y abre la consideración de las posibilidades del capital social.

El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano (Arocena, 1997: 19).

Del mismo modo recurrimos a Francisco Alburquerque (2004: 57) que profundiza en los aspectos institucionales que conforman el sustento indispensable del nuevo estado propuesto. Los imperativos del Desarrollo como proceso de concertación social requieren de nuevas instituciones capaces de incorporar mecanismos de participación, planificación y regulación social.

Así pues, el viejo Estado burocrático formado durante la fase “fordista”, así como las instituciones creadas en aquel tipo de concertación social entre las cúpulas de las organizaciones estatales, empresariales, sindicales y políticas, deben dar paso a un conjunto de Administraciones Públicas descentralizadas territorialmente, así como a organizaciones apropiadas en los diversos ámbitos empresarial, sindical, político y ciudadano, a fin de alentar de forma más eficiente los procesos de concertación estratégica entre actores sociales en los campos esenciales del desarrollo productivo y empresarial, la organización del trabajo, y la regulación social y política en los diversos territorios al interior de cada país (Alburquerque, 2004: 57).

El *Desarrollo Local* es el resultado del encuentro entre la idea de desarrollo instalada durante la posguerra de los 50, y la consideración del territorio como un espacio de interacción sustantiva, espacio donde confluyen los actores sociales para establecer un reposicionamiento estratégico de su ámbito territorial en el marco de la internacionalización de la economía. Desde esta perspectiva se ofrece una alternativa para la integración de esas economías, con probabilidades de éxito, al mercado globalizado. Esto supone, entre otras cosas, la existencia de cierta potencialidad surgida desde el territorio que lo convertiría en un espacio sustantivo de interacción. Esta capacidad propia e intransferible, endó-

gena, proviene a su vez del reconocimiento de otras formas de capital que agregan competitividad, flexibilidad e innovación al entramado productivo local (Alburquerque, 2004: 60).

Este breve recorrido por algunos de los más influyentes pensadores del Desarrollo local nos permite sintetizar un conjunto de elementos comunes. La gran mayoría de ellos remiten a los planteamientos de la economía neoclásica, al New Public Management y la corriente neoinstitucionalista.

En las propuestas de *Desarrollo local* está presente la reforma del Estado como una asignatura necesaria. En general se explicita por tal la descentralización, la participación del sector privado para asegurar la eficiencia de asignación de los recursos (privatizaciones), asociado a ello la importancia de la reducción del costo de transacción para la gestión de la empresa, el empoderamiento del sector privado (denominado genéricamente como participación de la ciudadanía), la planificación estratégica como un complemento del concepto anterior, y la gobernanza como una síntesis de posibilidad del conjunto de transformaciones. El cambio institucional como condición necesaria para el aprovechamiento de las potencialidades endógenas capaces de favorecer la competitividad de los territorios está embebido en la mayoría de propuestas de desarrollo local (North, 1995: 21).

Esta influencia de Douglas C. North se advierte en la importancia que se le otorga al marco institucional y la cultura local en primer lugar, y por otro lado al rol del Estado como garante de la libertad de comercio, como articulador público-privado, y en un rol facilitador de la innovación y la creatividad. Es una versión del Estado mínimo donde sin poner el acento negativo sobre él, se propone un enfoque que excede las competencias tradicionales del liberalismo. De tal modo además de la intervención para el cumplimiento de las leyes y las garantías a la propiedad privada, se incorpora una participación activa en la construcción y sostenimiento de una “cultura” favorable a la empresariedad. Es el impulso a la construcción de una institucionalidad sólida, confiable y favorable al sostenimiento de la iniciativa privada (North, 1995: 51).

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, la importancia de las instituciones como ámbito de interacción en múltiples campos de interés humano incluye no solamente a las empresas sino también los órganos políticos, gremiales, culturales, educativos, etc. Esta importancia, desde su punto vista, es clave en relación al costo de transacción, definido por

el costo de adquirir información, por la fijación de los términos de las transacciones, las condiciones de cumplimiento de los mismos, la posibilidad de acceder a tecnología y sus condiciones de circulación, los incentivos vigentes y el comportamiento de los organismos estatales.

Para lo cual las instituciones y las organizaciones en *interacción* cumplen un papel central en el desempeño económico y las define como: “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1995: 100).

Cuando North habla de estructura institucional se refiere en un sentido abarcativo a las normas culturales (informales) y a las legales (formales). Esta matriz conlleva una estructura de incentivos y también este aspecto es fundamental, conjuntamente con el rol del Estado, sus agentes, y la tecnología. La tecnología aquí es entendida como abstracción de la producción o las fuerzas productivas para determinar los costos de transacción, los costos totales, los contratos y, finalmente, el desempeño económico (Tijerina, 2007).

Como una variación de los conceptos de Desarrollo podemos incluir al *Desarrollo Endógeno*. En palabras de Boisier (1999b) puede ser entendido como “una propiedad emergente de un sistema territorial que posee un elevado stock de capitales intangibles y sinérgico”. En otras palabras, el *desarrollo endógeno* se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión.

Cabe realizar una reflexión acerca de los *ejemplos virtuosos* que se han convertido en la principal bandera a partir de la cual se propone una perspectiva posible para el Desarrollo local. Los teóricos de esta corriente hacen hincapié en un conjunto de características *endógenas* de los territorios que implican potencialidades y riquezas del entramado productivo y social. Potencialidades que posibilitaron el desarrollo en esos territorios. Elementos que efectivamente puede verificarse que contribuyeron al desarrollo en determinados períodos. Los cuales, parcialmente, explican por qué se produjo en ese lugar. Sin embargo, a nuestro entender, esas *singularidades* que se presentan como *regularidades* excluyen del análisis el marco general de la economía capitalista inscrita en el sistema-mundo. De tal modo no analizan por qué sucedió en esa territorialidad

y no en otras con similares características, que representan una multitud de regiones igualmente *candidatas*. ¿Por qué en esas pocas regiones los resultados fueron positivos? ¿Cuáles fueron las diferencias que posibilitaron resultados positivos, y por qué en ese período y no en otros? Esto último atendiendo también a que muchos de los casos presentados como emblemáticos están acotados a períodos relativamente cortos.

En síntesis, el desarrollo local y endógeno tiene tres pilares básicos. En primer término la *reforma del Estado* con varios componentes: participación, planificación, privatización, descentralización, y la gobernanza a modo de contenedor del conjunto de transformaciones y nuevo valor simbólico. En segundo lugar la *concertación social* entendida como empoderamiento de actores y acuerdos intersectoriales. Esta perspectiva mira a los individuos como actores, haciendo abstracción de clases o grupos y parte de la posibilidad de prácticas sociales que provean acuerdos por sobre sus conflictos de intereses. Desde una perspectiva de armonía social y confluencia de intereses que permiten sostener el sistema existente sobre la base de valores que tienden a cierta universalización de los mismos (Parsons, 1983: 83). Por último una *perspectiva económica* orientada a la competitividad sistémica⁵, la mejora de los costos de transacción, la utilización plena de las redes sociales de colaboración y el aprovechamiento del capital social propio del territorio.

El capital social es un factor distintivo del desarrollo local y tiene sus primeras menciones en Loury (1977) y Bourdieu (1980: 2-3) “[...] para designar los recursos que derivan de la posesión por parte de un actor social, de relaciones de mutuo conocimiento o reconocimiento”. Los citados autores utilizan el concepto en un sentido instrumental a partir del cual Coleman (1990: 206) precisa el concepto en cómo se corporizan las relaciones de autoridad, relaciones de confianza, normas de reciprocidad, estructuras de interacción que pueden volverse recursos para la acción, o sea que pueden volverse capital social.

El capital social, como otras formas de capital, es productivo. Los autores citados lo analizan como un recurso para la acción del actor (social o individual), para el logro de ciertos fines que de otro modo (o con costos muy altos) serían inalcanzables. Es también el resultado de estrategias de inversión orientadas a la constitución y reproducción de relaciones sociales duraderas, capaces de procurar con el tiempo lucros materiales y simbólicos. No se trata de *un objeto*, no es algo cualificable o identificable, es una *relación creativa* entre actores que se vuelve capital

cuando se materializa en proyectos concretos. Es un potencial de recursos que solamente revela su existencia cuando se materializa con fines instrumentales (Coleman, 1990: 403).

Por la importancia que el BID le otorga a este aspecto nos detendremos para revisar este tema. Para ello recurrimos a otro autor de referencia como Putman (1993), quien estudió el rendimiento de las instituciones en las regiones italianas, y ha referido cuáles son los distintos réditos institucionales para las dotaciones de capital social de que disponen. Para Putnam, el capital social consiste en características de la organización social, como la confianza, las normas de reciprocidad, y las redes de asociacionismo cívico. Estas relaciones promueven la cooperación y la acción colectiva, y aumentan entonces la eficiencia de la sociedad. Sobre todo, son las redes sociales de tipo horizontal y las normas de reciprocidad generalizada las que generan la confianza, mantienen bajo control los comportamientos oportunistas y favorecen la acción colectiva. Y, naturalmente, como prerrequisito indispensable para la producción y estabilización del capital social, es que las relaciones de solidaridad y cooperación se extiendan más allá de los confines de la familia y del parentesco (Granovetter, 1973 y 1990).

La influencia de estas ideas puede apreciarse en las políticas para el desarrollo, pues individualizan un nexo muy estrecho entre capital social y rendimiento de las instituciones. Todo conlleva a la cuantificación y evaluación de rendimiento del capital social, como un aporte a la construcción de herramientas de productividad y rendimiento de las empresas (Coleman, 1990: 530).

La definición del capital social como instrumento de productividad y rentabilidad pone en evidencia su verdadero carácter. De tal modo se espera que contribuya a mejorar la tasa de ganancia de un determinado territorio. Sobre esta base es que se ha presentado al desarrollo local como una plataforma de posibilidades para el crecimiento económico, que como ya apuntamos, busca compensar los desequilibrios y asimetrías de la economía mundo capitalista. Finalmente no es menor la influencia de Becker (1976: 122) que utilizó el concepto de capital humano, del cual el capital social constituye una extensión. Ambos tienen la raíz originaria del capital, no necesariamente aplicados a la economía, pero entendidos en general como recurso para la acción.

Por último nos referiremos al *desarrollo sustentable* que puede ser entendido como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente

sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. Esta definición fue empleada por primera vez en 1987 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU. El informe de la Comisión Brundtland creada por la ONU y dirigida por la sueca Gro Harlem Brundtland, después de cuatro años de trabajo, publicó la información generada en dicho tiempo bajo el nombre de “Nuestro Futuro Común” (Our Common Future) o también conocido como “Reporte Brundtland” (ONU, 1987), en el cual se afirma que “la humanidad debe cambiar sus estilos de vida y la forma en que se hace el comercio, pues de no ser así, era de esperarse un padecimiento humano y una degradación ecológica inimaginables”. En el citado reporte propusieron la siguiente definición:

El Desarrollo Sustentable es un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del cambio tecnológico e institucional, están todos en armonía, aumentando el potencial actual y futuro para atender las necesidades y las aspiraciones humanas, todo esto significa que el desarrollo del ser humano debe hacerse de manera compatible con los procesos ecológicos que sustentan el funcionamiento de la biósfera (ONU, 1987).

Hemos realizado un breve recorrido por las diferentes variantes del Desarrollo y podemos resumir un conjunto de características que son comunes y tienen relación con la evolución que la idea tuvo en el tiempo. A partir de la inicial vinculación entre desarrollo económico y bienestar o progreso, hasta la mirada más integral abarcando aspectos sociales, culturales y ambientales, la articulación social es un elemento distintivo. De este modo el rol del Estado como garante, organizador del mercado y disciplinador social adquiere un perfil más complejo y, en algún sentido, contradictoriamente prescindente. Pues se le asigna nuevas funciones de articulador social para facilitar la labor del mercado, y por otro lado que se abstenga de las obligaciones de control y asistencia. La idea de articulación está vinculada con la planificación y la búsqueda de consensos, de tal modo el Estado se transforma en un “actor”⁶ social más, y al mismo tiempo asume la responsabilidad de mediar durante el proceso y luego garantizar los acuerdos logrados. Es responsable por la convocatoria a los “actores” sociales y por otro lado debe ser prescindente de las responsabilidades de regulación y control. Esto es así al desprenderse de la gestión de los servicios y controles públicos (privati-

zaciones), desentendiéndose de responsabilidades que eran propias, disminuyendo su lugar de agente económico de importancia (achicamiento del Estado), y trasladando sus responsabilidades a los niveles más débiles para la ejecución y el control de su accionar (descentralización) (Friedman, 1966: 85).

Milton Friedman, uno de los pensadores más influyentes hacia finales del siglo XX, puso el acento en la empresa privada como el fundamento de la prosperidad económica y como condición para la existencia de libertad individual. Así ligó indisolublemente ambos conceptos como el modelo social imprescindible de los estados modernos. Se opuso férreamente a la regulación gubernamental por obstaculizar la iniciativa empresarial y limitar el desarrollo de los mercados. Su propuesta es que la organización del grueso de la actividad económica a través de empresas privadas en un mercado libre es la condición necesaria de la libertad individual (Friedman, 1966: 96).

Los modelos de Desarrollo de finales de siglo se apoyan en la importancia de las empresas privadas y el mercado. Friedman (1984: 24) estableció una línea de separación muy precisa con el Estado presentándolo como el enemigo del mercado siendo su responsabilidad la de constituir un marco legal para el libre desempeño del mercado y asegurar un aparato judicial que lo proteja. Friedman (1999) fue además un impulsor de los controles monetarios y de los gastos del Estado como las herramientas fundamentales para asegurar la estabilidad y prosperidad de la economía. Es interesante observar la fuerte oposición a la intervención del Estado en la regulación del mercado, y por contraposición se propone al Estado como regulador directo del mercado de dinero (controles monetarios) y como regulador indirecto reduciendo los gastos del Estado (Friedman, 1999: 125).

Otro de los conceptos centrales es sin duda la *competitividad*, y es probablemente uno de los principales pilares sobre los que se asientan los modelos de desarrollo adjetivado. En su origen este concepto fue planteado por Porter para analizar el desempeño de las empresas y posteriormente esta idea fue extendida para estudiar el comportamiento económico de los países. La idea asociada a la competitividad es la productividad. De tal modo se trata de maximizar los recursos de la producción no solo de las empresas sino también del conjunto de la economía nacional. Así se establece un lazo de unión entre la competitividad del país y la capacidad de sus industrias para competir exitosa-

mente en mercados internacionales (Porter, 1991: 170). La forma de obtener y mantener una ventaja competitiva a nivel internacional es actualizando y mejorando las condiciones técnicas de producción y su cadena de valor. Recordemos que la *técnica* es el modo en que se nombran las relaciones laborales, las condiciones de contratación y el empleo en general. Es también la conducta innovadora enfocada hacia los factores críticos de éxito, desarrollar tecnologías de proceso propias, diferenciación de productos, reputación de marca, relaciones y servicios a clientes, etc. Competitividad, productividad e innovación se encadenarían en un todo sistémico que permitiría que las ventajas competitivas sean sostenibles en el largo plazo.

Porter plantea que el marco en el que se gestan las ventajas competitivas consta de cuatro atributos: condiciones de los factores, condiciones de la demanda, empresas relacionadas horizontal y verticalmente, y la estructura y rivalidad de las industrias. Estos atributos conforman un sistema, al cual denominó “Diamante”. Dos variables auxiliares complementan el marco del análisis: el gobierno y los hechos fortuitos. Con respecto al papel del gobierno⁷ establece que el grado de intervención y sus políticas juegan un papel determinante en la competitividad de un país. Sostiene que el papel real es el de servir como catalizador de la innovación, el cambio, cuestionar posiciones estáticas, forzar al sistema económico a mejorar constantemente e impulsar a las empresas a competir para acelerar el proceso de innovación. Deberá influir en los cuatro determinantes del diamante y crear un entorno fértil para el desarrollo de industrias nacionales competitivas a nivel internacional (Porter, 1991: 175).

Debemos agregar que a pesar de que el término se utiliza sin mayores aclaraciones, de manera implícita se refieren a la *competitividad sistémica*. Esto es así pues en los últimos años la idea de competitividad de las naciones adquirió una nueva dimensión. Esta idea de la competitividad coloca expectativas en la posibilidad de Desarrollo sostenido por medio de la formulación de políticas consensuadas por diferentes actores sociales. Esta idea admite la importancia de las estructuras socioculturales preexistentes y también se apoya en la necesidad de nuevas institucionalidades (Esser, 1996: 41).

La premisa de la competitividad sistémica propone la integración social por medio, no solo de reformas económicas, sino también de un proyecto de transformación de la sociedad. Está implícita la reforma del Estado, el ajuste estructural, la modificación de las relaciones laborales,

la libre circulación del capital, la apertura de las fronteras comerciales, y la producción orientada al mercado externo (Esser, 1996: 48). De tal modo la responsabilidad de asegurar la rentabilidad del capital se distribuye socialmente y los riesgos propios del mercado capitalista se asumen colectivamente. La empresa es la protagonista principal, y la beneficiaria del proceso de concertación en tanto factor central del mercado. La concertación y la planificación son los pilares de esta relación mercado-empresa-competitividad, y la racionalidad económica su fundamentación (Becker, 1983: 89). Como ya apuntamos, esa conceptualización es propia de la racionalidad económica cuya mirada enfoca al sujeto social como *homo economicus*. Competitividad y productividad forman parte de la misma ecuación, desde que los sujetos son capaces de racionalizar la totalidad de sus acciones a partir del cálculo de beneficios (Becker, 1976: 169).

Por último, recordar que cualquier propuesta de desarrollo implica la aceptación de la dualidad (económica y social) como distintivo de una modernidad inacabada. La categoría *desarrollo-subdesarrollo* está atravesada por la idea de la “*economía dual*” a modo de explicación y a su vez de justificación. Cuando W. Arthur Lewis (1952: 78) analizó la brecha entre *naciones ricas y pobres*, instaló el concepto de dualidad para los *países pobres*. Escobar (2007: 139) reflexiona sobre los efectos negativos que tuvo esta influencia y la “operación discursiva” que conlleva esta premisa.

Desde el punto de vista de la economía discursiva, las consecuencias de una construcción dualista son enormes. Para comenzar, la construcción de Lewis equipara la tradición con el atraso, la considera una carga que hay que eliminar tan pronto como sea posible, y una parte de la economía que no tiene nada que aportar al proceso del desarrollo. De haberse adoptado una óptica no dualista de la economía subdesarrollada (braudeliana, schumpeteriana o marxista, para no mencionar alguna basada en tradiciones no occidentales), las consecuencias habrían sido bien diferentes, ya que el desarrollo habría tenido que involucrar a todos los sectores de la vida social (Escobar 2007: 139).

Esta influencia, inicialmente se sintió solamente en el ámbito académico. A partir de ser incorporado el concepto en la política exterior del presidente Truman su fuerza se intensificó. Este hecho nos permite entrever la importancia de la *política* de los países centrales como *ins-*

trumento, y su importancia para la instalación de dispositivos de control y la construcción de subjetividades. A partir de ese momento las economías subdesarrolladas o en vías de desarrollo, desde esa concepción, poseen una economía dual. Esto significa entonces que existen *dos economías* en un solo país: *la moderna y la tradicional*. El desarrollo consistiría en la sustitución progresiva de la economía tradicional por la moderna. La *tradicional* intensiva en mano de obra y la *moderna* intensiva en dotación de capital. Otra dimensión del mismo fenómeno es asociar la producción rural y por ende la vida agraria con lo tradicional (dicho de modo menos elegante a economías precapitalistas) y la moderna identificada con la vida urbana. En la misma dirección encontraremos la relación con la mano de obra (las condiciones de explotación de los trabajadores), la tecnología, la innovación y la competitividad de las empresas. Todas estas categorías están profundamente enraizadas en el pensamiento científico del desarrollo y operan como diferentes facetas de un mismo prisma (Lewis, 1958: 635).

El BID es una entidad de actuación y no de formulación teórica, sin embargo por medio de sus documentos podemos develar cuál es el modelo de desarrollo que impulsa con su política. Razón por la cual es necesario identificar a partir de qué ideas formula sus lineamientos y estrategia, y cuáles los resultados concretos de su intervención en la estructura económica y social de Latinoamérica. En esta línea analizaremos para diferentes períodos históricos:

1. Cuál es la percepción y representación que tiene el banco de los países de la región.
2. Cuál es el lugar de llegada del desarrollo para el BID.
3. A qué o quién le atribuye el banco la responsabilidad del desarrollo.
4. Cuáles son sus líneas de intervención en los países de la región.
5. Cuáles son los saberes y conocimientos que el banco reconoce como necesarios para el desarrollo.

Los períodos seleccionados por décadas se realizan a partir de una correlación entre el modo de realizar los balances de actuación del banco, los modelos de acumulación y los procesos económicos concretos sucedidos en el ámbito de los países con intervención del BID. De tal modo, consideramos un primer momento que va desde el nacimiento del banco hasta finales de la década de 1970. Luego otro período muy específico caracterizado por una profunda crisis en todos los países con-

siderados en los años 80. Finalmente desde la década de 1990 hasta el momento actual donde se verifica un cambio del modelo de acumulación⁸ y la relación entre países centrales y periféricos, signado por el endeudamiento externo y la apertura de las economías.

Para las décadas 1960-1970 el primer documento disponible corresponde a un encuentro entre el BID y los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) realizado en Roma en 1970. En ese encuentro el interés se enfocó en las posibilidades de cooperación entre los países de Centro y Sudamérica con los países de la CEE, y las perspectivas de inversión (BID, 1970). Luego disponemos de un balance del año 1971 que constituye un análisis de lo realizado por el BID durante la década de anterior y una descripción de las economías de la región (BID, 1972).

Para la investigación de la década de 1980 se cuenta con un estudio sobre el proceso de integración (BID, 1984), el análisis de la situación de la deuda y la crisis asociada a ella realizada por expertos del banco (BID, 1985). También un importante documento coordinado por el entonces presidente del BID Enrique Iglesias. Si bien es de publicación posterior resume las acciones e ideas principales alrededor de las cuales giró el desempeño de la entidad durante el período analizado (BID, 1999). Durante esa década, como ya veremos, se consolidó la idea de reforma del Estado y en un documento posterior que recoge las experiencias implementadas se trazan las directrices para la Modernización del Estado. Debido a que se analiza el proceso desde los años 80 lo incluimos como aporte de este período (BID, 2000a). Finalmente un estudio de caso de las industrias metalmecánicas y cambio tecnológico en Latinoamérica nos aporta detalles específicos sobre los lineamientos generales de los demás documentos (Katz, 1982).

El último período analizado va desde los 90 hasta la actualidad y es donde encontramos material más abundante, por lo cual seleccionamos informes anuales, documentos de estrategia, informes de país e informes de aumento de recursos. De tal modo encontramos lineamientos que fijan el rumbo general de la actuación del BID, casos específicos donde se materializan sus principios y metodologías, así como definiciones y estrategias de más largo plazo surgidas de sus asambleas de gobernadores y aumentos de recursos.

A fin de facilitar la exposición y en consonancia con la perspectiva de historicidad con que estamos analizando los lineamientos y estrate-

gias del BID vincularemos los períodos antes descriptos con grandes momentos o períodos históricos⁹. Estos agrupamientos históricos guardan relación con los procesos socioeconómicos de Latinoamérica, como periferia del sistema-mundo capitalista desde el siglo XIX hasta la actualidad (Wallerstein, 2006: 26).

Mencionaremos cuatro grandes períodos históricos que son comunes a los países de Latinoamérica¹⁰ y, en vinculación con ellos relacionaremos las actividades del banco y las propuestas de las corrientes más difundidas. Esas corrientes se corresponden con visiones positivas y de aceptación de los modelos de desarrollo que estaban vigentes en cada momento en particular.

Los modelos de acumulación explican cómo efectivamente se comportaron la economía, y en general las relaciones sociales desde el siglo XIX hasta la actualidad. El primer período mencionado (modelo agro-exportador)¹¹ corresponde al momento *previo* a la consolidación de la idea del desarrollo tal como la conocemos hoy. Lo referimos pues contiene los antecedentes a partir de los cuales es posible comprender todo el proceso y, además, porque desde el punto de vista del BID ese modelo subsistió hasta mediados del siglo XX (BID, 1999: 129).

Notas

1 El poder de voto es: Estados Unidos 30,00%, Argentina 10,75%, Brasil 10,75%, México 6,91%, Venezuela 5,76%, Japón 5,00%, Canadá 4,00%, Chile 2,95%, Colombia 2,95%, el resto de integrantes totalizan 20,93%.

2 Ver Anexo I, Modelo de acumulación período industrialista.

3 La literatura económica utiliza de manera indistinta los términos “industrialismo” y “desarrollismo” a fin de caracterizar el período de la “industrialización por sustitución de importaciones”. En nuestro caso, a los fines de la mejor redacción, recurriremos a la misma utilización. Cabe aclarar que podría polemizarse acerca de si son efectivamente sinónimos, cuestión que a los fines del presente trabajo no reviste mayor importancia.

4 Se había agotado el modelo de la ISI y se comenzaba a consolidar el modelo de acumulación financiera. Para ampliar consultar Anexo I.

5 El término competitividad se utiliza sin mayores aclaraciones, de manera implícita se refiere a la competitividad sistémica. Esto es así pues en los últimos años la idea de competitividad de las naciones adquirió nueva dimensión. “El concepto de competitividad sistémica constituye un marco de referencia para los países tanto industrializados como en desarrollo. Hay dos elementos que lo distinguen de otros conceptos dirigidos a de-

terminar los factores de la competitividad industrial: a.- la diferenciación entre cuatro niveles analíticos distintos (meta, macro, meso y micro), (...), b.- la vinculación de elementos pertenecientes a la economía industrial, a la teoría de la innovación y a la sociología industrial con los argumentos sobre gestión económica desarrollado en el plano de las ciencias políticas en torno a las *policy-networks*" (Esser, 1996).

6 La utilización del término "*actores*" soslaya las diferencias de intereses y conflictos entre clases y grupos sociales, y está imbuido de la perspectiva de natural armonía propuesta por Parsons (1983: 6).

7 Tratamos de no perder de vista la importancia de construcción de subjetividades, por ello vale la pena destacar la utilización de la palabra *gobierno* en lugar de *Estado*. De este modo nos remite a una entidad coyuntural y "politizada", de algún modo nos aleja de una sustantivación más permanente y abarcativa como es el concepto de Estado. Esta aclaración es pertinente pues consideramos que el lenguaje no es inocente, neutral o desprovisto de intencionalidad.

8 Ver Anexo I, modelo de valorización financiera.

9 Los períodos se describen a partir del concepto de modelo de acumulación. En detalle se encuentran en Anexo I.

10 Período agro-exportador, período sustitutivo de importaciones, período de valorización financiera y período neo-desarrollista.

11 Ver Anexo I, modelo agroexportador.

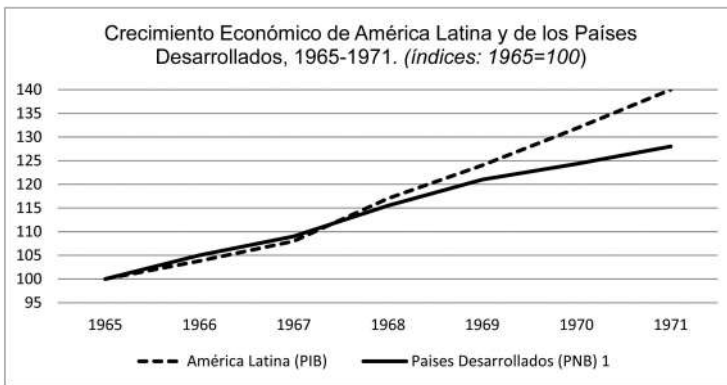
Capítulo 3. Lineamientos y estrategias del BID (1960-2014)

3.1. Cuál es la percepción y representación que tiene el banco de los países de la región

Décadas de 1960 y 1970

Los dos documentos de ese período, tanto el correspondiente al encuentro de Roma como el Balance de 1970 caracterizaban como países “en vías de desarrollo” a la región. Esa clasificación era exhibida en comparación con los países desarrollados. Para diferenciarlos de los países de América Latina y el Caribe, el banco los presentaba como economías de mercado tal como se aprecia en el Gráfico N° 1 (BID, 1972: 2).

Gráfico N° 1



¹ Con economía de mercado. Datos preliminares.

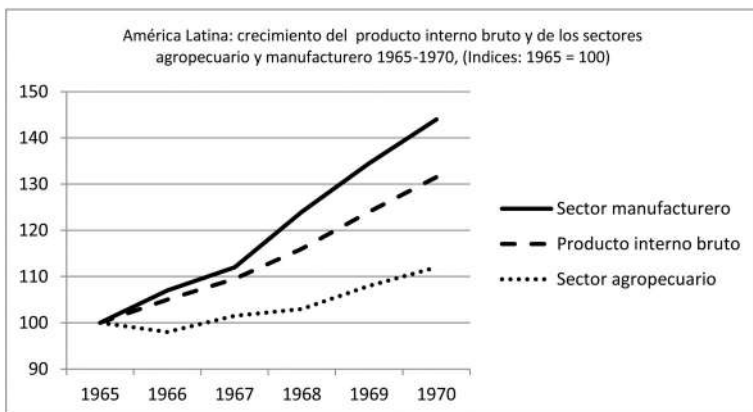
Fuente: Países desarrollados, AID, América Latina, estimación del BID con base en estadísticas oficiales de los países miembros (BID, 1972: 2).

A pesar del crecimiento verificado el banco definía a la región como poseedores de una industrialización incompleta y con preponderancia de la economía agraria. En el informe del encuentro en Roma se mencionaba el “debilitamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones”. Específicamente analizaba que, el sector de la industria liviana poseía “un cierto grado de madurez y la industria pesada aun resultaba una asignatura pendiente” (BID, 1970: 429).

Los índices registrados en los años 1966-1967 mostraban el crecimiento real de la economía latinoamericana que tuvo un ritmo promedio de 4,5% por año, y en el quinquenio 1961-1965 se registró un promedio de 5,3% por año. La tasa de crecimiento alcanzado por América Latina en esos años superó notablemente la que caracterizó al conjunto de países desarrollados con economía de mercado (Gráfico N° 1). Obsérvese la terminología “países con economía de mercado” para definir los países centrales que corresponde al texto del informe del BID (BID, 1972: 2).

El BID consideró agotado ese período de la ISI a pesar de que el valor agregado de la producción del sector manufacturero en los países de América Latina para la década 60-70 creció a un ritmo superior al de la producción total. Esto puede verse en el Gráfico N° 2, también extraído del informe anual de 1970 (BID, 1972: 6).

Gráfico N° 2



Fuente: Estimaciones del BID con base en estadísticas oficiales de los países miembros (BID, 1972: 6).

En un estudio posterior (BID, 2000a) el banco ajustaba los índices del período 1968-1970, y encontraba que el crecimiento promedio de los países Latinoamericanos fue de 8,9% por año. Estos valores eran superiores a los preliminares obtenidos al finalizar el período considerado (BID, 1972: 4).

Ese ajuste que realiza el banco con posterioridad reveló que en el año 1968 se registró una expansión de 9,7% y en los dos años subsiguientes el ritmo disminuyó a 8,9%, primero, y 7,9% (BID, 2000a). El banco verificó que como resultado de la transformación estructural que había tenido lugar en la economía de América Latina durante ese período la industria manufacturera se convirtió en el sector económico más importante de la región. La industria generó un 25,2% del producto interno bruto total, en comparación con el 15,5% que correspondió a la agricultura. La participación de la industria en la producción total varía desde menos del 15% en Barbados, Haití, Jamaica y Venezuela, a más del 30% en Argentina y Chile (BID, 1972: 4).

El crecimiento industrial efectuado durante la ISI fue cuestionado por el BID en sus alcances, su competitividad y eficiencia. Recordemos que los países no diseñaron una estrategia específica por sectores, sino que respondieron a las necesidades surgidas del colapso del comercio mundial sustituyendo las manufacturas que su economía demandaba. Posteriormente surgió la necesidad de competir en el mercado internacional al restablecerse el intercambio comercial en la posguerra. Los imperativos de esa situación se hicieron presentes, acelerados por la tendencia a la apertura comercial y liberación de circulación de capitales impulsados desde los países centrales. El BID compartía esa orientación y así lo expresaba (BID, 1970: 447):

Se aprecia la necesidad de dotar a los sectores ya establecidos de mayores niveles de eficiencia. Por otra parte, como se ha destacado repetidamente en América latina, se desea proseguir bajo pautas de eficiencia internacional los esfuerzos de industrialización en aquellas líneas de producción en que la tecnología moderna permite obtener fuertes economías de escala (BID, 1970: 447).

Entre las causas que explicaban el debilitamiento relativo de las economías de la región el BID colocaba al “esquema mono-exportador de productos primarios, [...] la vulnerabilidad por la simpleza de su producción (manufacturera), [...] y la creciente sustitución de materiales

sintéticos” (BID, 1970: 434). Las dificultades del sector externo fueron recurrentes durante todo el siglo XX. Para el banco las causas fueron la concentración de la producción en el sector primario, escaso valor agregado de los productos exportables, dependencia externa de productos manufacturados e insumos industriales, mercado interno con insuficiente consolidación, deterioro de los términos de intercambio en el largo plazo, y fuerte permeabilidad al ingreso de capitales para financiar procesos económicos coyunturales (BID, 1970: 609). El BID así reflejaba algunos aspectos como puede apreciarse en el siguiente párrafo:

[...] el comercio de exportación de la mayoría de los países de la región se concentra fuertemente en materias o en productos de reducido grado de elaboración y se dirige a los países altamente industrializados de los que proviene la mayor parte de las manufacturas. [...] la industrialización se orientó a satisfacer las necesidades de cada país en particular y el sector industrial debió gozar de elevada protección frente al resto del mundo (BID, 1970: 609).

En ese texto encontramos algunos elementos que, desde la perspectiva del banco, describían a la región. Esas características las encontraremos a lo largo de los diversos documentos analizados. En primer lugar la exportación de productos de bajo o nulo valor agregado, también la dependencia para el funcionamiento de la economía de manufacturas provenientes de los países desarrollados, el deterioro de los términos de intercambio, y la existencia de una brecha tecnológica entre las economías centrales y periféricas como algunas de las razones que explicaban la “debilidad del sector externo”.

A lo largo de todo el informe citado se analizaba la importancia del Estado y su intervención por medio de la protección arancelaria como herramienta para el desarrollo y en su rol como promotor de la inversión. Sin embargo con respecto a este último aspecto el informe establecía una diferencia. Pues no entendía como promoción de la inversión a la participación directa del Estado, sino creando condiciones y brindando incentivos que aseguraran la rentabilidad de las empresas¹. Subyace en esa recomendación la idea que la intervención del Estado generaba distorsiones para el crecimiento económico, la competitividad y la eficiencia, afirmaciones que se harán explícitas en períodos posteriores como ya veremos en el documento *Cambio y Crecimiento en América Latina 1988-1998, Ideas y Acciones*. Ese documento fue

particularmente importante pues resumía el pensamiento de tres décadas del BID bajo el liderazgo expreso de su presidente. Lo explicado queda claro cuando analizaba las relaciones del comercio internacional: “Ese nuevo orden, sin intervenciones y distorsiones de las corrientes comerciales y basado en principios de competencia legítima, es un imperativo para América latina y el resto del mundo” (BID, 1999: 46).

En el informe de Roma aparecía de manera aún incipiente la necesidad de la reforma del Estado, el carácter regulador del mercado, y la necesidad de abandonar la estructura económica protegida por barreras arancelarias. El BID desde la década de 1960 consideró necesaria la apertura de la economía para alcanzar el desarrollo, como se expresaba en ese texto del informe presentado a los representantes de la CEE: “[...] en la ALALC se ha acordado un desarme arancelario gradual y selectivo, mediante la negociación de las reducciones de aranceles producto por producto” (BID, 1970: 446).

El impulso por parte del BID de una política de apertura comercial e ingreso de capitales para resolver las asimetrías del crecimiento, ya descritas, merecen algunas consideraciones que resultan reveladoras acerca de los beneficios reales de esas propuestas. Pues en realidad la inversión extranjera producía resultados netos negativos para la economía de los países de América Latina en beneficio del centro industrializado (BID, 1970: 466).

Como ya se mencionara, entre 1961 y 1968 la entrada neta de capital a América latina ascendió a U\$S 11.500 millones, en tanto que los pagos al factor capital (que es una salida) sumaron U\$S 14.700 millones. Esto representa, en realidad, una transferencia neta de recursos de América Latina al resto del mundo por un valor de U\$S 3.256 millones en ese periodo, o sea un promedio de algo más de U\$S 400 millones por año (BID, 1970: 466).

El BID percibía tres factores que desestabilizan el sector externo y configuraban un escenario complejo para el desarrollo: 1.- la baja persistente de la demanda de productos primarios (alimentos y materias primas agrícolas) en contraste con el aumento de la demanda de manufacturas por el aumento del nivel de ingreso y crecimiento industrial; 2.- las subvenciones a su producción agropecuaria de los países industrializados que incidían no solo en el mercado interno, sino que también competían en los mercados internacionales; y 3.- los países centrales competían con productos sintéticos que desplazaban los productos de

los países en vías de desarrollo. Ese análisis fue presentado en el encuentro de Roma y con él buscaba el banco contextualizar la necesidad de ayuda externa de los países de la región. Ese informe también revelaba las dificultades de la producción local frente al desarrollo tecnológico de las naciones industrializadas, poniendo de manifiesto cierta insuficiente capacidad técnica y científica para el abordaje del crecimiento económico (BID, 1970: 447).

Los documentos de ese período no son abundantes por lo que recurrimos a un análisis posterior en el cual el banco volvió la mirada sobre el período anterior buscando las razones del endeudamiento externo. En los 80 reafirmaba su diagnóstico anterior y concluía que la ISI había producido un crecimiento acelerado del sector manufacturero, con expansión monetaria y del consumo. También que la inversión pública directa había excedido el marco tradicional de competencias del Estado, y no podía ocultar que se había producido una mejora sustancial en las condiciones sociales de vida de la población. Sin embargo insistía que la expansión del mercado interno dependía de importantes volúmenes de importaciones, los que en parte fueron sostenidos con financiamiento internacional.

Para América Latina [...] la parte final de la década de los años setenta fue un periodo de pujante crecimiento de la producción alimentado por una creciente demanda externa y por políticas económicas internas en general de índole expansiva. El consumo real se incrementó a un ritmo un tanto más rápido que el de la producción, las importaciones se expandieron con rapidez (especialmente durante 1970-80), sin embargo, los términos de intercambio, que en general mejoraron, impidieron que el déficit comercial (“la brecha de recursos”) de la balanza de pagos reflejara plenamente el desequilibrio subyacente (BID, 1985: 4).

La percepción que surge del análisis de los documentos del BID nos describe economías con un proceso de industrialización incompleta y preponderancia de la producción agraria, industria liviana con importante crecimiento aunque dispar dentro y entre los diferentes países, subsistía la dependencia de insumos industriales diversos y en particular los provenientes de la llamada industria pesada. Esa estructura era financiada con exportaciones poco diversificadas, fundamentalmente de origen agrario y de bajo valor agregado. La caracterización que realizaba fue de insuficiente crecimiento económico y con dificultades en el sector

externo. La influencia de CEPAL era manifiesta y la estrategia general de los países de la región estaba basada en el impulso de la ISI como propuesta coyuntural para el crecimiento económico con fuerte apoyo estatal. Esa intervención consistía en establecer un mercado protegido, con facilidades comerciales y financieras para la industria, e inversión pública directa en sectores clave.

Desde la posición del banco esa política proteccionista generaba impedimentos y distorsiones al crecimiento económico, la competitividad de las empresas y la eficiencia general de la economía. La situación relativa de los países dentro del contexto internacional era, desde su representación, incierta y con un horizonte de amenazas en su relación con los países industrializados. En un informe de la década posterior se hacía referencia a esa situación y establecían lo inevitable del final de la ISI.

Parecería que la continuación de los grandes flujos actuales de recursos reales de las economías latinoamericanas en desarrollo hacia las economías industriales desarrolladas, aun si fueran sostenibles a plazo mediano en un sentido físico, conducirían inevitablemente a un estancamiento del ingreso real de los países de la región y una creciente disparidad entre el Norte y el Sur (BID, 1985: 4).

La representación completa que el banco tenía de los países sostenía la necesidad de adecuación del marco arancelario, paraarancelario y normativo en general como necesidad del desarrollo. Finalmente el BID destacaba la insuficiente capacidad técnica y científica para el abordaje del crecimiento económico, percepción que subyacía en la descripción de los países de América Latina.

En resumen, el BID veía en la región a un conjunto de países en vías de desarrollo, con industrialización incompleta y preponderancia de economía agraria. Los países eran impulsores de la ISI con fuerte apoyo estatal como propuesta coyuntural para el crecimiento económico, a su vez con crecientes dificultades en el sector externo, exportaciones poco diversificadas, y de bajo valor agregado. Él consideraba que la economía de mercados protegidos afectaba la competitividad y la eficiencia, por lo cual era necesario realizar una adecuación del marco arancelario para lograr el crecimiento económico. Esa situación, a su entender, se combinaba con insuficiente capacidad técnica y científica para el abordaje del crecimiento económico.

Década de 1980

El banco reconoció que la década de los 80 fue particularmente difícil para toda la región. El endeudamiento que se inició en la década precedente se manifestó con la persistencia de la crisis de la deuda externa, alta inflación y estancamiento generalizado de las economías de la región. Así lo expresaba el informe *Progreso Económico y Social en América Latina* del año 1984: “El problema de la deuda que había llegado a una etapa crítica en el verano de 1982, siguió figurando en el primer plano de los acontecimientos en 1983” (BID, 1984: 202). Agrega luego en referencia al estrangulamiento del sector externo y la consecuente disminución de las importaciones de insumos industriales: “El descenso de las importaciones [...] estuvo acompañado en la mayoría de los países por una reducción sustancial del producto bruto interno (PIB)” (BID, 1984: 203).

Las consecuencias de las restricciones del sector externo fueron interpretadas por el BID como atraso económico. En su conjunto, esas restricciones fueron relacionadas como componente de una institucionalidad política y jurídica típica de países no desarrollados. Del mismo modo que la intervención activa del Estado en la regulación de la economía y la inversión formaban parte de las características de países en vías de desarrollo. La estructura fiscal se interpretaba como inadecuada y con poca capacidad para adaptarse a los cambios de escenarios.

En su informe sobre la crisis de 1985 el banco decía: “En todos los países [...] los ingresos corrientes se estancaron o descendieron en relación con el PIB debido a la existencia de una base impositiva débil y el ambiente recesivo” (BID, 1985: 7). De tal modo el endeudamiento externo fue interpretado como constitutivo de las deficiencias estructurales de esas sociedades. Desde la mirada del banco, la liquidez de las finanzas internacionales fue una solución “fácil” para afrontar los desequilibrios estructurales y contribuyó al deterioro del mediano plazo.

El elevado nivel de liquidez del sistema financiero internacional hizo que los créditos externos fueran relativamente baratos y fáciles de obtener, lo cual alentó a los países a financiar sus déficits en cuenta corriente y, en la mayoría de los casos, a acumular reservas sin tener que recurrir a las devaluaciones monetarias. Por otra parte, la fácil disponibilidad de divisas permitió que las monedas de muchos países se apreciaran [...], lo cual estimuló las importaciones y salidas cuantiosas de capital acen- tuando todavía más el creciente desequilibrio (BID, 1985: 5).

Los gobiernos de la región dieron cumplimiento prioritario a las obligaciones externas y esa decisión, con apoyo del BID, significó una reducción de la inversión estatal en todos los rubros y la aplicación de políticas de ajuste destinadas a producir excedentes provenientes del ahorro interno. Daban cuenta de esto los informes del BID: “Al mismo tiempo, los pagos de intereses se han convertido en una proporción cada vez mayor de los gastos totales” (BID, 1984: 226).

Un año después en un estudio específico sobre la crisis, el banco verificaba la retracción de la mayoría de las economías latinoamericanas. A pesar de que la deuda había sido reestructurada hacía dos años, no se avizoraban resultados que permitieran vislumbrar un horizonte de crecimiento. Así lo expresaban en ese momento: “El resultado fue una declinación simultánea del ahorro nacional y una caída espectacular en el coeficiente de inversión agregado de los países” (BID, 1985: 10). Las consecuencias de la reestructuración de la deuda fueron la recesión acompañada por la fuga de capitales en toda Latinoamérica, y su secuela de desocupación y caída del nivel general de vida de la población.

Además, la crisis y las altas tasas de interés internacionales estimularon una cuantiosa fuga de capitales de residentes Latinoamericanos. Los efectos de este proceso de endeudamiento fueron, en todo caso, fuertemente negativos para los países de la región. En la mayoría de ellos se detuvo por completo el crecimiento económico después de la crisis, dando por resultado lo que llegó a denominarse la “década perdida” (Rapoport, 2000: 607).

A pesar de los costos sociales afrontados por el camino seleccionado la posibilidad de no pagar esos compromisos no era considerada por el BID. Su recomendación fue el ajuste estructural, el achicamiento del Estado y de la economía en general. Razón por la cual el propio BID denominó a ese período como “la década perdida” de América Latina (BID, 1984: 199).

El peor marco hipotético posible de incumplimiento en los pagos por uno o más países se evitó mediante la introducción de drásticos ajustes internos que llevaron consigo elevados costos sociales en términos de desempleo, inflación y deterioro general de las condiciones de vida. Esos ajustes fueron necesarios a fin de generar con rapidez un amplio superávit comercial (BID, 1984: 199).

Recordemos que la ISI representó un momento de particular desarrollo industrial, fortalecimiento del mercado interno e incipiente integración regional, durante el cual mejoraron la mayoría de los indicadores sociales, creció el consumo interno y el producto nacional, con tasas superiores a las de los países industrializados, que ya habían comenzado la recuperación de post guerra. En plena crisis de los 80 el banco reconocía la fortaleza de ese momento aunque, como veremos a lo largo de este trabajo, con posiciones contradictorias.

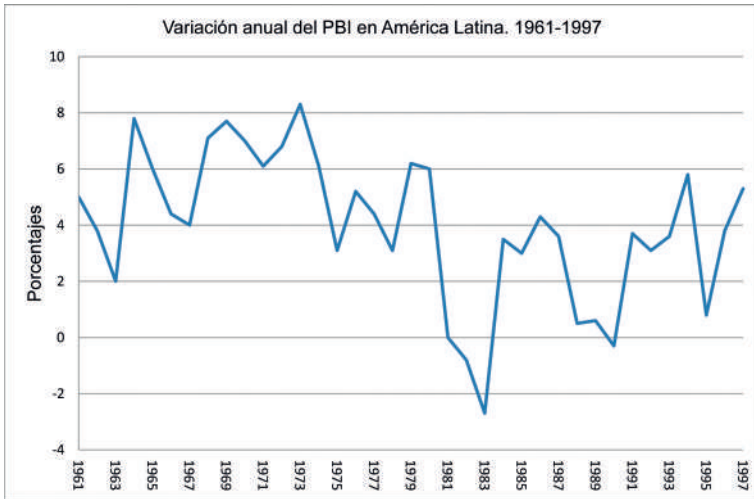
Durante más de dos décadas el sector manufacturero fue el motor del desarrollo latinoamericano, creciendo a tasas desusadamente elevadas en comparación a las demás regiones del mundo, excepción hecha del grupo de las cuatro “nuevas economías industriales” del Lejano Oriente (BID, 1984: 216).

El banco luego analizó desde un período más prolongado la ISI y en palabras de Enrique Iglesias², quien reseñó el período de depresión económica entre 1980 y 1990: “[...] lo cual significó un retroceso a los niveles medios del producto per cápita de 1977. La región desanduvo 14 años de continuos esfuerzos de crecimiento” (BID, 1999: 4). El informe citado ilustró ese retroceso por medio del Gráfico que a continuación muestra la evolución del PBI de América Latina a lo largo de más de tres décadas.

Para no abundar en cifras omitimos presentar otros datos del informe, todos ellos descriptivos del deterioro general de vida de la población. Esos índices son acerca de la fragmentación social, y la polarización del ingreso, como el cociente entre los sectores correspondiente a los dos primeros deciles de la curva de Gini con respecto a los dos últimos deciles. Como puede apreciarse, el deterioro de la economía y del nivel de vida de los países de la región comenzó en los 80, y se extendió hasta finales de la década siguiente (BID, 1999: 24).

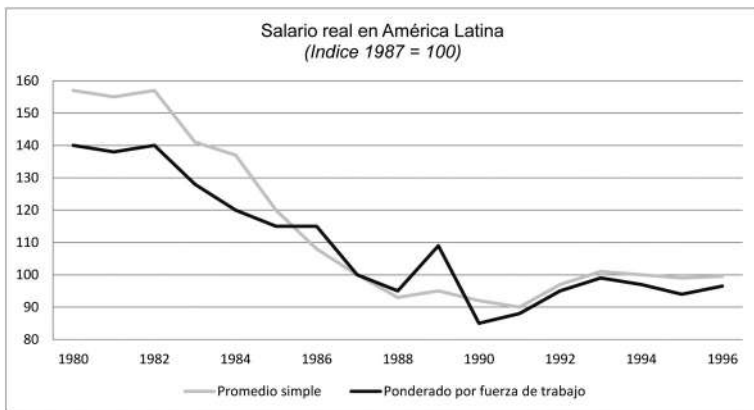
Los hogares latinoamericanos situados por debajo de la línea de la pobreza representaron una proporción que aumentó de un 35% del total en 1980 a un 41% en 1990. Entre otros indicadores del retroceso vivido en ese lapso y que de algún modo describen el costo social del ajuste producido también presentamos la variación de los salarios reales en el Gráfico N° 4.

Gráfico N° 3



Fuente: BID sobre bases estadísticas oficiales de los países miembros, recopiladas por INT/TAS (BID, 1999: 21).

Gráfico N° 4



Fuente: BID con base en fuentes nacionales (BID, 1999: 24).

En el informe de 1985 el BID advierte sobre el deterioro de los salarios y el nivel de vida de la población, pues ya se percibían las consecuencias sociales del ajuste fiscal. Sobre todo para Estados donde la

inversión pública jugaba un rol preponderante, y el impacto del recorte en la inversión y el gasto se preveía de importancia.

El sacrificio de los salarios reales lo agravó la desaceleración o la caída absoluta de la actividad económica [...] Además, los niveles de vida sufrieron un deterioro adicional a causa de los programas de austeridad fiscal [...] que restringió los gastos públicos y dio como resultado la reducción de los servicios públicos (BID, 1985: 14).

A los datos expuestos y el análisis que hemos referido, realizado con posterioridad a ese momento, podemos aportar la reflexión que realizó el banco en pleno proceso de ajuste. Durante la crisis no solo la pobreza como generalización fue el foco de preocupación, sino también el desempleo, el subempleo, y la caída de los salarios reales.

[...] lo que permite indicar que en la mayoría de los países el presupuesto público para inversiones y gastos de beneficio social debió haber disminuido significativamente durante bienio (1981-1982), dado que son estos los rubros más sensibles a los reajustes que surgen de situaciones financieras críticas. A ello se suma la mencionada erosión del ingreso por habitante, que es el efecto directo de la reducción de los salarios reales y del incremento del número de desempleados y subempleados que ha afectado a la fuerza de trabajo de 123 millones de latinoamericanos durante 1983 (BID, 1984: 222).

Esa preocupación del banco, sin embargo, no invalidó su promoción de políticas de ajuste que consideraba adecuadas. La disminución de la inversión pública y la reducción del gasto social formaban parte de las soluciones que consideraba necesarias para retomar la senda del desarrollo.

El deterioro del nivel de vida de la región hizo que la pobreza fuera un tema central en la agenda de los organismos multilaterales y de cooperación. Se produjo la generalización de la idea de pobreza como valor de referencia y justificación de las políticas focalizadas de financiamiento (BID, 1984: 222).

Se puede apreciar que en ese momento la preocupación del banco era el cumplimiento de las obligaciones financieras y la regularización de las relaciones con el sistema financiero internacional. Por ello aconsejaba la priorización del cumplimiento de las obligaciones externas por

parte del Estado, y paralelamente avanzaba en el cuestionamiento a ese mismo Estado en cuanto a su eficiencia para administrar los recursos públicos, la ineficacia para resolver las carencias estructurales de gran parte de la población y su dinámica interna de burocracia y corrupción (BID, 1984: 195).

Desde los organismos de financiamiento, y el BID en particular, se dudaba de la capacidad técnica para la administración de la crisis. Los conocimientos necesarios para el desarrollo se institucionalizaron, y la importancia de las soluciones surgidas en la academia de los países desarrollados fue el modelo a seguir. De tal modo se profundizó la necesidad, ya no solo de ser asistidos con capitales y tecnología, sino que también se hizo necesario recibir asistencia técnica para la administración del Estado. El *saber cómo hacer* era propiedad de los centros desarrollados, y los funcionarios, profesionales y técnicos de los países en *vías de desarrollo* fueron receptivos de ese saber (BID, 1985: 70).

Según el BID luego de la ISI, el endeudamiento externo y la disminución de exportaciones llevaron a las naciones a buscar su re inserción en el mercado mundial. Para ello comenzaron con la apertura de sus economías al ingreso del capital financiero, “Las fuentes externas cobraron importancia cada vez mayor para financiar el déficit del Gobierno Central en varios países” (BID, 1984: 225). Proceso que se profundizó durante esa década y dio lugar a la aparición de nuevas ideas y actitudes para la revalorización del mercado como organizador social, y de tal modo poner fin a la intervención del Estado. Las propuestas de integración y apertura comercial, frente al fracaso de la ALALC, resurgieron y apareció como posible ese camino para superar la crisis.

[...] durante el año 1982, y particularmente durante el año 1983 y comienzos de 1984, se ha notado un resurgimiento de los postulados de la integración latinoamericana impulsados por importantes grupos económicos y sociales, los cuales a su vez han propiciado acciones al más alto nivel político (BID, 1984: 185).

Durante esa década los cambios en el escenario internacional impactaron en las economías de la región y forzaron las políticas en un sentido contrario al implementado en la década anterior. “La apertura de la economía no fue, en principio, un instrumento de ajuste cíclico sino más bien un intento de cambiar la estructura económica básica” (BID, 1984: 31). Desde los organismos de financiamiento y también

desde el pensamiento económico apuntaron al cambio estructural frente a las dificultades de los países para adecuarse al escenario internacional.

En síntesis, los países ingresaron en una profunda crisis por la deuda externa, y el banco planteó como necesidad prioritaria al pago y regularización de esas obligaciones. Propuso el ahorro interno como fuente de recursos para afrontar el pago de las obligaciones externas. Esto produjo inflación y estancamiento generalizado, con enormes costos sociales por la política de ajuste implementada. El peso del esfuerzo recayó sobre el sector asalariado. Una vez regularizada la situación el objetivo prioritario que el BID impulsó fue la estabilidad macroeconómica. La propuesta del banco de ajuste estructural significó la instalación de la reforma del Estado, cuyo eje fue la subsidiariedad y la aplicación de criterios de eficiencia económica para su desempeño. El BID se consolidó como la referencia técnica para el desarrollo y su asistencia fue decisiva en la transformación estructural de la región.

Década de 1990 hasta la actualidad

Como resultado de la década precedente la mayoría de los países de América Latina que eran deudores de los países industrializados habían mejorado algunas variables macroeconómicas (BID, 2000c: 8-9). El compromiso asumido para el cumplimiento de las obligaciones externas posibilitó, desde el punto de vista del BID, una mejor ubicación relativa en la economía mundial, fundamentalmente asentada en un mayor compromiso por la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales. Aunque los costos sociales eran inocultables, desde su mirada, la prioridad estaba en el cumplimiento de los compromisos con el sector financiero internacional. La modificación estructural de la economía significó el fin del industrialismo y, a pesar del antecedente de la crisis de la deuda, la región aumentó su dependencia del capital externo.

La historia demuestra que la gestión económica interna y el cumplimiento de las obligaciones financieras externas impusieron un costo elevado a los países de la región. Sin embargo, la opción elegida parece haber sido la correcta, por cuanto ella permitió a la larga restablecer un funcionamiento orgánico de las economías de estos países y pasar a un nuevo modelo de políticas de desarrollo sin caer en traumatismos insuperables (BID, 1999: 255).

En los 90 el BID aún veía a los países de América Latina y el Caribe en una situación de permanente inestabilidad macroeconómica, lo cual lo presentaba como poco confiables para la inversión privada. Sus críticas apuntaban a la obsolescencia del sistema jurídico, su debilidad, y cierta falta de transparencia, así como poseedores de una institucionalidad poco segura para la inversión privada. En ese marco las directivas de estabilidad macroeconómica eran de la mayor importancia.

La mayoría de los gobiernos se han comprometido a mantener la estabilidad macroeconómica y el proceso de reformas estructurales, pero no cuentan con un margen de maniobra macroeconómica suficientemente amplio para enfrentar una desaceleración económica prolongada (BID, 2001a).

El rol del Estado, su dimensión y competencias eran parte de las preocupaciones del banco y allí ponía énfasis para la caracterización de la región. Durante ese período la representación que tenía del Estado era de obsolescencia, burocracia, ineficiencia y corrupción. “El Banco tomó importantes medidas durante el año para intensificar la lucha contra el fraude y la corrupción” (BID, 2001a: 13). Esa representación la encontramos desde los primeros años del BID con diferentes argumentos, y fue variando conforme la coyuntura histórica. A partir de finales del siglo XX se convirtió en una percepción permanente de los Estados latinoamericanos.

Para el BID los Estados de la región no solo poseían una “economía tradicional” sino también “la estructura tradicional de las instituciones estatales” representaba una traba para el mercado y el funcionamiento democrático. La categorización de *tradicional* era portadora de múltiples características cuestionables, las cuales requerían de su reforma y modernización. La introducción de esa categoría poseía múltiples implicancias que a lo largo de este trabajo iremos dilucidando, pero aquí señalaremos la condición de *dualidad económica*. El discurso económico de Lewis (1952: 23) había instalado la idea de la dualidad dotando de sustento teórico al cuestionamiento de lo tradicional como lo señala Escobar (2007: 140), citando a Lewis: “el segmento tradicional es un mundo de oscuridad económica”. Por otra parte, a pesar de las reformas que en algunos países tímidamente se iniciaron durante los 70 y, que luego con la crisis de la deuda cobraron impulso a instancias del banco, aún subsistían mercados regulados con ciertas trabas para la circulación de bienes y ca-

pitales. Todavía la representación que tenía al BID de los países de Latinoamérica era de mercados ineficientes y poco competitivos.

Así, en la medida en que se ha ido avanzando en la reforma económica, los países miembros del Banco han comprobado que el funcionamiento del mercado y la consolidación de la democracia puede llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión estatal, la inadecuación de las políticas públicas, la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos y la debilidad de los procesos y las instituciones de participación cívica, negociación y consenso (BID, 2000a: 2).

Para el BID la modernización del Estado adquirió durante los 90 una mayor integralidad. Incorporó un conjunto de nuevos aspectos relacionados con la democracia, la gobernanza, la participación ciudadana, y las organizaciones de la sociedad civil. La lucha contra la corrupción comenzó a formar parte de los objetivos de la modernización del Estado. Ya no se trataba de resolver las trabas provenientes de economías cerradas y poco amigables para la inversión privada, sino que las reformas económicas requerían de un nuevo modo de gestionar los bienes públicos. Durante ese período el banco dio importancia a la transparencia y a una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Solamente con la vigencia de principios de responsabilidad y transparencia, tanto en el Estado como en las actuaciones de las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, podremos enfrentar con éxito el mandato que hemos recibido de nuestros pueblos y gobiernos para erradicar la corrupción y propiciar una cultura de la probidad y la ética cívica (BID, 1999: 556).

Los problemas que el BID encontró en la configuración institucional durante ese período son variados y los tipificó minuciosamente. A tal punto que elaboró documentos de estrategia específicos a partir de la representación que realizaba de la región. Recordemos que hacia fines de los 80 la mayoría de los países transitaban por la consolidación democrática luego de varias décadas signadas por inestabilidad política y múltiples gobiernos militares y dictatoriales. También es necesario recordar que una parte importante del endeudamiento externo se verificó durante la gestión de esos gobiernos de facto. Es a partir de los años 90 cuando los valores derivados de la vida democrática cobraron fuerza para el banco

y los documentos así lo reflejaban. De tal modo, era la debilidad del Estado de derecho su representación de los países de la región. Esa debilidad expresada en la administración financiera del Estado, el diseño de políticas públicas, la asignación de gastos e inversiones, los sistemas administrativos, el sistema de contrataciones, el proceso de privatizaciones, y en general la totalidad de actividades que hacen a la administración de los bienes públicos. La percepción era de ineficiencia, poca transparencia, burocracia, reglas poco claras y escasa capacidad técnica.

Los problemas de corrupción son de alguna forma expresión de la debilidad del Estado de Derecho en su conjunto, pero llaman la atención también sobre la debilidad de la administración financiera del Estado, el diseño de políticas y sistemas de gastos ineficientes y poco transparentes, la persistencia de sistemas anticuados y engorrosos de adquisición y contratación públicas, capacidades de regulación inexistentes o ineficientes, ausencia de reglas claras en los procesos de privatización, y carencia de un servicio civil moderno y basado en el mérito (BID, 2003c).

Otro rasgo distintivo del período fue el auge del sector financiero en el mundo, y aquí tratamos de ver cómo entendía el banco que se ubicaban los países de Latinoamérica y el Caribe en ese contexto. Al respecto, la recurrente inestabilidad macroeconómica, el escaso desarrollo del mercado de capitales y las debilidades del sector financiero representaban los mayores desafíos para el BID. Esa inquietud lo impulsó a ocuparse de la cuestión pues “[...] los flujos de capitales son sensibles tanto a las condiciones macroeconómicas del país receptor como a la calidad de su sistema financiero” (BID, 1997a: 2). Por otra parte el aprovechamiento de los flujos de capitales suponía ciertas características de regulación del Estado y del propio mercado. Al respecto el banco entendía que era necesario brindar mayor libertad al mercado para establecer las regulaciones del riesgo y los posibles alcances del sector financiero.

Incluso, en algunos casos el mercado podría llegar a ser más eficiente que la autoridad como asignador de recursos y como regulador del riesgo en el mercado financiero ya que la autoridad cuenta con menor información y más rezagada que el mercado debido a su necesidad de procesar toda esta información con toda su burocracia incluida (BID, 1997a: 15).

En síntesis, desde la perspectiva del banco estaban en presencia de

países con recurrente inestabilidad macroeconómica, situación que los tornaba poco confiables para la inversión privada, con un sistema jurídico débil e inseguro, y poco transparentes institucionalmente. Se trataba de Estados con estructura tradicional y obsoleta, burocráticos, ineficientes, y con niveles de corrupción que desalentaban la inversión privada. En general poseían marco jurídico y regulatorio inadecuado con reglas poco claras. Persistían algunos países con economía tradicional, mercados regulados, ineficientes y poco competitivos. Por otra parte, en un contexto internacional de excedentes financieros disponibles para la inversión, mostraban debilidad en su sector financiero.

3.2. Cuál es el lugar de llegada del desarrollo para el BID

Décadas de 1960 y 1970

Las primeras décadas de actividad del BID se correspondieron con el esfuerzo de las naciones de Latinoamérica por modificar su estructura económica tradicional. El modelo de desarrollo vigente era el de la industrialización, y desde la Segunda Guerra Mundial existía un intento de largo plazo para avanzar en esa dirección. El proceso industrializador estaba influido por las ideas del deterioro de los términos de intercambio y la relación centro-periferia surgido de los trabajos de CEPAL. Esos análisis dotaban de sustento a políticas que, en muchos casos, eran una respuesta espontánea a las dificultades del comercio internacional. El BID en su balance de 1970 recogía los resultados de esos esfuerzos. En ese trabajo el banco realizaba la comparación de las variables económicas y sociales de la región con las economías de mercado. A partir de ese modelo establecía las categorías e indicadores que constituían el lugar relativo en una cierta escala de desarrollo. Desde esa perspectiva los países de Latinoamérica y el Caribe aún se hallaban en tránsito hacia el desarrollo (BID, 1972: 4).

De todas maneras es indudable que, a pesar del debilitamiento del proceso de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, América latina continúa afianzando su sector manufacturero y ha alcanzado un alto grado de desarrollo industrial en varios sectores, especialmente en los países mayores (BID, 1972: 14).

El modelo de desarrollo que efectivamente se aplicaba estaba ínti-

mamente ligado al crecimiento del sector industrial, a la sustitución de productos manufacturados con origen en los países centrales, y la diversificación de la base económica. Aún no estaba instalado plenamente el concepto de desarrollo, y el crecimiento económico representaba el objetivo unificador de los esfuerzos de los países. El propio BID razonaba en esos términos y así puede verificarse en los documentos de la época. En el balance citado, en general se hablaba de crecimiento económico y marginalmente de desarrollo (BID, 1972: 4).

Como resultado de la transformación estructural que ha venido teniendo lugar en la economía de América Latina en las últimas décadas, la industria manufacturera se ha convertido en el sector económico más importante de la región. Actualmente genera un 25,2 por ciento del producto interno bruto total, en comparación con el 15,5 por ciento que corresponde a la agricultura (BID, 1972: 4).

Desde los Estados Unidos de Norteamérica se había promovido la ALALC, y el BID sostenía la conveniencia de adherir a esa iniciativa. Ella representaba los objetivos más destacados que configuraban su modelo de desarrollo y las medidas tendientes a lograrlo. A lo largo de casi dos décadas fue parte de las estrategias en discusión, y hacia fines de los 70 prácticamente se habían agotado las posibilidades de su implementación (BID, 1970: 427). Una década después el banco reflexionaba sobre el fracaso de su propuesta: “La fundación de la ALALC pareció incorporar la promesa de un progreso firme hacia la eliminación de las barreras al comercio en la región. Esa promesa, sin embargo, nunca llegó a plasmarse en realidad” (BID, 1984: 19).

El modelo de desarrollo implícito en las políticas que los países aplicaban tendía a lograr un crecimiento industrial similar al de los países centrales. Esas economías en el lenguaje del BID eran desarrolladas, industriales o con economía de mercado, según fuera el documento que se consulte. Con ese punto de comparación los países de la región aún no habían alcanzado el desarrollo, una caracterización que hacía el banco y era compartida con los países industrializados (BID, 1970, 1972).

Si bien la producción industrial es importante, como se dijera anteriormente, hasta tanto los sectores productivos y de servicios modernos absorban el excedente de fuerza laboral rural, no se podrá calificar a la región como una verdadera zona industrializada (BID, 1970: 429).

El desarrollo además significaba un cambio en la participación relativa del sector primario (agricultura, ganadería y extractivas) con respecto al sector industrial en el PBI. También mayor productividad del sector primario y diversificación para superar el esquema monoexportador. Entre los objetivos de largo plazo se hallaba el crecimiento de una mayor variedad de sectores en la industria manufacturera, producción propia de tecnologías, y crecimiento de la industria pesada.

Desafortunadamente la encrucijada actual es resultado de la estratificación del esquema mono-exportador de productos primarios que ha caracterizado al sector externo latinoamericano desde el comienzo de su evolución histórica. La debilidad congénita de este tipo de exportación, debida a su vulnerabilidad por la simpleza de su producción, el aumento incesante de la exploración y explotación agrominera a nivel mundial, y por la creciente sustitución de materiales sintéticos, indudablemente conspira en desmedro de las economías de exportación primaria (BID, 1970: 428).

Alrededor de esos objetivos de crecimiento se estableció la discusión acerca de cuáles eran las políticas adecuadas para lograrlo. De tal modo se configuraron efectivamente dos miradas diferentes, que en algún sentido pueden confundirse con dos modelos de desarrollo distintos. En realidad también pueden interpretarse como diferencias de herramientas y metodologías, o como el desarrollo y su negación.

Por un lado, la ISI basada en mercados nacionales protegidos, inversión pública directa y un sistema de subsidios amplio, inspirados por las ideas de CEPAL. Por el otro, la del BID, la apertura económica sin restricciones permitiendo la libre competencia de las manufacturas locales con la producción de los países industrializados, y libre circulación de capitales. Una es el resultado de gobiernos nacionales interviniendo activamente en la economía teniendo al sector público como el actor principal del crecimiento, el otro camino es el mercado como principal asignador de recursos y orientador de la inversión, con preponderancia del sector privado. En una línea de acción se impulsa el crecimiento del mercado interno como motor de la economía y la incorporación de amplios sectores al consumo de productos y servicios, en la otra concepción es la orientación al mercado externo, la eficiencia y rentabilidad del sector privado, y el libre juego de factores.

El año 1971 marca la continuación de una tendencia de elevado crecimiento económico en un importante número de países de América Latina, que ha determinado a su vez un alto ritmo para la región en su conjunto desde 1968. [...] Estimulados por la necesidad de alcanzar niveles de crecimiento económico más altos, la mayor parte de los países latinoamericanos han aumentado sustancialmente sus coeficientes de inversión y ahorro en los últimos años, y las perspectivas indican la posibilidad de una continuación de esta tendencia en el futuro (BID, 1972: 2).

Estamos analizando cuál fue el modelo de desarrollo del BID, y los documentos consultados muestran que desde el inicio de sus operaciones existieron algunas diferencias con el modelo efectivamente implementado por los gobiernos de la región. En documentos de períodos posteriores las diferencias fueron explicitadas más abiertamente, como ya hemos visto. Pero eso ya se podía apreciar con las presentaciones realizadas a los representantes de la CEE (BID, 1970).

Desde el encuentro en Roma con los países de la CEE³ se insistía en la necesidad de dar preponderancia a la iniciativa privada creando condiciones amigables para la inversión. Esa apertura a las fuerzas del mercado para la organización y priorización de recursos se proponía también para el capital multinacional. Esto incluía no solo a las empresas multinacionales, sino también al sector financiero que disponía de excedentes susceptibles de ser aplicados en las economías en vías de desarrollo. La debilidad del mercado de capitales de los países de la región representaba una oportunidad para el financiamiento externo (que ya se verificaba con el incremento de la deuda) (BID, 1970: 447).

Hemos referido y documentado la sugerencia de orientar la economía hacia el mercado externo, dando preponderancia a esa política en oposición, no siempre explicitada, del crecimiento del mercado interno. Esa orientación, en aquel momento, no aclaraba si se realizaría sobre la base de incrementar la participación de la producción de la industria manufacturera o con el incremento de la producción primaria. En cualquier caso ya vimos que la problemática no solo era de volúmenes exportados, sino también de precios relativos de la producción agropecuaria y de las manufacturas locales. Oportunamente nos referimos a la cuestión del modelo de integración tal como era interpretado por los países impulsores de la industrialización. La idea de desarrollo

tanto del BID como de la CEE suponía la integración regional como zona de libre comercio sin mercados protegidos (BID, 1970: 835).

En este trabajo no nos planteamos la discusión acerca de si las diferencias eran cuestiones instrumentales o diferentes modelos de desarrollo. Sobre todo porque el banco no cuestionó en ese momento la vocación industrializadora de los países de América Latina. Los resultados concretos de las medidas que promovió no favorecieron la consolidación de los resultados alcanzados, pero no discutió la vocación de crecimiento económico. Incluso en su planteo manifestaban dudas respecto a los beneficios de la política de apertura.

Existen justificadas dudas respecto de que la sola implantación del libre comercio pueda satisfacer los objetivos de mayor bienestar y desarrollo individual y conjunto que persiguen los países latinoamericanos. En efecto, por una parte no es técnicamente posible suponer que, necesariamente, se logre por esa vía un mejoramiento de la asignación de recursos productivos. Con más razón, como se lo ha señalado a menudo, es improbable que los efectos dinámicos de la integración sobre el desarrollo económico, y mayor medida todavía el logro de dichos efectos dentro de una pauta de “desarrollo equilibrado”, pueda resultar simplemente de los efectos inducidos a través del sistema de precios por la liberación del comercio (BID, 1970: 465).

Para el BID, otra de las metas de progreso era la disminución de la pobreza, con su componente rural, y el de esa población desplazada hacia los núcleos urbanos. Durante los 60 y 70 las migraciones hacia las ciudades fueron importantes, aunque la población era aun mayoritariamente rural. Esos movimientos migratorios no habían sido completamente absorbidos por la industria manufacturera y el sector servicios, por lo que el banco consideraba insuficiente el crecimiento. Consecuentemente el ingreso medio per cápita, unidad de medida del desarrollo, no había crecido lo suficiente para alcanzar los valores que se consideraban indicadores de una economía de mercado. La pobreza tenía entonces como componentes, bajos ingresos y sectores excluidos tanto rurales como urbanos. El diagnóstico exhibido por el banco a los representantes de la CEE ponía allí el foco, y de algún modo establecía los parámetros para definir el desarrollo. “Si bien la producción industrial es importante, como se dijera anteriormente, hasta tanto los sectores productivos y de servicios modernos absorban el excedente de fuerza

laboral rural, no se podrá calificar a la región como una verdadera zona industrializada” (BID, 1970: 429).

El esfuerzo del banco estuvo dirigido a fortalecer el crecimiento y la influencia de la empresa privada, mejorar el clima de negocios e inversión. Situando al Estado como facilitador y garante del mercado para la asignación de recursos. La política social no se halla en los documentos completamente clara. Aunque se puede inferir cierta tensión entre lo privado y lo público, dado que durante el período industrialista las prestaciones sociales del Estado tenían carácter universal. La atención de salud, educación y promoción social estaban destinadas para amplias capas de la población y el lugar de lo privado era subsidiario.

En resumen, el modelo de desarrollo del BID estaba caracterizado por el modelo implantado en los países industrializados, esto es, crecimiento de la industria basado en una economía de mercado con libre circulación de mercancías y capitales, abierta a la competencia externa. Colocaba en un lugar preponderante a la iniciativa privada para la asignación de recursos y la satisfacción de las necesidades sociales. Con tal finalidad promovieron el establecimiento de un clima de negocios propicio a la inversión privada. Otra característica del desarrollo era una menor protección del mercado interno, la reducción de aranceles y medidas de protección, a fin de favorecer una economía orientada al mercado externo. La integración económica regional era el marco de esa apertura y la libre competencia, como una herramienta adecuada para la reducción de la pobreza. El fortalecimiento del mercado implicaba también el impulso de la educación privada como elemento integrador de los objetivos del desarrollo.

Década de 1980

Esa década estuvo signada por el endeudamiento externo, y la preocupación principal del BID fue favorecer las opciones conducentes al pago de la deuda contraída por los países. Hemos intentado encontrar cuál fue el modelo de desarrollo de ese momento y se hace difícil definirlo. El banco hacía más de una década que consideraba la industrialización como un proceso inviable y concluido. Así, la prioridad del banco en ese momento estuvo en la regularización de la deuda con el sistema financiero internacional, lo que se concretó en los primeros años de los 80.

El endeudamiento externo neto, que había llegado a casi \$48.000 millones en 1981, se redujo en dos tercios, a algo más de \$16.000 millones para 1983, en tanto que las corrientes de inversión directa disminuyeron a la mitad y otras salidas de capital (principalmente movimientos especulativos de capital privado) absorbieron todos los préstamos y flujos de inversión nuevos (BID, 1984: 193).

Recordemos la cita previa: “El peor marco hipotético posible de incumplimiento en los pagos por uno o más países se evitó mediante la introducción de drásticos ajustes internos” (BID, 1984: 199), que revelaba la importancia que le otorgaba al cumplimiento de los compromisos externos. El pago de la deuda, y de qué modo procurar los fondos necesarios consumió casi completamente su propuesta de desarrollo. La línea principal de acción giró alrededor del ajuste fiscal y la reducción de la inversión pública con la finalidad de obtener recursos a partir del ahorro interno. “Otra respuesta a la crisis fue la de adoptar medidas de austeridad fiscal, en particular en aquellos países que habían concluido acuerdos con el Fondo Monetario Internacional” (BID, 1985: 7).

De alguna manera las acciones del banco fueron la confluencia y concreción entre: las tendencias presentes al finalizar la ISI y las recomendaciones del BID y el FMI. Por un lado, una ruptura con el proceso de industrialización que el banco consideró agotado, y por la otra, la instrumentación de la apertura de las economías y el achicamiento del Estado. Medidas estas que se proponían como conducentes hacia el modelo existente en los países industrializados.

Es por ello que el objetivo del desarrollo propuesto guardaba grandes similitudes con las ideas liberales, que desde Breton Woods formaban parte del acervo de las economías centrales y de los organismos de financiamiento. Ese ideal de desarrollo establecía la supremacía del mercado como organizador social y asignador de recursos. La iniciativa privada como alternativa a la intervención del Estado, y la apertura económica para poner fin a las distorsiones e ineficiencias asociadas a la intervención estatal en la conducción de la economía. Desde otro lugar, fue el reemplazo de lo político por lo técnico, y la gestión de los profesionales especializados en lugar de los funcionarios políticos de gobierno (BID, 1984: 32).

El liberalismo que se hizo popular a mediados de la década de los años setenta se opuso a la continuación de la sustitución de las importa-

ciones, que consideraba como agotada y, pero todavía, como causa de distorsiones, ineficiencias y asignaciones erróneas (BID, 1984: 32).

Surgió como finalidad del desarrollo el repliegue del Estado de la inversión productiva y la provisión de servicios públicos. El modelo de desarrollo del banco, proponía la activa participación del sector privado en esas actividades y las privatizaciones se instalaron como la política adecuada. Entre los argumentos encontramos la ineficiencia de la gestión gubernamental, los costos subsidiados y las políticas redistributivas directas. Todo eso configuraba una distribución social de los costos que atentaba contra el clima de negocios, la rentabilidad de las empresas y la competitividad. Durante ese período surge con fuerza la idea de competitividad sistémica, de la cual es parte constitutiva el accionar del Estado y el tipo de orientación que este le imprimía a la economía. “En la mayoría de los países todavía hay un margen considerable para reducir los precios de sustentación y los subsidios a las empresas públicas, y para fijar los precios de los servicios públicos más de acuerdo con sus costos económicos” (BID, 1985: 15).

La aceptación de las ideas liberales⁴ significó un impulso para las ideas de integración regional sobre la base de economías abiertas orientadas por las exportaciones. Durante ese período encontramos las primeras referencias a la modernización del Estado. Esa caracterización abarcaba desde la importancia de la iniciativa privada, hasta las políticas de privatizaciones, y la reforma integral del Estado. En documentos posteriores a esa década las evaluaciones de los logros y objetivos alcanzados se destacaba la reforma del Estado como la gran transformación alcanzada (BID, 1999: 142). También, “La liberalización, por otra parte se propugnó como un enfoque orientado hacia el exterior diseñado para explotar las ventajas de un país pequeño en la economía mundial y para fomentar la competencia, la eficiencia y la modernización” (BID, 1984: 32).

Este aspecto de la reducción efectiva de las competencias y funciones del Estado, conocidas como modernización, fueron uno de los elementos distintivos con respecto a la década anterior. En aquel período los cuestionamientos no habían producido demasiados cambios. A partir de la crisis de la deuda las discusiones acerca de la función del sector público en la economía, y su rol como organizador social, produjeron modificaciones sustantivas. Un aparato estatal mínimo, abocado a las cuestiones básicas de infraestructura, servicios de seguridad y justicia se aceptaron como naturales y adecuados (BID, 1985).

En general, debe examinarse de nuevo la función del sector público en la economía, con el propósito de limitar su alcance a los aspectos más tradicionales de provisión de infraestructura básica social y económica, de creación de un ambiente más propicio para la inversión privada, y de satisfacción de las necesidades básicas (BID, 1985).

Se contabilizaba como otro logro de las propuestas de desarrollo al impulso de la inversión directa extranjera, tanto a los fines de actividades productivas como al financiamiento del Estado. Un método de inversión privada directa se produjo por medio del proceso de privatización de bienes públicos y la incorporación de nuevas tecnologías. De tal modo el banco proponía la apertura que orientaba la economía hacia el exterior mejorando la competitividad y el crecimiento. “Como consecuencia de la competencia extranjera, la economía se encontraría en condiciones de eliminar distorsiones y de mejorar la productividad y la asignación de recursos, lo que daría lugar a una aceleración sostenida del crecimiento económico” (BID, 1984: 31).

Durante ese período existe una cierta confusión entre medios y fines. Pues la mayoría de las políticas impulsadas por el BID constituyen en realidad propuestas instrumentales que no definen o aclaran cuál es el modelo de desarrollo. Es claro que ya no aceptaba el crecimiento industrial como objetivo, y lo había reemplazado por un indefinible “*economía conducida por las exportaciones*”. Indicando un cambio de orientación del mercado interno hacia la promoción de exportaciones, aunque no quedaba claro de qué tipo de productos estaba hablando, recordemos el debilitamiento del sector manufacturero (BID, 1985: 12).

Sí, debemos contabilizar que en ese momento comienza a consolidarse la perspectiva democrática como constitutiva del desarrollo. Paralelamente al cuestionamiento del tamaño y funciones del Estado el BID realiza una asociación estrecha entre democracia, transparencia y desarrollo. Realizaba las primeras alusiones a la corrupción del Estado y su importancia para promover la inversión privada.

Como síntesis de ese período diremos que se produjo un retroceso en la economía de la región hasta alcanzar valores de casi dos décadas precedentes. En un diagnóstico posterior el banco la denominó *la década perdida*, dando cuenta así del fracaso de las políticas de desarrollo implementadas. En esos años comenzaron a ejecutarse algunas de las propuestas del BID que eran promovidas desde el período previo. Si aceptamos que esas líneas de acción eran el modelo de desarrollo del

BID, entonces podemos contabilizar una cierta consolidación de la economía de mercado al lograrse la liberalización del comercio y la eliminación de trabas a la inversión privada, fundamentalmente extranjera. Esto permitió que el mercado ocupara un lugar destacado como organizador social y asignador de recursos. Ese lugar necesitaba de la racionalización de la administración pública y eliminar la intervención del Estado en la economía. Lo cual se concretó dando comienzo al proceso de privatización de las empresas públicas con la finalidad de reducir el déficit fiscal y complementariamente incrementar la participación del capital privado en la economía. La propuesta del banco fue la modernización del Estado, lo que significó también un ajuste fiscal y el abandono de las políticas proteccionistas, todo lo cual configuraron un nuevo modo de gestionar los bienes públicos. El desarrollo propuesto consolidó el abordaje técnico de la crisis, la subordinación de la política a la técnica y, dio impulso de la formación y capacitación para el desarrollo.

Década de 1990 hasta la actualidad

A partir de los 90 encontramos el modelo de desarrollo del BID definido como una continuidad del período anterior, constituido por una mayor riqueza de matices. Los objetivos son el Crecimiento Económico Sustentable, y la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social. La consolidación del mercado y la modernización del Estado son los pilares sobre los que se fundamentaba su instrumentación. Un rasgo distintivo del período considerado es un refinamiento de los objetivos económicos y su vinculación con necesidades sociales. El crecimiento económico asociado a la sustentabilidad, la reducción de la pobreza, y la equidad social. El documento “Competitividad, Documento de estrategia” (2003a: 3) da cuenta de la perspectiva general que sustentará la política del banco para el comienzo de este siglo XXI:

El Crecimiento Económico Sustentable, y la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social han sido definidos como los dos objetivos fundamentales de la Institución. Estos objetivos se atienden por medio de actividades en cuatro áreas prioritarias, en las cuales el Banco tiene una ventaja comparativa: la Modernización del Estado, la Competitividad, el Desarrollo Social, y la Integración Regional (BID, 2003a: 3).

Esas definiciones aparecían menos elaboradas al comienzo de los 90 y a medida que las adjetivaciones del desarrollo fueron cobrando aceptación el BID fue afinando su definición. Al realizar un balance de la década de los 80 el banco incorporó la dimensión ambiental, la problemática democrática y las necesidades sociales.

Nuestro común objetivo es construir una América Latina económicamente moderna, socialmente justa, ambientalmente sustentable y políticamente democrática, como todos la soñamos. Es también una oportunidad abierta a los Estados Unidos y al Canadá para su propia expansión económica y generación de fuentes de empleo (BID, 1999: 280).

El desarrollo así descrito está caracterizado por un Estado más pequeño, el mercado como organizador de los recursos sociales, la rentabilidad de las empresas (competitividad) como referencia principal, la integración entendida como apertura de la economía, y la reducción de la pobreza y la promoción social como consecuencias directas del crecimiento económico.

La Modernización del Estado como sinónimo de reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática. Esta opción se justifica por el creciente cúmulo de pensamiento académico y la amplia evidencia empírica que demuestra que el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y seguridad jurídica y política, que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente, y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable (BID, 2003c: 1).

El planteo citado se repite en otro documento más reciente: “Estrategia para una Política Social favorable a la Igualdad y la Productividad” (BID, 2012a) basado en el “Informe sobre el Noveno Aumento General de Capital” (BID, 2010c: 23). Allí nuevamente “*crecimiento económico, integración regional, reducción de la pobreza y promoción social*” son los objetivos buscados, y para ello la “*modernización del Estado y la competitividad*” son herramientas indispensables.

El desarrollo ya era una categoría académica instalada y contaba

con suficientes experiencias que lo avalaban. Para el banco el Estado moderno debía ser democrático y eficiente, garantizando la estabilidad macroeconómica y la confianza en el mercado. Para ello debía asegurar un marco jurídico, administrativo y político transparente y confiable. El crecimiento económico era la garantía para la promoción social, la reducción de la pobreza y la conservación del medio ambiente. El desarrollo se ocupaba también de la sustentabilidad de las actividades económicas y las relacionaba con lo social y ambiental (BID, 2010c: 13).

Hasta aquí encontramos una continuidad con los postulados de la década de los 80, sin embargo el refinamiento de lo particular, de lo micro, también se apreciaba en la incorporación al desarrollo del concepto de diversidad, entendiendo por tal a sectores minoritarios que de algún modo se hallaban excluidos de los beneficios de la modernidad o se encontraban en situación de vulnerabilidad. Los grupos considerados fueron múltiples y diversos, atendían a cuestiones ambientales, étnicas, de género, sexo, credo o alguna particularidad que los excluyese de los beneficios del desarrollo. Esa concepción se afianzó en la perspectiva del BID a medida que el desarrollo avanzó en su adjetivación, y lo particular fue cobrando relevancia frente a las soluciones macro.

Por otra parte, para acelerar la reducción de la pobreza se necesitan medidas concretas en diversos sectores a fin de que los beneficios del crecimiento lleguen a todos los segmentos de la sociedad, [...] eliminar las barreras sociales que excluyen a grupos étnicos y raciales minoritarios y a las mujeres, ampliar el acceso a la infraestructura social, ayudar a los pobres a manejar mejor los riesgos que enfrentan y promover un Estado más eficiente y eficaz que sea más responsable y responda a las necesidades de los pobres (BID, 2000c: 23).

Como ya hemos referido, en los últimos 20 años del siglo XX la necesidad de responder al deterioro del nivel de vida de la población originado en el retroceso de la “*década perdida*” dio lugar a la aparición de múltiples adjetivaciones del desarrollo. Esos refinamientos del modelo incluyeron nuevos aspectos a la modernización del Estado. Así el banco promovió acciones vinculadas con la descentralización, participación, gobernanza, microempresa, espíritu emprendedor y capital social (BID, 2013: 37). En ese planteo existió una asociación entre fines y medios que relacionaba indistintamente los objetivos económicos con los sociales y políticos. Encontramos también que las medidas tendientes

a la eficiencia económica se corresponden directamente con objetivos democráticos. Transcribimos una cita correspondiente a un documento anterior en diez años al recién citado, que estaba en la misma línea de pensamiento y acción.

El logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por lograr simultáneamente dos objetivos interdependientes: por un lado, una mayor estabilidad política democrática y, por otro, una mayor inclusión política que permita una representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados (BID, 2003c: 2).

En el Informe del año 2000 el BID ya reseñaba un conjunto de acciones realizadas en la lucha contra la corrupción en beneficio de la estabilidad democrática y la previsibilidad de las acciones de gobierno. La importancia que para el desarrollo significaba se manifiesta en la existencia de programas específicos a tal fin. Y la preparación de documentos que se ocuparan exclusivamente de la lucha contra la corrupción, complementarios de las acciones que el informe anual ya reseñaba.

Se prevé que el Directorio revise a principios de 2001 el documento titulado “Fortalecimiento de un Marco Sistémico contra la Corrupción”, el cual aborda las medidas necesarias que permitirán al Banco fortalecer e integrar en mayor grado sus acciones actuales contra la corrupción (BID, 2001d: 21).

La identificación del desarrollo con la consolidación democrática y la lucha contra la corrupción fueron la impronta general del período. La importancia del BID como fuente de recursos para la región, y su capacidad para fijar los objetivos, las políticas y los instrumentos le otorgaban un poder que se expresó en la asimetría en la negociación con los países beneficiarios. Las directivas del banco configuraron una guía para la acción de los países de la región y sus posiciones fueron asumidas no solo por los gobiernos sino por los técnicos y profesionales de los países miembros. Las condiciones para la elegibilidad de los beneficios fueron, y son, unilaterales y uniformes para todos los países del continente. A continuación transcribimos un texto que reafirma su estrategia, y que ya se halla naturalizada.

Históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo. En efecto, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un “déficit democrático” que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación (BID, 2003c).

También es distintivo del período la contextualización en la escala global, o la globalización como referencia más vulgar. La apuesta del banco ha sido, dentro de la modernización del Estado, a la reducción del ámbito territorial de su intervención. De tal manera la dimensión local, regional, subnacional, etc., representaba un marco adecuado para responder a la internacionalización de la economía y la apertura de los mercados. Esa línea de pensamiento propone una dialéctica entre local y global que se ha popularizado en la frase “*pensar globalmente, actuar localmente*” (Beck, 1993: 80). Para el BID las asimetrías productivas, geográficas, y las dificultades de acumulación dentro de las fronteras nacionales se resolverían por medio del desarrollo local o regional. En la mayoría de los documentos posteriores al año 2000 ya se había instalado esa propuesta porque hasta ese momento era preponderante el desarrollo orientado a los Estados nacionales. “La autonomía relativa de los procesos de desarrollo local deriva de una nueva articulación espacial de los procesos productivos, con nuevos encadenamientos a escala global que sustituyen a los tradicionales en el ámbito nacional” (Llorens, 2002: 10).

Esas políticas del banco favorecieron la modificación del modelo de acumulación. De tal modo a partir de los 90 la acumulación financiera como política de Estado se consolidó y continuó durante más de dos décadas. Durante ese período los países de la región, a instancias del banco, realizaron reformas estructurales con miras a consolidar la economía de mercado, liberalizar el comercio, racionalizar la administración pública, y la forma de intervención del Estado en la economía (BID, 2012b).

Entre mediados de los ochenta y fines de los noventa se produjo un pro-

fundo cambio de orientación en las políticas estructurales de los países latinoamericanos y caribeños, inspirado por el entonces en boga “Consenso de Washington”⁵. El modelo de desarrollo basado en la protección de los mercados nacionales y la intervención estatal fue reemplazado por un conjunto de políticas orientadas en forma dominante hacia el propósito de mejorar la eficiencia, facilitando el funcionamiento de los mercados y reduciendo los efectos distorsionantes de la intervención estatal en las actividades económicas (BID, 2012b: 2).

El lugar de llegada del desarrollo fue inmutable sin importar cuáles fueran las condiciones particulares que tuviera que enfrentar el BID. Los diferentes programas e investigaciones revisadas nos muestran cómo, con el foco puesto en la pobreza y la necesidad de su superación, la propuesta fue de índole fundamentalmente económica. Y cuando se refieren a la economía estaban hablando de la economía de mercado. Existió completa coherencia en los objetivos que orientaron los fondos aplicados en *todos* los países miembros. Para graficar ese comportamiento recurrimos al “estudio de país” (BID, 2001a) realizado para los financiamientos en Guatemala. Ese país emergía de una larga guerra civil originada en las asimetrías sociales. Allí, a pesar de la particular situación interna, los objetivos, instrumentos y metodología se mantuvieron invariables.

El informe hacía un racconto de los resultados del período 1996-1999 en el cual se aprobaron 16 préstamos, por un monto de US\$ 683,9 millones que completaron la ayuda para la reconstrucción a partir de 1996 luego de 36 años de guerra civil. La solución fue: reforma del Estado, privatizaciones y reducción del empleo público. El supuesto de esa propuesta fue que el desempleo, la marginalidad y la exclusión serían remediados por el mercado (BID, 2001a: 1).

Los Acuerdos de Paz, firmados en diciembre de 1996, permitieron finalizar una larga y cruenta lucha armada, y dieron la oportunidad para redefinir la agenda económica y social, enfocándola hacia una Guatemala más incluyente, más digna y más próspera. [...] Desde 1996, la estrategia vigente del Banco en Guatemala tuvo como base lo pactado en los Acuerdos de Paz. Esta estrategia identificó que, entre los desafíos de mayor importancia para Guatemala se encuentran los siguientes: (i) la incorporación de la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo, (ii) la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales, (iii) la modernización del Estado, y (iv) el desarrollo y

crecimiento de los sectores productivos privados. [...] Las reformas estructurales avanzaron satisfactoriamente, especialmente en los temas de desincorporación y privatización. Se otorgaron las concesiones de los ferrocarriles y de los correos, y la privatización de las empresas de electricidad, y de telecomunicaciones (BID, 2001a: 1).

Hemos elegido un caso particular en *condiciones históricas difíciles*, con enormes desafíos por superar con la finalidad de contrastar con el resto de los países de la región que se encontraban en condiciones de *estabilidad política e institucional*. Puede apreciarse que las líneas centrales de la estrategia y las soluciones implementadas estaban en consonancia con las propuestas del banco para países con estabilidad institucional. En el caso de Guatemala el acento puesto en las privatizaciones, la reducción del empleo público, la reforma del Estado, y la apertura de la economía fueron la primera línea de intervención. Los diferentes documentos del banco consultados poseen esta unidad de criterio de manera constante sea cual fuere el país o situación atendida. Estos conceptos, por otra parte, son constitutivos del núcleo básico del período de acumulación financiera.

Resumiendo, a partir de los años 90 el modelo de desarrollo del BID tuvo como objetivo el crecimiento económico sustentable y la equidad social. Esto sería posible por la modernización del Estado, aún en curso, que permitiría mejorar la calidad del ambiente económico e institucional. También posibilitaría el aumento de la productividad y competitividad de las empresas, acompañado por un proceso de flexibilización laboral y reconversión de la mano de obra. Esas transformaciones serían posibles con la promoción de la empresarialidad, y la aceptación de los valores de la eficiencia privada para la evaluación del Estado. La modernización del Estado se enriqueció con la incorporación de propuestas de descentralización y participación popular en las decisiones. El banco introdujo también el respeto por la diversidad en la representación democrática y propuso el fortalecimiento de la participación de las minorías. La modernización del Estado, la lucha contra la corrupción y el mercado como asignador eficiente de los recursos sociales fue el lugar de llegada del desarrollo. Esos objetivos fueron celebrados por su cumplimiento desde el comienzo del período y, de algún modo expresaron la satisfacción por el rumbo elegido y los logros obtenidos.

Cabe preguntarse si esa perspectiva sobre el desarrollo, que se prolonga hasta la actualidad, configuró un modelo superador para las sociedades latinoamericanas, si las políticas y los instrumentos elegidos para su concreción efectivamente modificaron la estructura económica y social, produciendo un tránsito hacia una mejora del nivel de vida de los países de la región.

3.3. A qué o a quiénes le atribuye el banco la responsabilidad del desarrollo

Décadas de 1960 y 1970

La intervención estatal fue la impronta del desarrollo durante la ISI. Es en referencia a ese modelo donde, de manera directa o indirecta, encontramos las responsabilidades tal como las plantea el BID. La dirección de las políticas gubernamentales estuvo en el impulso a la industria manufacturera, la consolidación del mercado interno y la inversión pública directa. Tal como vimos en el Capítulo 2 ese momento histórico estuvo influenciado por las ideas del desarrollismo, y esa fue la política dominante en la región. Ese lugar de mercado protegido fue una de las medidas más criticadas desde las ideas liberales en general, y con las que el BID tuvo coincidencias. Así lo manifestaba posteriormente cuando debió plantear alternativas para superar la crisis de la deuda externa.

Es claro que el proceso Latinoamericano se basó en gran medida en el “enfoque desarrollista” que confía en la protección para ampliar el tamaño del mercado, alcanzar economías de escala y, a través de un proceso de aprendizaje, obtener los beneficios dinámicos derivados del incremento de la productividad (BID, 1984: 37).

Recordemos que ya a comienzos de los 70 el BID diagnosticaba “*ciertas debilidades*” en ese modelo y agregaba una preocupación por el lento crecimiento del sector agrícola, el volumen de las exportaciones de productos primarios y algunos rasgos caracterizados genéricamente como pobreza rural con manifestaciones en el nivel nutricional de la población.

En la evolución de la economía de América Latina de los últimos años han subsistido ciertas debilidades que representan a la vez factores limi-

tantes para su desarrollo futuro: lento crecimiento del sector agropecuario, frente a una situación nutricional difícil en la mayor parte de los países, y la debilidad persistente de las exportaciones regionales, que siguen perdiendo terreno en el comercio mundial (BID, 1972: 2).

Esa situación era relacionada directamente “con el continuo crecimiento de la deuda externa y de su servicio” (BID, 1972: 2). El modelo de la ISI a pesar de su éxito en la mayoría de los países aún no había alcanzado los niveles necesarios para garantizar el flujo de divisas que se necesitaban para consolidar la industrialización. En relación con los países centrales los cambios de posguerra en el comercio internacional comenzaban a ser desfavorables: “El conjunto de países desarrollados con economías de mercado aumentaron sus exportaciones a razón de 14,7% por año, [...] los países en desarrollo lo hicieron a razón de 11% por año” (BID, 1972: 7).

En toda la región a pesar del incremento de las exportaciones de manufacturas y semi-manufacturas el mismo informe destacaba, “[...] las manufacturas constituyen solamente el 16,8% de valor total de exportaciones”. Para el BID las exportaciones insuficientes (tanto agropecuarias como industriales) y la intervención estatal en la orientación del desarrollo afectaban el crecimiento y la competitividad de la economía en general, y de las empresas privadas en particular. Debemos incluir entre esos señalamientos el acento puesto en la necesaria orientación al mercado externo, en contraposición con la política dominante de ampliación del mercado interno.

La estructura productiva dependiente de las exportaciones de productos primarios fue señalada como uno de los factores fundamentales del estancamiento. Ese señalamiento sostenía que la formación del sector externo era constitutiva y característica de la estructura institucional y económica de los países de América Latina. Del mismo modo sucedía con la necesidad de inversiones en bienes de capital y tecnología. Por otra parte la insuficiente participación de las manufacturas en el comercio exterior era asociada con la excesiva participación del Estado y las empresas públicas en la economía. El BID reclamaba dar mayor participación a las empresas privadas en las decisiones sobre el rumbo económico, y confiar en su capacidad para realizar las asignaciones de recursos necesarios para el desarrollo.

[...] el principal escollo que confronta el desarrollo económico de

América latina reside en la persistencia de su desequilibrio externo, derivado del estancamiento y falta de diversificación de las exportaciones, cuya rigidez limita la capacidad importadora de la región, precisamente en momentos en que se hace esencial incorporar en las estructuras productivas niveles cada vez mayores de inversión en bienes de capital, insumos industriales y aplicación tecnológica, a fin de que América latina aumente efectivamente su participación en la economía mundial (BID, 1970: 465).

El sostenimiento de la ISI entraba en contradicción con el cumplimiento de los objetivos de la ALALC instaurados en el Tratado de Montevideo para la “*liberación del comercio*”. Este tratado establecía “[...] la liberación total de gravámenes para los productos incluidos en el primer tramo de la lista común de la ALALC”. También se agravaba el sector externo debido al déficit creciente de los servicios financieros, “[...] los saldos netos negativos por concepto de intereses y dividendos de capitales extranjeros, fletes y seguros, fueron los más importantes” (BID, 1972: 7). Los factores limitantes al desarrollo estaban, según esa mirada, en la propia “*estructura institucional y económica*”. El lugar que ocupaba el Estado también era señalado como una de las trabas para el desarrollo, así como su preponderancia en relación con el lugar que ocupaba la inversión privada en la economía.

Las políticas públicas de orientación al mercado interno, insuficientes exportaciones, problemas de financiamiento y la demora en la aplicación de los acuerdos de la ALALC formaban parte del diagnóstico sobre las causas del insuficiente desarrollo. También debemos contabilizar el aumento de la inversión pública, y el de los servicios de la deuda que ya comenzaban a sentirse. Los aportes del sector privado eran vistos como la alternativa a los primeros desbalances de las cuentas públicas.

Pese al aumento significativo registrado en las exportaciones en los últimos años, el superávit tradicional del comercio exterior de la región ha continuado disminuyendo, mientras el déficit de la cuenta de servicios ha seguido en aumento. Sin embargo, las entradas netas de capitales a largo plazo, especialmente los de origen privado, lograron compensar dicho déficit y permitieron, además, un aumento sustancial en las reservas monetarias internacionales (BID, 1972: 2).

Durante los 60 y 70 se verificó una fuerte liquidez en el sistema financiero internacional y existía gran predisposición de los capitales para

dirigirse a los mercados de países en desarrollo. Como ya lo hemos referido en el marco teórico, los excedentes de capital se dirigieron a regiones en crecimiento y alta rentabilidad. En algún sentido podemos afirmar que promovieron y hasta presionaron para el endeudamiento externo de aquellas economías que se hallaban en un ciclo expansivo. De tal modo resultaba sencillo y a tasas convenientes sostener el crecimiento de la ISI, la expansión del mercado interno, la incorporación al consumo de nuevas capas de población, y la implantación de un conjunto de mejoras sociales. Cuando el péndulo de la economía internacional comenzó su recorrido hacia el estancamiento y la recesión, la necesidad de recuperación de los países industrializados cambió drásticamente las condiciones financieras.

El elevado nivel de liquidez del sistema financiero internacional hizo que los créditos externos fueran relativamente baratos y fáciles de obtener, lo cual alentó a los países a financiar su déficit en cuenta corriente y, en la mayoría de los casos, a acumular reservas sin tener que recurrir a las devaluaciones monetarias (BID, 1985: 5).

El financiamiento externo fue sencillo de obtener, los capitales fueron abundantes y las bajas tasas de interés los hicieron atractivos. Apparentemente se financiaba el crecimiento, la expansión de la actividad económica y el crecimiento del mercado interno. Sin embargo como vimos en 2.2. el saldo neto de capital durante los años 1961 hasta 1968 fue negativo para los países en desarrollo de América Latina. Por diferentes mecanismos, como servicios de la deuda, repatriación de utilidades o derechos de patente, las economías de la región realizaron una transferencia neta de recursos hacia los países industrializados.

Resumiendo, para el BID la responsabilidad fue de los Estados y sus gobiernos y las causas que explicaban esa responsabilidad fueron:

La excesiva intervención estatal que provocaba impedimentos y trabas al crecimiento, la competitividad y la eficiencia de la economía. Los factores limitantes del crecimiento se encontraban en la propia estructura institucional y económica y en las políticas de protección del mercado interno y las empresas locales. Muchas de esas empresas, de carácter monopolístico, en manos del Estado. Por otra parte la estructura de exportaciones dependiente de la producción primaria y la insuficiente participación del sector industrial contribuyeron al estrangulamiento del sector externo. Durante esas dos décadas el banco promovió la integración económica

con escasos resultados, y describían con preocupación cómo no se habían alcanzado los objetivos de la ALALC. Las metas de mercados abiertos y libre circulación de capitales no se estaban cumpliendo y las fronteras arancelarias continuaban vigentes. De diferentes modos el banco promovía la necesidad de alcanzar un Estado subsidiario al que pudieran aplicarse criterios de eficiencia empresarial para su desempeño.

Década de 1980

Luego de un largo período de crecimiento impulsado por el auge de la industria manufacturera la década comenzó con la crisis de ese modelo en toda América Latina. El desarrollismo tocaba a su fin, en parte por el cambio del escenario económico internacional, el endeudamiento externo y también las presiones internacionales derivadas de la recesión en los países centrales. Durante esas décadas el crecimiento sostenido produjo importantes modificaciones en la estructura económica, la movilidad social, las condiciones generales de vida, y el lugar que ocupó el Estado en la organización social.

Durante más de dos décadas el sector manufacturero fue el motor del desarrollo latinoamericano, creciendo a tasas desusadamente elevadas en comparación a las demás regiones del mundo. [...] En 1981, la fase de desaceleración del crecimiento industrial dio paso abruptamente a una etapa de recesión, con una caída de 4.2 por ciento de la producción manufacturera (BID, 1984: 216).

La política basada en la ISI fue responsabilizada por la crisis en curso y el endeudamiento externo. Ya hemos transcritto diversos textos que nos hablan de las dificultades financieras derivadas del sostenimiento de las importaciones necesarias para la industria manufacturera, y de las surgidas del mayor consumo y poder de compra. El financiamiento internacional disminuyó abruptamente y las tasas de interés registraron un incremento considerable, en consecuencia los países debieron recurrir a sus reservas monetarias y restringir el egreso de divisas. A riesgo de ser reiterativo, volvemos sobre la coyuntura internacional y, recordemos que el proceso recesivo tuvo como un componente importante la crisis del petróleo y la suba internacional de su precio. En ese contexto, para el banco la responsabilidad estuvo primordialmente en la política interna de los países de Latinoamérica, siendo el contexto un elemento secundario.

A mediados de 1981 las economías industrializadas entraron en una recesión que se prolongó hasta fines del siguiente año. En ese lapso, las tasas reales de interés se elevaron significativamente y descendieron los precios de exportación de los productos primarios. La contracción de sus exportaciones y el fuerte incremento en el pago de intereses de la deuda llevaron a los países de la región a utilizar masivamente sus reservas internacionales (BID, 1985: 19).

Los países de la región demoraron más de una década en aplicar las recomendaciones del banco que les permitirían continuar con el desarrollo. La necesidad de abrir la economía a la competencia extranjera, a fin de eliminar distorsiones y mejorar la competitividad era sugerida por el BID desde los años 70. Sin embargo solamente en presencia de la crisis de la deuda en toda su magnitud ese lineamiento fue implementado. El banco refiere dos opciones que alternativamente se pusieron en práctica con resultados diversos según los países. Las alternativas propuestas por el BID para cumplir con los compromisos externos y afrontar la crisis fueron dos: una gradual, de ajuste paulatino del tipo de cambio, ajuste en precios y salarios, y facilidades para el tratamiento de la deuda privada. La otra alternativa fue una política de choque para el ajuste del valor de la moneda, reducción brusca del déficit fiscal, política monetaria restrictiva y probable contexto inflacionario (BID, 1985: 5). En todos los casos el resultado final fue el estancamiento y el retroceso de los niveles de actividad: “*La recesión del sector manufacturero [...] implicó una regresión a los niveles de producción de cinco años atrás*” (BID, 1984: 216).

Las reformas necesarias para cambiar el rumbo, fallido del desarrollismo, eran la limitación en la intervención del Estado en la economía y la disminución de los subsidios y beneficios fiscales. Desde el informe de Roma (BID, 1970: 608-609) se llamaba la atención por el incremento en los servicios de la deuda necesarios para financiar el crecimiento de la industria manufacturera. El carácter protegido de ese mercado fue repetidamente señalado por su falta de competitividad y los costos no alineados con estándares internacionales. El tamaño del Estado signado por importantes gastos sociales, inversión productiva y tarifas subvencionadas fueron para el banco los componentes centrales del déficit fiscal. Ya en los 80 agotado el proyecto de la ISI cobró fuerza la perspectiva de liberalización, y se aplicó efectivamente. El siguiente documento es representativo de esa perspectiva: “[...] las políticas co-

merciales deben orientarse a reducir de manera gradual y constante los niveles (y mecanismos) de protección efectiva a largo plazo con el propósito de contener las presiones de los costos internos y de mejorar la competitividad internacional” (BID, 1985: 17).

La demora en cambiar el rumbo fue atribuida a una inadecuada adaptación a los cambios operados en el contexto internacional, y las recomendaciones del BID se mantuvieron constantes en esa perspectiva. Del mismo modo que la insuficiente participación del mercado para orientar el desarrollo demoraron en ser implementadas. Recién en esa década toman fuerza las medidas de reducción de las competencias del Estado y la promoción del capital privado en la asignación de recursos. Desde el punto de vista del banco la década de los 80 fue el momento en el cual, a pesar de los costos sociales, se implementaron las medidas que reinsertaban a los países en la economía internacional. Era una característica apuntada, desde el BID y también los medios académicos, que la estructura tradicional de la economía era la fuente de ineficiencias y baja competitividad.

Resumiendo, para el BID en este período nuevamente la responsabilidad fue de los Estados y sus gobiernos, y las causas fueron:

La ISI fue la política dominante que implementaron los países de América Latina y el Caribe durante más de dos décadas, y el período final de esa experiencia desembocó en endeudamiento generalizado y fuertes restricciones del sector externo. Para el BID el endeudamiento fue la consecuencia de sostener mercados protegidos y poco competitivos, con costos no compatibles con los niveles internacionales de productividad. Nuevamente la excesiva intervención del Estado en la economía produjo distorsiones, asimetrías y desequilibrios que atentaron contra el desarrollo, y coadyuvaron a la profundización de la crisis que era amplificada por la recesión de la economía mundial. Esa situación distorsiva forzó la disminución de los subsidios y beneficios fiscales que eran sugeridos por el BID desde la década precedente. La participación activa del Estado en la orientación de la economía había puesto trabas a la apertura de la economía. Como consecuencia de ello, finalmente, los gobiernos aceptaron que el modo de afrontar la crisis de la deuda era la apertura de las fronteras comerciales y la aceptación de la inversión privada extranjera. Todos esos elementos ponían de manifiesto una inadecuada adaptación a los cambios ocurridos en la economía mundial y la escasa flexibilidad puesta de manifiesto por la acción Es-

tatal. De tal modo quedó abierta la posibilidad de confiar en la iniciativa privada para orientar el rumbo económico y la asignación de los recursos sociales. Esto permitiría superar la estructura tradicional de baja competitividad en el mercado internacional. Como puede apreciarse todas las razones que condujeron a la “década perdida” fueron para el banco de entera responsabilidad de los países de la región.

Década de 1990 hasta la actualidad

Para el BID los fracasos en los intentos autónomos de los países de América Latina se debían a tres “fenómenos adversos”, los cuales configuraban las razones de los intentos fallidos de desarrollo. El primero fue causado por la inestabilidad de precios, originada en los desbordes del gasto público y el déficit de las empresas públicas. Para lo cual se hacía necesaria una política monetaria más activa por parte de la autoridad monetaria. La segunda razón fue la ineficiencia económica derivada del proteccionismo del mercado interno, lo que redujo la competitividad internacional de los países. De tal modo el sistema productivo no alcanzaba, por su aislamiento, los niveles de productividad internacional y no poseía la competitividad necesaria. El tercer fenómeno fue una cultura redistributiva inequitativa, con raíces en valores e instituciones coloniales de características rentística. Esto explicaría por qué la intervención del Estado en su intento de atender necesidades sociales sostuvo instituciones obsoletas e inequitativas.

[...] a una excesiva tolerancia con respecto a tres fenómenos adversos, cuya acción combinada fue debilitando el modelo y creando las condiciones para la crisis de aquel paradigma económico [...]. Ellas son las siguientes: Primero, se tiene la tolerancia con la inestabilidad de precios, que reconoce sus orígenes en los desbordes del gasto público y la permisibilidad de las políticas monetarias de los bancos centrales, que fueron totalmente pasivos frente al creciente déficit del Estado y de las empresas públicas. Segundo, hay la tolerancia con la ineficiencia económica, resultado del exceso de proteccionismo comercial y del aislamiento del sistema productivo de la competencia internacional. Tercero, existe la tolerancia con la desigualdad, que encuentra algunas de sus raíces principales en valores e instituciones de la época colonial, que derivaron una cultura rentista y una elevada concentración de la propiedad, así como también de políticas populistas (BID, 1999: 367).

La situación descrita se arrastraba desde la ISI, y posteriormente debido a los efectos recesivos de los ajustes implementados durante la crisis de la deuda, agravada por un contexto internacional adverso. Las reformas necesarias no tuvieron la profundidad necesaria para atender a las tres causas antes apuntadas. Así la responsabilidad del desarrollo o de su fracaso residía en la implementación de políticas orientadas: al restablecimiento de la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público y la reforma tributaria, a la liberalización financiera, el establecimiento y mantenimiento de una tasa de cambio competitiva, la liberalización comercial y la remoción de obstáculos a la inversión extranjera directa, a la privatización y desregulación de actividades económicas, principalmente de aquellas transferidas al sector privado. En síntesis, los gobiernos debían corregir el rumbo económico si aspiraban a lograr avances en la dirección del desarrollo. Ese cambio de rumbo implicaba una mayor confianza en los mecanismos del mercado y una reducción del papel del Estado (BID, 1999: 351).

Las políticas de ajuste que debieron enfrentar estos países fueron extremadamente recesivas, debido a las condiciones adversas del escenario externo. Esas políticas debieron ser complementadas, [...] en el marco más amplio de un conjunto de reformas estructurales [...]. En un comienzo estas reformas configuraron los lineamientos de la nueva estrategia económica de América Latina. Ellos se referían al restablecimiento de la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público y la reforma tributaria, a la liberalización financiera, el establecimiento y mantenimiento de una tasa de cambio competitiva, la liberalización comercial y la remoción de obstáculos a la inversión extranjera directa, a la privatización y desregulación de actividades económicas, principalmente de aquéllas transferidas al sector privado, y otras medidas complementarias (BID, 1999: 351).

Desde hacía tiempo las necesidades de inversiones eran resueltas con fondos públicos directos, endeudamiento o inversión extranjera. La insuficiencia de formación de capitales provenientes del ahorro interno era recurrente en la región. Entre las causas apuntadas por el banco estaba la cultura rentística, el inadecuado marco regulatorio y la obsolescencia del sistema jurídico. “La insuficiencia de la formación de capitales afecta prácticamente a todos los ámbitos de la actividad económica regional” (BID, 1999: 512). Las políticas de control monetario, austeridad

fiscal y ajuste para la obtención de mayores niveles de ahorro interno eran necesarias para afrontar las condiciones internacionales adversas.

La responsabilidad del desarrollo estaba en la propia naturaleza de las instituciones estatales. Las cuales eran débiles e inadecuadas para el desarrollo económico y social, heredadas de un pasado colonial poco propicio para la iniciativa privada. Los diferentes modelos de desarrollo vigentes en ese momento, y que el BID suscribía, ponían el acento en la modernización del Estado, empoderamiento de la sociedad civil y participación ciudadana para afrontar los desafíos de una economía mundial competitiva y cada vez más abierta. Por un lado el Estado debía asumir mayor responsabilidad como facilitador del mercado, y por la otra debía ceder mayor cuota de decisión a la sociedad civil por medio de la descentralización y la participación.

El BID no solamente atribuía la responsabilidad del subdesarrollo a las políticas gubernamentales, sino que incluso realizaba investigaciones para rastrear la causalidad en situaciones geográficas o climáticas. Para graficar esta situación recurrimos a un estudio que financió sobre las condiciones particulares de las regiones tropicales. El BID en ese trabajo encontraba que una de las principales causas que afectaban la igualdad y el desarrollo serían las condiciones geográficas negativas de la región tropical⁶. La vida en esas zonas es complicada por *“las enfermedades, las pestes, los problemas con el clima, y la calidad del agua”*. Esos factores habrían limitado la productividad del trabajo y en especial limitaban la eficiencia productiva de la actividad agropecuaria. Afirmaban que *“el esfuerzo físico que un individuo puede hacer cuando está a merced de los trópicos es substancialmente menor que en un país con estaciones moderadas”* (BID, 1998: 10-36).

Por comparación ese análisis de las condiciones ambientales indicaría que en las regiones templadas no existirían inconvenientes derivados del frío, las nevadas o una caída en la disponibilidad de recursos durante el invierno. Por lo que podrían proseguir la actividad productiva sin inconvenientes, del mismo modo tampoco existirían enfermedades o “pestes” en esos países. Cuando el banco afirmaba que una persona en los trópicos hacía “esfuerzos físicos menores”, si bien no lo dice, parecería aludir a que allí se trabajaba menos (BID, 1998: 10-36).

En ese mismo reporte planteaba que las “condiciones tropicales” promovieron “relaciones verticales, jerarquías y divisiones de clases antes que los vínculos horizontales que construyen el capital social y contri-

buyen al desarrollo y la equidad”. Se reconocía que parte de la inequidad pudo haber sido heredada del pasado colonial, y “pudo haber sido determinado por su geografía y sus acervos de recursos”. Aclaraba también que la esclavitud era la manifestación extrema de un mercado con “baja competencia entre empleadores y gran poder sobre los empleados”. De tal modo, concluía que la esclavitud fue “un fenómeno que se desarrolló exclusivamente en los climas tropicales y subtropicales, éstas siendo partes del Nuevo Mundo donde la tecnología agrícola presumiblemente la hacía más provechosa” (BID, 1998: 98).

En resumen, al cabo de varias décadas, para el BID la responsabilidad de los sucesivos fracasos para alcanzar el desarrollo fue exclusiva de los Estados de Latinoamérica y el Caribe. Los modelos llevados adelante por los países de la región no produjeron los resultados esperados y, por el contrario, al cabo de varias décadas los errores cometidos agravaron la situación. Como veremos, en el proceso de todo el trabajo, el banco sostuvo que sus recomendaciones no siempre fueron atendidas, y en muchos casos lo fueron a destiempo. Durante los 90 el BID hizo lugar a nuevas ideas, y así se realizaron investigaciones y financiamientos para el desarrollo local, regional, endógeno, sustentable y social. Esas acciones estaban basadas en la necesidad de corregir los errores del modelo proteccionista⁷ y, se concretaron en políticas de austeridad para afrontar las cambiantes condiciones financieras internacionales. Condiciones internacionales que para el banco no condicionaban las medidas económicas internas, y a las cuales los países se debían adecuar. Desde su perspectiva, una de las causas principales del fracaso fue la existencia de Estados tradicionales, poco propicios para la actividad privada, con instituciones débiles e inadecuadas para el desarrollo económico y social. Situación agravada por la corrupción congénita y la debilidad de las instituciones democráticas. Las nuevas propuestas del BID para superar los fracasos previos se orientaron a la necesidad de reconstruir la capacidad institucional para hacer frente a los desafíos de una economía mundial competitiva y cada vez más abierta. La responsabilidad fue lograr la modernización, con transparencia bajo los nuevos paradigmas de descentralización y participación de la sociedad civil.

3.4. Cuáles son sus líneas de intervención en los países en vías de desarrollo

Décadas de 1960 y 1970

Durante el período industrialista uno de los ejes centrales de la política del BID fue, y sigue siendo la integración económica. En ese período inicial de su actividad el impulso de la ALALC expresó ese objetivo. Pero no fue la única ni principal línea de intervención pues también promovió la consolidación de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), apoyó la constitución del Mercado Común de Centro América (MCCA), el Mercado Común del Caribe (CARICOM) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La integración económica tuvo dos enfoques diferentes por los que transitó efectivamente en esas dos décadas. Por un lado sucedió como continuación natural de la ISI entre los países de la región que compartían esa orientación estratégica. Esa integración estaba inspirada en las ideas de CEPAL que promovía un mercado regional integrado y complementario a partir de la industrialización de cada país en particular. La siguiente cita refiere a una mirada retrospectiva que el BID hizo sobre el primer proceso que naturalmente se había verificado y era una realidad ineludible a considerar (BID, 1984: 32).

[...] la integración en la América Latina se concibió como un proceso orientado hacia dentro, una extensión, dentro de un marco ampliado, de la pauta de desarrollo de posguerra basado en la sustitución de importaciones y la conservación del mercado interno para los productores locales (BID, 1984: 32).

Por otro lado, en la posguerra como resultado de la reactivación del mercado mundial, la integración fue impulsada por los países industrializados bajo la forma de libertad comercial y financiera. El banco percibió esa situación e hizo suya esta última idea que generó una tensión con la política dominante en la mayoría de los países. Sus lineamientos y estrategias fueron la apertura de las economías de la región, la supresión de las barreras arancelarias, y para-arancelarias. Proponiendo la integración en consonancia con la visión de las economías centrales.

Fue una característica de la ISI la orientación al mercado interno y

la elevación del consumo interno basado en políticas distributivas y expansivas. En cambio la perspectiva de apertura de la economía, libre circulación de mercancías y capitales, como era el caso de la propuesta del BID, formaba parte de una estrategia de economía orientada hacia el comercio exterior. Se trataba de estrategias diferentes y contrarias. Así lo planteaba el banco como alternativa a la ISI en su informe sobre la integración de los países de la región realizada retrospectivamente: “La liberalización, por otra parte se propugnó como un enfoque orientado hacia el exterior” (BID, 1984: 32).

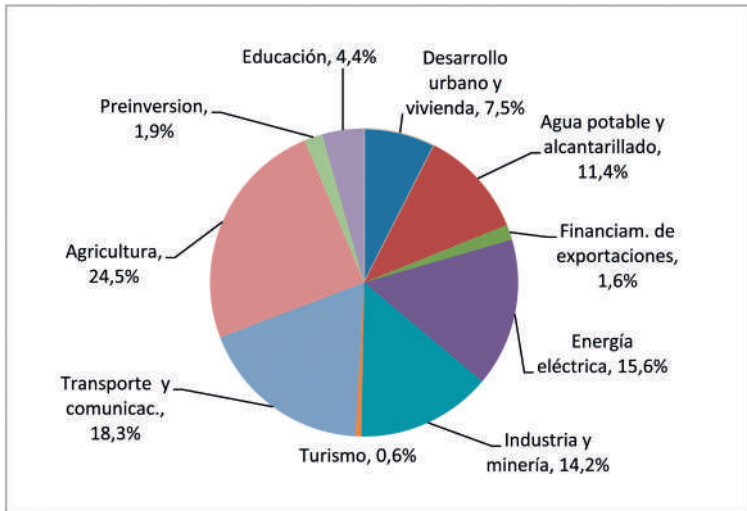
Las ideas neoliberales, en ese momento, comenzaban a ser dominantes y desde los centros académicos y también los organismos de financiamiento se promovían el abandono de las políticas más difundidas en la región. La ISI era responsabilizada como la causa de la crisis en curso y los diversos documentos consultados así lo demuestran. Haciendo historia y como revisión de su propuesta el BID realizó diversos análisis e informes al respecto, a continuación un texto que sintetiza el corazón de su estrategia. La que compartía con otros organismos multilaterales de créditos, y los centros de estudios de América Latina.

El liberalismo que se hizo popular a mediados de la década de los años setenta se opuso a la continuación de la sustitución de las importaciones, que consideraba como agotada y, pero todavía, como causa de distorsiones, ineficiencias y asignaciones erróneas (BID, 1984: 32).

En ese contexto internacional el BID definía a la región como economías agrarias, de baja productividad y cercanas al monocultivo, también con dificultades para alimentar los pueblos de América Latina. A partir de esa mirada es que impulsaba el incremento de la productividad en la actividad agropecuaria, y comenzaba a promover la modificación del régimen de tenencia y propiedad de la tierra. Subyacía en ese diagnóstico la idea de formas de producciones primitivas, arcaicas o precapitalistas en el sector agrario.

Si analizamos los volúmenes prestados por el banco nos encontramos que el sector agrícola es el más favorecido con el 24% por delante del Transporte y Comunicaciones (18%), Energía eléctrica (16%), e Industria y Minería (14%) (Gráfico N° 5) (BID, 1972: 16).

Gráfico N° 5. Préstamos BID período 1960-1970. Distribución por sectores



Fuente: BID (1972: 16).

Podemos observar que a pesar de la importancia asignada a la sustitución de importaciones como estrategia para el desarrollo, el sector industrial se encuentra en tercer lugar en los montos prestados para la década 1960-1970. Puede considerarse que los aportes a transporte y comunicaciones, y energía son inversiones complementarias de la industria. Sin embargo para afirmar cuál fue la incidencia real sobre el sector industrial sería necesario analizar los proyectos concretos para determinar su participación en el desarrollo industrial. Recordemos que la transformación económica había sido profunda y el sector industrial tenía una participación importante en el PBI de la región.

De todas maneras es indudable que, a pesar del debilitamiento del proceso de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, América latina continúa afianzando su sector manufacturero y ha alcanzado un alto grado de desarrollo industrial en varios sectores, especialmente en los países mayores. Así es como al finalizar la década la región había modificado su estructura productiva de manera tal que el sector industrial ya aporta un 25% del producto interno bruto de la

región, en comparación con el 28% en Japón, y el 31% y 35% en los Estados Unidos y Gran Bretaña, respectivamente (BID, 1970: 427).

El banco también buscaba mantener la población rural en su lugar de residencia y mitigar la migración hacia los centros urbanos, con el objetivo de disminuir la presión sobre el empleo y los servicios urbanos, ya que el crecimiento industrial no alcanzaba para absorber completamente la mano de obra rural. La perspectiva de esas prioridades puede encontrarse en el siguiente análisis de la situación económica-social de la región, que también justifican su atención de la pobreza rural como factor desestabilizante:

[...] la mitad de la población de América Latina reside en el campo, al reconocimiento que el éxodo rural hacia las ciudades es precisamente la causa fundamental del crecimiento abrupto y desordenado de los centros urbanos, que ocasiona tantos trastornos en la prestación de servicios sociales y empleo, finalmente, el convencimiento de que una sana política industrial requiere la protección y fomento de la actividad agropecuaria, como mercado de primer orden y proveedor de la materia prima y el ahorro interno y externo que requiere la inversión industrial (BID, 1972: 28).

Otro aspecto de su financiamiento a considerar fueron las necesidades de capital del proceso industrializador derivados de la ISI. Esas necesidades requerían importes dotaciones de capital que, como ya hemos visto, dependían fundamentalmente de los excedentes del comercio exterior. En relación a esa necesidad el banco planteaba algunas alternativas que justificaban el aporte externo por parte de los organismos financieros internacionales. Dentro de esa argumentación se colaba la referencia de las rigideces estructurales que no eran otras que los mercados protegidos y las trabas a la libre circulación de las mercancías de los países industrializados:

Aunque idealmente la solución de orden comercial es la meta a que tiende la política exterior de los países latinoamericanos, también es cierto que en la medida en que las rigideces estructurales no permitan modificar sustancialmente sus características actuales e impartirle un dinamismo que lo equipare al intercambio entre las regiones más desarrolladas, el flujo financiero a largo plazo, o sea la otra herramienta de la cooperación internacional, seguirá siendo un factor importante (BID, 1970: 465).

En esa década la orientación del financiamiento del banco también incluyó la consolidación de las empresas multinacionales en las economías de la región para el aporte de capital y tecnología. En ese aspecto propuso y financió diferentes estudios de consultoría y académicos a fin de analizar las dificultades para su implantación en la región. Los estudios concluían en la conveniencia de la radicación de empresas multinacionales, y sugería recomendaciones para facilitar su implantación. En el informe sobre la década 60-70 encontramos un resumen de las actividades de difusión realizados y dejaban claro su impulso a la radicación de empresas multinacionales: “El programa incluyó la publicación del siguiente trabajo: Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica” (BID, 1972: 123).

Entre las sugerencias del encuentro realizado en Roma entre el BID y representantes de la CEE destacamos la recomendación para la mejora del “*clima de inversión*” como tarea de los gobiernos. Responsabilidad que se lograría por la acción decidida del Estado, y dice literalmente: “Armonizar las legislaciones nacionales en beneficio de una mayor movilidad de productos y capitales” (BID, 1970: 835). De tal modo durante todo el período del modelo industrialista el banco promovió acciones, estudios e investigaciones a fin de crear un clima favorable a la empresa privada y afirmar su rol organizador del mercado.

Esa línea de acción del BID se apoyó en la formación de técnicos, profesionales y funcionarios que favorecieran su perspectiva. De tal modo el financiamiento tuvo como destinatarios a *universidades, fundaciones, institutos de investigación y diversos organismos*. El Balance de 1970 cita diversas instituciones y universidades donde se realizaron cursos, seminarios y capacitaciones durante la década 1960-1970, entre ellos los siguientes: “Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo Económico y Social (CEPADES), Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) de la Fundación Getulio Vargas, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Banco Central de la República Argentina, Instituto de Pesquisas Económicas de la Universidad de São Paulo, Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) en Caracas, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional del Sur, en Bahía Blanca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, FLACSO, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Escuela Latino-

americana de Ciencia Política y Administración Pública (ELACP), Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)” (BID, 1972: 122).

Las intervenciones no solo incluyeron el impulso a cursos y capacitaciones en y para los intelectuales, funcionarios y profesionales de América Latina y el Caribe, sino también la intervención para modificaciones de la estructura y dotación de las unidades académicas. Las universidades se contaron entre sus beneficiarios en toda América Latina, con el expreso objetivo de orientar la dirección y finalidad de la educación superior. A continuación un breve texto del informe citado:

La mayoría de las universidades argentinas se caracterizan por la dispersión de sus facultades, lo que da lugar a una duplicación de esfuerzos y servicios, y dificulta la comunicación entre las diversas escuelas de una misma institución. A pesar de estos inconvenientes, el sistema universitario argentino ha alcanzado progresos satisfactorios, siendo la actitud de los directores y dirigentes universitarios favorables a la adopción de reformas, incluyendo la reorientación de los estudios hacia campos que se relacionen más directamente con el desarrollo socioeconómico del país (BID, 1972: 42).

El Informe sintetiza la importancia que el banco daba al sector educativo, fundamentalmente técnico y universitario en relación al modelo de desarrollo que impulsa y resume en cifras esa intervención:

Las contribuciones del Banco a proyectos en el sector de la educación se elevan a \$208 millones (dólares USA), distribuidos en 57 préstamos con un valor total de \$441 millones. Estas operaciones ayudan a modernizar, ampliar o mejorar 592 centros de enseñanza de los cuales 108 son universidades y 484 escuelas vocacionales o técnicas con una matrícula total de 880.000 estudiantes. El Banco ha otorgado especial importancia a estos programas y a ampliar y mejorar la enseñanza de aquellas disciplinas que tengan relación con el desarrollo económico y social de los países (BID, 1972: 30).

El BID enfocó su atención en la formación y capacitación de técnicos, científicos y gestores públicos. Por un lado mediante la capacitación directa bajo la forma de asistencia técnica, y por el otro con la intervención sobre el sistema educacional en sus diferentes niveles. La

variedad de universidades, facultades y escuelas técnicas financiadas en varios países de la región dan cuenta de la importancia concedida a la unificación de las ideas sobre el desarrollo (BID, 1972: 122).

Desde el inicio de sus operaciones existió una política destinada a favorecer un determinado conocimiento científico-técnico para el desarrollo, y el afianzamiento de una institucionalidad que lo contuviera. Es de hecho un financiamiento destinado a la construcción de dispositivos para el afianzamiento y difusión de sus ideas del desarrollo. Su influencia promovió la instalación de cierto modo de organización del conocimiento desde el punto de vista de los contenidos, de los mecanismos para la circulación y apropiación de los conocimientos, de las formas institucionales, y de los incentivos y reconocimientos.

Resumiendo, durante los años 70 el BID promovió la Integración económica regional en consonancia con los postulados de la ALALC. Para ello impulsó estudios que sustentaron la necesidad de modificar: el sistema impositivo, los incentivos fiscales y aduaneros, la eliminación de barreras y restricciones monetarias para el ingreso de capitales, y privatizaciones para incrementar la participación del capital privado en la economía. Esto incluía la radicación de empresas multinacionales y asignar mayor importancia al sector privado. Los fondos se dirigieron prioritariamente hacia la agricultura, y en el otro extremo hallamos que el financiamiento de exportaciones fue casi nulo. En relación con el sector agrario con el fin de lograr mayor productividad impulsó reformas sobre el régimen de propiedad y tenencia de la tierra, que expresaban su estrategia de reemplazar las formas tradicionales de producción. Los préstamos al sector productivo no agropecuario en el momento de auge del industrialismo fueron de apenas un 14%.

El camino del desarrollo requería además redefinir el lugar del Estado, y aplicar a su gestión criterios de eficiencia empresarial. Como complemento de estos múltiples objetivos el rol del BID se afirmaba en la asistencia técnica para la gestión del desarrollo, para ello financió la formación de técnicos y profesionales capaces de instrumentar las líneas de acción que eran constitutivas de su estrategia.

Década de 1980

La crisis de la deuda externa se manifestó a partir de 1981 y hacia mediados de 1982 casi la totalidad de las economías enfrentaron una severa

contracción de financiamiento externo. Simultáneamente a mediados de 1981 las economías industrializadas entraron en una recesión que se prolongó hasta fines del año siguiente. Durante ese período las tasas reales de interés se elevaron significativamente y descendieron los precios de los productos primarios. La retracción de las exportaciones y el incremento de los intereses de la deuda llevaron a los países deudores a utilizar sus reservas internacionales (BID, 1985: 19).

Frente a ese escenario el BID promovió el cumplimiento de las obligaciones mediante la obtención de excedentes a partir del ahorro interno. Esa fue la línea de acción preponderante al iniciarse los 80, y a medida que la regularización se efectuaba su principal preocupación se orientó hacia la estabilización macroeconómica.

Aun considerando los costos sociales que eso significaba, como ya se explicó, el banco consideraba inadmisibles la posibilidad de no cumplir los compromisos financieros. Consecuentemente en muy poco tiempo el conjunto de países de América Latina y el Caribe refinanció y regularizó su situación, implementando un ajuste que significó importantes costos sociales, el descenso del nivel de vida y aumento del desempleo. El impulso de estas medidas era compartido con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que impuso metas estrictas para posibilitar los acuerdos de financiamiento. “La austeridad fiscal ha sido una preocupación central de quienes formulan las políticas durante todo el período de ajuste. Fue un componente importante de todos los convenios concertados con el FMI” (BID, 1985: 73).

Con el objetivo puesto en la regularización de la deuda, promovió estudios e investigaciones referidos al análisis de la deuda, la refinanciación y el ajuste consecuente. Estos permitieron orientar las políticas y dieron por resultado la *estabilización del sistema financiero internacional* en un lapso relativamente breve. En 1984 la región había regularizado los pagos de los servicios de la deuda y esto favoreció la recuperación de las economías industriales. Como ya se mencionó, el ajuste produjo una fuerte retracción del nivel de actividad y el mayor costo fue afrontado por el sector de los asalariados. El BID reflexionaba en ese momento: “Esos ajustes fueron necesarios a fin de generar con rapidez un amplio superávit comercial” (BID, 1984: 199).

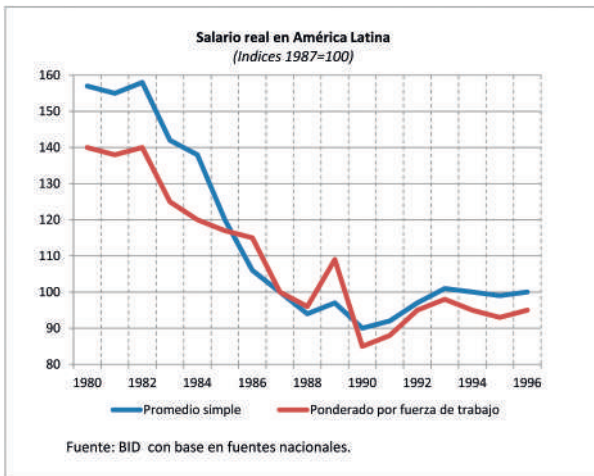
El deterioro de las condiciones de vida se manifestó como desempleo, aumento del trabajo informal, inflación, disminución de los servicios sociales y de salud. Como veremos más adelante esos no fueron

los únicos aspectos de la desinversión pública, sino que incluyó a todos los niveles de competencia del Estado.

La notable mejoría en la cuenta corriente de América Latina, al pasar de un déficit de \$40.000 millones en 1981 a una situación de prácticamente equilibrio en 1984, se logró a costa de grandes sacrificios en los niveles de vida y en la estabilidad del empleo de la fuerza laboral. [...] La carga principal de la transferencia recayó en los asalariados, [...] por el rápido aumento de la inflación (BID, 1985: 13).

Para ese período no contamos con un balance sobre la direccionalidad de su financiamiento que nos permita evaluar desde los datos cuáles fueron los programas que financió. Desde el Balance de 1970 hasta el Balance 2000 los datos de sus programas se hallan en múltiples Documentos de País o en análisis de coyuntura desagregados también por país. Por esta razón para ese período 80-90 que estamos analizando recurrimos a datos y declaraciones de lineamientos y estrategias contenidos en documentos posteriores como los que se dan a continuación (Gráfico N° 6). Es sin duda una interesante línea de investigación reconstruir a partir de esa información fragmentaria cuál fue el destino consolidado de su financiamiento.

Gráfico N° 6: Salario real en América Latina 1980-1996



Fuente: BID (1997b: 41).

Encontramos que este período la atención del banco estuvo puesta en lograr la mejor manera de obtener recursos para el cumplimiento de las obligaciones externas y mejorar la acumulación interna vía el ahorro. Para el BID la región no había alcanzado el estatus de sociedad desarrollada y atravesaba una severa crisis de crecimiento con desequilibrios macroeconómicos. Como conclusión de ello pensaba que era necesario mejorar el entendimiento con los países desarrollados, a la sazón acreedores de la región. Una de sus líneas de intervención fue promover la integración sin barreras al comercio internacional y así desandar el camino de proteccionismo del mercado interno. Para ello financió múltiples programas enfocados a cuestiones fiscales, arancelarias y para-arancelarias.

América Latina como región debe entablar un diálogo con los principales países industrializados para buscar formas comunes de activar el intercambio comercial, a través de la eliminación de restricciones no arancelarias y la reducción de barreras al comercio, con el propósito de facilitar el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales de la región (BID, 1984: 195).

La integración económica era, y lo es hasta hoy, una idea clave en las iniciativas del banco y estaba asociada a la apertura de la economía al comercio y la inversión. Para su consecución era necesaria la modernización del Estado, y la evaluación de este a partir de criterios de eficiencia y rentabilidad. Como veremos, la propuesta que se impulsó desde ese momento fue el “*crecimiento inducido por exportaciones*”, como un modelo superador de la ISI. Así financió estudios e investigaciones referidas a cuestiones arancelarias y otras medidas proteccionistas. Los títulos de los informes citados para este trabajo constituyen un ejemplo de esa línea de acción (BID, 1984).

La liberalización, por otra parte se propugnó como un enfoque orientado hacia el exterior diseñado [...] para fomentar la competencia, la eficiencia y la modernización. En tal sentido fue, en cierto modo, la antítesis de la teoría en la que se fundamentaba la integración⁸, ya que abogaba en favor de aranceles bajos y no discriminatorios y de una mayor confianza en el mecanismo del mercado libre para la asignación de recursos (BID, 1984: 32).

Para el BID otra característica que colocaba a los países de América Latina dentro de los países en vías de desarrollo era el crecimiento desordenado de sus centros urbanos y el déficit de infraestructuras. A ese déficit lo relacionaba con una economía agraria deteriorada que expulsaba trabajadores que no eran absorbidos en su totalidad por el sector manufacturero, ni los servicios. Consecuentemente una línea de financiamiento estuvo destinada a paliar los déficits de la urbanización acelerada. Recordemos que ya desde los años 60 se insistía en la debilidad del sector manufacturero para absorber los excedentes de mano de obra rural.

El rápido ritmo de crecimiento de la fuerza laboral es una de las tendencias claves hoy en la América Latina. Esta se intensificará, convirtiéndose en grado creciente en una fuerza urbana, vinculada a su vez al enorme crecimiento de la población en las ciudades latinoamericanas. Lo mismo que las zonas rurales han demostrado su incapacidad para absorber grandes incrementos de mano de obra, así las ciudades están enfrentándose a un problema enorme de absorción (BID, 1984: 168).

La expansión del mercado interno, el ingreso al consumo de amplias capas de la población y la diversificación del sector manufacturero habían requerido de beneficios fiscales y subsidios sectoriales. Además de la protección comercial por medio de restricciones arancelarias. Esas medidas no eran consideradas beneficiosas para el desarrollo por parte del BID, y promovió activamente su modificación. Entre los argumentos que utilizó estuvo la falta de competitividad de la producción manufacturera local y la libre competencia necesaria con los productos de los países industriales. Esto suponía que los costos internos disminuirían si los productos locales compitieran libremente con la producción extranjera (BID, 1985: 17).

[...] las políticas comerciales deben orientarse a reducir de manera gradual y constante los niveles (y mecanismos) de protección efectiva a largo plazo con el propósito de contener las presiones de los costos internos y de mejorar la competitividad internacional (BID, 1985: 17).

Durante los 80 cobró fuerza la propuesta del banco para la modificación de las políticas redistributivas, y limitar la participación del Estado en la economía. De tal modo se insistía en el desmantelamiento de las acciones de inversión y producción de las empresas públicas. La

idea era un Estado subsidiario, de menor tamaño, y el abandono de las políticas identificadas con el “*estado de bienestar*”. Los programas que financió eran para la modificación del rol del Estado y otorgar al sector privado un lugar preponderante en la orientación de la economía y la asignación de los recursos sociales. Los programas para limitar el accionar del Estado a sus “*funciones tradicionales*” pueden rastrearse en múltiples documentos de esa década y las siguientes. Entendiendo por tal, la prestación de los servicios de justicia y seguridad, la provisión de infraestructuras básicas y la atención de las cuestiones más urgentes de salud. Para el banco el período industrialista había tocado a su fin y también el compromiso del Estado con múltiples aspectos ligados al bienestar de la población (BID, 1985: 15). Reiteramos que no podemos dar cifras consolidadas publicadas durante la década de los 80 de la inversión del banco, aunque luego mostraremos balances posteriores que confirman lo inferido a partir de sus lineamientos y estrategias.

En general, debe examinarse de nuevo la función del sector público en la economía, con el propósito de limitar su alcance a los aspectos más tradicionales de provisión de infraestructura básica social y económica, de creación de un ambiente más propicio para la inversión privada, y de satisfacción de las necesidades básicas (BID, 1985: 15).

Otro fenómeno analizado por el banco fue el insuficiente desarrollo científico y tecnológico acompañado por la pérdida de técnicos y científicos, conocido como “*fuga de cerebros*”. La intervención del Estado en la economía impactaba negativamente en la capacidad del tejido productivo para absorber la mano de obra técnica y científica (BID, 1984: 167).

Las diferencias económicas en las oportunidades de trabajo entre países son incentivos importantes en el movimiento de personal técnico especializado y profesional. Esas diferencias frecuentemente están asociadas con la “*fuga de cerebros*” de los países menos desarrollados a los industrializados (BID, 1984: 167).

Es interesante observar la relación directa entre sistema educativo y capacidad productiva que establece el banco. Incluso la simplificación del desarrollo considerando solamente el aspecto económico. Por ello se interpreta que los excedentes de profesionales son expresión de un adelanto excesivo del sector educativo con relación al resto de la socie-

dad. Su financiamiento se orientó a lograr una mejor alineación del sistema educativo con la estructura productiva real. Consecuentemente impulsó la adecuación de los currículos en la educación pública y la promoción de la educación privada por su mejor adaptación a las demandas del mercado (BID, 1984: 167).

Esos movimientos⁹ reflejan en parte la limitada capacidad de las naciones para absorber su población de clase profesional. Un tema que se repite es el de países cuyo sistema de educación ha avanzado por delante del resto de la sociedad. Se gradúa un número mucho mayor de las escuelas de enseñanza secundaria y de las universidades del que pueden absorber las economías locales en sus categorías de especialización (BID, 1984: 167).

Vimos que la integración tuvo dos enfoques diferentes y simultáneos en el tiempo. La propuesta del BID estuvo en consonancia con el resurgimiento de las ideas neoliberales, como ya explicamos, basada en la apertura de la economía al libre comercio, la eficiencia empresarial y la modificación del rol del Estado. A partir de esa década la reforma del Estado fue presentada por el banco bajo la forma de *modernización del Estado*, y a partir de allí es el modo en que encontraremos esa política (BID, 1985: 15).

El BID financió durante los 80 programas para la modernización del Estado, la aplicación de criterios de eficiencia y rentabilidad a su desempeño, y el ajuste fiscal. Para ello propuso el ajuste de las tarifas de los servicios públicos, que en ese momento eran mayoritariamente prestados por empresas públicas. Desde su perspectiva, un camino hacia la eficiencia en el mediano plazo era la privatización de la totalidad de empresas en manos del Estado, y en el corto plazo la adecuación de las tarifas. Esto suponía una mejora en las cuentas fiscales y la acumulación de mayor ahorro para ser destinado al cumplimiento de las obligaciones con el sector financiero internacional. De más está recordar el deterioro de la mayoría de los indicadores sociales como consecuencia de esa política de ajuste (BID, 1985: 15).

En la mayoría de los países todavía hay un margen considerable para reducir los precios de sustentación y los subsidios a las empresas públicas, y para fijar los precios de los servicios públicos más de acuerdo con sus costos económicos (BID, 1985: 15).

En 1981 se verificó el momento clave en la crisis de la deuda externa y cayó abruptamente el nivel de actividad en toda la región: “[...] *la fase de desaceleración del crecimiento industrial dio paso abruptamente a una etapa de recesión, con una caída de 4.2 por ciento de la producción manufacturera* (BID, 1984: 216)”. Desde la década precedente el banco impulsaba la aceptación de un mayor protagonismo para la inversión privada nacional y extranjera, así como la implantación de las empresas multinacionales. Esto haría innecesario el endeudamiento público ya que se esperaban importantes aportes de capital. Otro beneficio de esa apertura estaba puesto en la llegada de tecnologías y métodos de gestión novedosos de la mano de empresas extranjeras. Además cumplía con el objetivo de mejorar el clima de negocios dando señales al mercado de previsibilidad y coherencia a partir de nuevas políticas públicas. Se buscaba un nuevo Estado más proclive a la participación del sector privado, más comprometido con la libertad de mercado y más eficiente en la aplicación de los recursos fiscales (BID, 1985: 17).

La inversión directa, tanto extranjera como interna debe convertirse en una fuente de importancia creciente de capital para inversión debido a sus ventajas sobre el financiamiento en base a deuda, en particular con respecto a la transferencia de tecnología y a la sensibilidad a las condiciones económicas locales. Además de los incentivos económicos apropiados, una mayor inversión directa exigirá más confianza del sector privado en la estabilidad económica y social nacional y en la estabilidad y coherencia de las políticas económicas (BID, 1985: 17).

A modo de síntesis, diremos que el cumplimiento prioritario de las obligaciones emergentes de la deuda externa fue el eje central de las políticas impulsadas por el BID. Para el cumplimiento de ese objetivo financió estudios para la generación de excedentes a partir del ahorro interno y eso significó afrontar la necesidad de un ajuste estructural. El BID aportó fondos para la realización de investigaciones para la racionalización y modernización estatal, en aspectos fiscales, tributarios y jurídicos. Ese ajuste lo abordó integralmente, en primer lugar promovió: la disminución de los subsidios y beneficios fiscales, impulsó la disminución de las funciones redistributivas del Estado, la reducción del gasto y la inversión pública (desmantelamiento del “estado de bienestar”), y también la limitación de toda intervención del Estado en la economía. Buscó la subsidiariedad del Estado y la aplicación de criterios de efi-

ciencia empresarial para su desempeño. El modelo que resumía esa idea era presentado como la modernización de la estructura económica y social, y era una condición imprescindible para su concreción la apertura de la economía al comercio y la inversión, y como parte de la integración económica.

Década de 1990 hasta la actualidad

Luego de la crisis de la deuda externa la principal preocupación del BID residió en la estabilidad macroeconómica, y con ese objetivo orientó sus acciones. Ese objetivo fue presentado, en general, como responsabilidad fiscal y fue el modo de establecer metas técnicamente acordes con el ajuste de las finanzas públicas. La modernización del Estado fue su principal estrategia para lograrlo (BID, 2000c).

En el curso del año, los gobiernos de la región mantuvieron su compromiso con la estabilidad macroeconómica y el proceso de reformas estructurales. En muchos países se aprobaron leyes de responsabilidad fiscal, y en la mayoría prosiguieron las privatizaciones y los programas de modernización del Estado (BID, 2000c).

Esa política de estabilización y compromiso con los acreedores internacionales resultaba de suma importancia para el BID pues consolidaba su perspectiva del desarrollo. Por otra parte abría la posibilidad a los financiamientos que operaban sobre la modernización del Estado, y las inversiones internacionales en los países de la región. Así se afianzaba su propuesta que integraba lo económico con lo institucional y lo social.

Las bondades de la trayectoria económica regional fueron debidamente reconocidas por la comunidad financiera internacional, restableciéndose la confianza de los inversionistas y una nueva y creciente afluencia de capitales privados externos a estos países (BID, 1999: 14).

Desde el período de los 90 en adelante apreciamos una intención de dotar de integralidad a las propuestas del banco. Durante varias décadas la perspectiva había sido exclusivamente económica, pero a partir del período considerado se apreciaba un relacionamiento entre la economía y otras esferas de la vida social. Sin embargo el centro de las líneas de intervención seguía siendo la reforma del Estado. Eran parte de la

misma ecuación la modernización, la promoción del mercado, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la integración económica. Esa integralidad había incorporado a las organizaciones de la sociedad civil como un actor destacado en el diseño de políticas públicas. Cuando el banco habla de sociedad civil considera preferentemente a las organizaciones gremiales empresarias, entidades civiles intermedias y organizaciones no gubernamentales (ONG) (BID, 2000a: 4).

Así la Octava Reposición de Capital establece al Banco el objetivo de trabajar con un enfoque más integrado del desarrollo que, a la vez que consolide las reformas económicas, promueva la integración socioeconómica interna, la modernización del Estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil (BID, 2000a: 4).

El proceso de ajuste iniciado en la década anterior tuvo como resultado la reducción del empleo público. En el momento que estamos considerando esa tendencia se profundizaba y como aporte a una mayor competitividad de la economía se incorporó la flexibilización laboral. Esta requería de adecuaciones al marco jurídico y normativo, para el cual el banco destinaba fondos de asistencia técnica. En múltiples documentos se insiste en la necesidad de adecuar la legislación vigente al modelo de desarrollo, esto es, la modernización de las instituciones gubernamentales y la administración de justicia.

Aumentar las defensas frente a la volatilidad de los mercados y el ciclo económico mundial. Este objetivo comprende [...] Una política a partir de la capacitación y el adiestramiento de la fuerza de trabajo, la flexibilización de los mercados laborales, y el apoyo decidido a la microempresa y a la empresa pequeña y mediana (BID, 1999: 590).

Para poder dimensionar la importancia que tuvo el destino de fondos para asistencia técnica, específicamente para reforma del Estado, en contraposición con el apoyo a sectores productivos presentamos los siguientes Cuadros N° 1 (BID, 1972: 22) y N° 2 (BID, 2000b: 35) que nos permiten relacionar un período de casi 40 años.

Cuadro N° 1. Préstamos por sectores (en millones de dólares)

Sector	1971	1961-1971	%
Agricultura	\$ 93	\$ 1.162	24
Transporte y comunicaciones	172	866	18
Energía eléctrica	148,0	741,0	16
Industria y minería	48,0	674,0	14
Agua potable y alcantarillado	52	539	11
Desarrollo urbano y vivienda	8	358	8
Educación	67,0	208,0	4
Preinversión	15,0	91,0	2
Financiamiento de exportaciones	24,0	77,0	2
Turismo	25,0	29,0	1
Total	\$ 652	\$ 4.745	100

Fuente: BID, Informe Anual 1971 (p. 22).

Mostramos en primer lugar los datos correspondientes al período 1961-1971 que son consistentes con los correspondientes al Gráfico N° 5 ya presentado, y luego el Cuadro N° 2 que relaciona diferentes momentos del banco. Puede apreciarse que en el año 2000 más de un tercio de los fondos totales se destinaban a la Reforma y Modernización del Estado, mientras que el acumulado del período es aproximadamente la mitad, esto es porque en los primeros años del banco prácticamente no se destinaban fondos a ese efecto, como se aprecia en el Cuadro N° 1. Durante la etapa de la ISI el financiamiento de actividades relacionadas con la reforma del Estado ni siquiera estaban tipificadas y no aparecen en el primer cuadro, como sí sucedió con los datos posteriores.

Durante el período industrialista el banco insistió en su estrategia de orientar la economía hacia el exterior, sin embargo el desembolso para financiar exportaciones apenas llegó al 2% durante la década 1961-1971. Durante los períodos posteriores, a pesar de declarar a favor de esa orientación, ese porcentaje incluso disminuyó al 0,3%.

**Cuadro N° 2. Distribución de los préstamos
(en millones de dólares de EE.UU.)**

Sector	2000	%	1961-2000	%
Sectores productivos				
Agricultura y pesca	\$ 165,4	3,1	\$ 11.972,7	11,2
Industria, minería y turismo	311,2	5,9	10.577,4	9,9
Ciencia y tecnología	133,3	2,5	1.676,3	1,6
Infraestructura física				
Energía	436,8	8,3	16415,1	15,4
Transporte y comunicaciones	434,8	8,3	12.827,4	12,0
Sectores sociales				
Saneamiento	145,0	2,8	9.015,0	8,5
Desarrollo urbano	685,0	13,0	6.655,1	6,2
Educación	270,8	5,2	4.466,6	4,2
Inversión social	617,9	11,7	7.426,6	7,0
Salud	10,6	0,2	2.138,7	2,0
Medio ambiente	142,0	2,7	1.493,3	1,4
Microempresa	0,0	0,0	386,0	0,4
Otros				
Reforma y modernización del Estado	1.884,7	35,8	17.709,7	16,6
Financiamiento de exportaciones	16,8	0,3	1.545,8	1,4
Preinversión y otros	12,0	0,2	2.301,5	2,2
TOTAL	\$ 5.266,3		\$ 106.607,3	

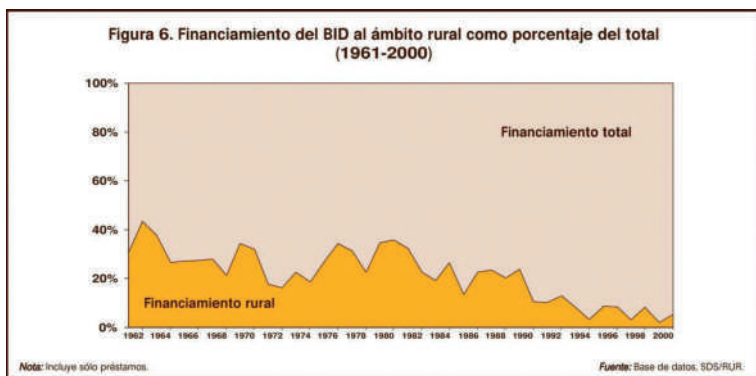
Fuente: BID (2000c: 35).

Hemos remarcado dentro de los datos presentados aquellos correspondientes con actividades productivas y puede observarse que la participación relativa es decreciente en el tiempo. Desde un promedio para casi 20 años del 9,9%, hasta llegar al año 2000 con solo el 5,9% del total. El promedio es mayor debido a que durante los años 60 fue del 14,2% (Gráfico N° 5). Con relación a esos datos agregamos el siguiente párrafo que sintetiza lo expuesto hasta aquí y está contenido en otro documento, lo que da cuenta de la permanencia de esta línea de intervención del BID:

Para la modernización del Estado, el Banco aprobó US\$2.400 millones en financiamiento de reformas y descentralización del sector público, reformas fiscales, reformas del sector financiero y administración de justicia. Se puso de relieve el fortalecimiento de instituciones estatales a fin de que puedan construir o reconstruir la capacidad institucional necesaria para hacer frente a los desafíos de una economía mundial competitiva y cada vez más abierta (BID, 2001a: 10).

Cuando analizamos las líneas de intervención de la década 1960-1970 mencionamos la prioridad otorgada por el BID a proyectos relacionados con la actividad agropecuaria y el desbalance con respecto a la industria. A continuación presentamos un gráfico extraído del “Informe anual sobre actividades de desarrollo rural – 2000” (BID, 2000b: 5). Puede apreciarse que hasta los años 90 ese sector tuvo una participación importante en el total de financiamiento otorgado concordante con los cuadros y gráficos ya presentados.

Gráfico N° 7. Participación del sector rural en el financiamiento total 1961-2000



Fuente: BID (2000b: 5).

Los fondos de la participación decreciente del desarrollo rural fueron dirigidos por el banco hacia la asistencia técnica para la Modernización del Estado y un sinnúmero de actividades relacionadas (reforma fiscal y arancelaria, reforma del poder judicial y legislativo, régimen de tenencia de la tierra, etc.). A continuación presentamos un cuadro parcial conteniendo el detalle de proyectos por país (Cuadro N° 3). En ese

listado puede verificarse lo ya expresado en cuanto a la preocupación del banco por remediar los aspectos más urgentes de las asimetrías sociales derivadas del pago de la deuda primero y la apertura de la economía después. De tal modo destinó importantes sumas a la resolución de problemas focalizados de salud, educación, saneamiento, vivienda, etc. Se puede apreciar que son muy pocos los financiamientos orientados hacia actividades productivas, y la mayoría tiene relación con alguna forma de intervención sobre el Estado.

El conjunto de temas que abordó la asistencia técnica, con relación a décadas anteriores, fue variado y agregó algunas cuestiones como la descentralización administrativa, la participación de la sociedad civil, la gobernanza, el fortalecimiento del poder legislativo, los registros de personas y bienes, entre otros. Este detalle de intervenciones se encuentra disperso en multitud de documentos desagregados por país, razón por la cual recurrimos a datos como los que en el siguiente cuadro se exponen que nos aproximan a una perspectiva consolidada del conjunto de financiamientos. La cita a continuación reafirma los lineamientos y estrategias de financiamiento.

A la vez, en los últimos años el Banco ha recibido y empezado a procesar y aprobar solicitudes de los países para apoyarlos en la modernización y fortalecimiento del poder judicial, el poder legislativo, los sistemas de registros de personas y bienes, y otras áreas no tradicionales del Poder Ejecutivo, así como de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (BID, 2000a: 2).

En el Cuadro N° 3 (BID, 2001a: 90) puede apreciarse que un número importante de los préstamos están destinados a la reforma del Estado y actividades conexas, y muy pocas están dirigidas al sector productivo.

Cuadro N° 3. Detalle de préstamos por país año 2001 (listado parcial)

LISTA DE PRÉSTAMOS Y GARANTIAS APROBADOS, 2001

Capital ordinario

País	Proyecto	Número de préstamo	Monto (En millones de US\$)
Argentina	Mejora del sistema de educación	1345/OC-AR	\$600
	Programa para el sector de servicios financieros	1324/OC-AR	500
		1325/OC-AR	2
	Apoyo al compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal	1341/OC-AR	500
	Programa "Rosario Hábitat" para asentamientos irregulares	1307/OC-AR	43
Bahamas	Programa de transporte de New Providence	1320/OC-BH	46,2
Barbados	Administración de justicia	1332/OC-BA	8,8
Belice	Ordenación territorial	1322/OC-BL	7
Brasil	Apoyo a pequeñas, medianas y microempresas	1374/OC-BR	900
	Programa sectorial de formación de capital humano	1378/OC-BR	500
	Ampliación de mercados para pequeñas y medianas empresas del nordeste	1308/OC-BR	150
	Rehabilitación vial en el estado de São Paulo	1351/OC-BR	120
	Programa de acción social en saneamiento	1356/OC-BR	100
	Desarrollo sostenible de la "Zona da Mata" de Pernambuco	1357/OC-BR	90
	Proyecto de cogeneración de energía de Termobahia	1367A/OC-BR ¹	62,1
	Modernización del sistema de previsión social	1346/OC-BR	57
	Proyecto de generación eléctrica de Termopernambuco	1380A/OC-BR ²	42,4
	Programa multifase de acción en conventillos de São Paulo	1354/OC-BR	34
Chile	Desarrollo integral de comunidades indígenas	1311/OC-CH	34,8
	Proyecto Mejillones Terminal1	1364A/OC-CH ³	25
Colombia	Programa sectorial de reforma fiscal subnacional	1335/OC-CO	400
	Programa de reforma social	1381/OC-CO	390
		1382/OC-CO	10

Costa Rica	Administración de justicia (segunda etapa)	1377/OC-CR	22,4
Ecuador	Fondo de Inversión Social (tercera etapa)	1373/OC-EC ⁴	40
	Regularización y administración de tierras rurales	1376/OC-EC ⁴	15,2
	Fortalecimiento institucional del Ministerio de Economía y Finanzas	1366/OC-EC ⁴	5,1
	Apoyo a la descentralización	1358/OC-EC ⁴	4,8
El Salvador	Programa de vivienda	1379/OC-ES ⁴	70
	Programa de desarrollo local	1352/OC-ES	70
	Programa multifase de caminos sostenibles en zonas rurales	1314/OC-ES	58
	Programas de reconstrucción de emergencia	1310/OC-ES ⁴	20
		1315/OC-ES ⁴	20
	Reconversión agroempresarial	1327/OC-ES	25
Guatemala	Reforma de la educación (segunda etapa)	1326/OC-GU ⁴	22
	Apoyo al comercio exterior	1318/OC-GU ⁴	5

¹ Complementado por un préstamo “B” de hasta US\$124 millones.

² Complementado por un préstamo “B” de hasta US\$150 millones.

³ Complementado por un préstamo “B” de hasta US\$34 millones.

⁴ Interés solventado parcialmente por la FFI.

El abordaje integrador que implementó el banco a partir de los años 90 tenía como característica fundamental la focalización de los grupos meta. La necesidad de atender las múltiples necesidades sociales emergentes de la “*década perdida*” y el ajuste subsecuente de los 90 chocaban con la reducción de los presupuestos gubernamentales con fines sociales. Simultáneamente los indicadores de pobreza y salubridad habían mejorado, como ya vimos. Frente a esa realidad la respuesta que encontró el BID para remediar las asimetrías derivadas del ajuste estructural fue financiar proyectos focalizados en grupos vulnerables. Entendiendo por tal a sectores específicos, concentrados geográficamente y tipificados socialmente a partir de estudios estadísticos y caracterizaciones sociales. Las necesidades universales debían ser resueltas con los recursos asignados por el mercado, y los proyectos específicos atendían solamente aquellos casos excluidos por alguna asimetría puntual. “Objetivos: [...] Asistencia focalizada a grupos excluidos, como las comunidades indígenas, minorías étnicas, infancia desvalida, con vistas a romper el círculo vicioso de la pobreza” (BID, 1999: 590).

Durante ese momento histórico surgieron un conjunto de adjetivaciones para el desarrollo que el banco tomó y promovió, entre ellas el desarrollo local, en el listado precedente encontramos ejemplo de esto. En esa línea de intervención impulsó programas piloto complementados con investigaciones ad hoc para consolidar los aprendizajes de esas experiencias piloto. Tales son los casos de la ciudad de Córdoba (Argentina), Jalisco (México), Antioquia (Colombia), Cajamarca (Perú) entre otros (Llorens, 2002: 14). Esas experiencias sirvieron para proponer nuevos abordajes para el desarrollo. El modelo impulsado por el BID luego de varias décadas no había producido resultados verificables en la región y necesitaba de nuevos enfoques que produjeran resultados concretos. “Las estrategias de desarrollo económico local no son una alternativa a las estrategias de desarrollo de la competitividad sino que conforman su dimensión territorial” (Llorens, 2002: 39).

Al finalizar la década de los 90 el banco realizó un balance de su actuación para 30 años de vida y estableció las líneas generales para los años venideros. La finalización de la ISI y su reemplazo por la valorización financiera se había completado. En primer lugar el BID expresó la satisfacción existente en el sector financiero internacional por el nuevo modelo de desarrollo inspirado en el Consenso de Washington. Luego reconoció el fracaso de la política de apertura y desregulación económica, aunque relativizó la situación posponiendo las conclusiones definitivas a un plazo de análisis más prolongado. Nuevamente la evaluación negativa de sus políticas quedó como un comentario, y no produjo ninguna modificación sustantiva.

La apertura comercial y financiera impulsada por numerosos países latinoamericanos y del Caribe desde fines de la década pasada constituye, sin duda, el cambio más destacado en esta segunda mitad del siglo XX introducido por el actual paradigma de política de desarrollo económico de la región. [...] que en su tiempo fueron celebradas entusiastamente en los círculos financieros internacionales como ejemplos pioneros, pero que por diversas razones fracasaron penosamente. A pesar de ello, esta fue una experiencia que enseñó lecciones y marcó un cambio importante (BID, 1999: 462).

En síntesis, los lineamientos del BID promovieron la profundización de la reforma del Estado bajo el modelo de la modernización. Los pilares de esa reestructuración fueron la reducción del empleo público,

flexibilización laboral, reconversión de la mano de obra, descentralización, participación ciudadana, modificación del marco jurídico y privatizaciones. Buena parte de los recursos asignados fueron para asistencia técnica, la cual profundizó el entrenamiento de profesionales y funcionarios, al tiempo que consolidaba la institucionalización de la gestión del desarrollo. Los esfuerzos de varias décadas no habían producido efectos sustantivos, es más, la región emergía de una profunda crisis económica y social que había hecho retroceder el nivel de vida de población. El banco ensayó diversas fórmulas para superar el atraso y el deterioro de la “*década perdida*” y comenzaba a realizar experiencias en la dirección del desarrollo local y regional. Esa búsqueda proponía la integralidad de las políticas, la concatenación del crecimiento económico sustentable con la reducción de la pobreza y la equidad social. Para ello diseñó políticas públicas focalizadas en aquellos sectores más afectados por la crisis. También fue manifiesta la poca importancia que le otorgó al financiamiento de actividades productivas. Las líneas centrales de su actuación produjeron la consolidación de la asistencia técnica y la formación profesional como los pilares de su gestión, y contribuyeron a consolidar y validar técnicamente su modelo de desarrollo.

3.5. Cuáles son los saberes y conocimientos que el banco reconoce como necesarios para el desarrollo

Décadas de 1960 y 1970

En el Balance de 1970 el BID define con claridad cuál es el alcance de su ayuda para la asistencia técnica, los conocimientos, la experticia necesaria para la formulación de proyectos de desarrollo, y quiénes serían aquellos habilitados para realizarlo. El desarrollo requería de ciertos métodos y capacidades que era necesario entrenar. El banco era de algún modo una referencia acerca de cuáles debían ser esos conocimientos y habilidades. Los proyectos debían ajustarse según criterios de calidad y eficiencia dentro de ciertos parámetros, del BID, a partir de los cuales eran evaluados para su financiamiento. Así el financiamiento de la asistencia técnica fue la herramienta para homogeneizar la formulación de proyectos, y de ese modo establecer una mirada acorde a las exigencias de los países donantes.

Durante 1971 el Banco se ha esforzado de manera especial en contribuir, mediante sus actividades de cooperación técnica, a la solución de los problemas del desarrollo de América Latina. [...] incluyen recursos destinados a financiar operaciones de asistencia técnica encaminadas a asegurar la oportuna ejecución de los proyectos (BID, 1972: 30).

Se estableció un método para definir los problemas, evaluarlos y plantear soluciones, todo en consonancia con los criterios de eficiencia y elegibilidad vigentes en los países industrializados. El desarrollo se miraba en el modelo de esos países y el modo de formular proyectos debía estar en esa perspectiva. Recordemos que durante el período industrialista la integración económica era la impronta del desarrollo impulsada por el BID, y era consistente con el modelo promovido por los países con economía de mercado. Para ello se destinaron fondos que contribuyeron a capacitar a técnicos, profesionales y funcionarios en prácticas y procedimientos consistentes con su modelo de desarrollo. La impronta de la asistencia técnica guardaba directa relación con la perspectiva que tenían del desarrollo los países industrializados, que eran quienes finalmente financiaban la capacitación.

Además, la institución provee asistencia técnica no reembolsable con cargo a los ingresos del Fondo para Operaciones Especiales y del Fondo Fiduciario de Progreso Social que administra para el gobierno de los Estados Unidos, con el objeto de ayudar a los países en la presentación de proyectos de desarrollo bien concebidos y susceptibles de financiamiento internacional, para adiestrar al personal técnico requerido en el proceso de desarrollo de la región, y prestar apoyo a las instituciones regionales dedicadas a estimular planes de integración económica (BID, 1972: 30).

En el párrafo transcrito más arriba encontramos un elemento que cobró relevancia con la asistencia técnica del banco y se fue consolidando a lo largo del tiempo. En él podemos apreciar *quiénes* estaban habilitados para intervenir en la formulación de proyectos de desarrollo y por extensión *quiénes* podían, además de los gobiernos, ejecutarlos. La política del BID instaló la necesidad de *instituciones competentes* para la gestión del desarrollo. Instituciones con solvencia para definir objetivos, métodos de intervención, prácticas de ejecución, y conocimientos para realizar la capacitación. De más está decir que el primer evaluador

de conocimientos y experticia era el propio banco que fijaba las condiciones, conocimientos y estándares de calidad.

Estas actividades incluyen el mejoramiento de las prácticas y procedimientos utilizados en esos organismos, el adiestramiento de especialistas y otros aspectos relacionados con el desarrollo regional (BID, 1972: 30).

Las acciones de capacitación se orientaron al adiestramiento y especialización en prácticas orientadas al acceso del financiamiento de los países centrales. Estaban dirigidas a un público específico, entre los que se encontraban además de los técnicos gubernamentales y de instituciones para el desarrollo, al sector formal de la educación (técnicos y profesionales universitarios). En ese sentido son múltiples las acciones destinadas específicamente al nivel universitario.

Las contribuciones del Banco a proyectos en el sector de la educación se elevan a \$208 millones, distribuidos en 57 préstamos con un valor total de \$441 millones. Estas operaciones ayudan a modernizar, ampliar o mejorar 592 centros de enseñanza de los cuales 108 son universidades y 484 escuelas vocacionales o técnicas. [...] El Banco ha otorgado especial importancia a estos programas y a ampliar y mejorar la enseñanza de aquellas disciplinas que tengan relación con el desarrollo económico y social de los países (BID, 1972: 30).

La orientación, profundidad y amplitud de la asistencia técnica estuvo en cada período orientada según las estrategias del banco. Si recordamos cuáles eran, tal como se detalló en 2.3., veremos por qué financiaba estudios que revelaran los beneficios de la empresa privada y en particular las multinacionales. Recordemos que oportunamente se citó el “*Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica*” (BID, 1972: 123). Se puede apreciar que la preponderancia de lo privado y la aplicación de criterios de eficiencia empresarial orientaron la asistencia técnica. Encontramos entonces una concatenación de la institucionalización (universidades, centros de investigación, escuelas técnicas) con el enfoque de lo privado y la capacidad gerencial. Esto es, se impulsaron las ideas del desarrollo del BID consolidando al mismo tiempo las instituciones adecuadas para ese conocimiento. Concretamente se efectuó una adecuación institu-

cional a los términos de financiamiento de los países centrales, fuente de recursos de la mayoría de los proyectos para el desarrollo.

También contribuyó el Banco al adiestramiento en las técnicas del desarrollo de egresados universitarios, en cursos conducidos en la Universidad de São Paulo y la American University y en otros para mejorar la capacidad gerencial de funcionarios, que tuvieron lugar en Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela. En la Argentina ayudó a financiar la conducción de seminarios sobre evaluación y preparación de proyectos en aspectos específicos del desarrollo, en México y Perú, sobre cuestiones relacionadas con las inversiones, mientras que en Venezuela contribuyó a la realización de un programa destinado a mejorar la capacidad empresarial de los profesionales (BID, 1972: 31).

Resumiendo, el desarrollo requirió del asesoramiento técnico especializado según el modelo implantado en las economías de mercado. Para la elegibilidad de los proyectos se hizo necesario el adiestramiento y capacitación en los procesos del desarrollo. Los destinatarios fueron los profesionales universitarios, técnicos y funcionarios. Ese adiestramiento y especialización necesitó de instituciones solventes, de tal modo el BID consolidó un conocimiento institucionalizado en base a objetivos, métodos y prácticas influyendo en las instituciones educativas. Las estrategias generales de ayuda financiera se expresaron también en quiénes estaban habilitados para gestionar el desarrollo, y en función de qué modelo. La adecuación, modernización y equipamiento de universidades se realizó desde esa perspectiva. Ese apoyo se orientó hacia múltiples universidades y centros de investigación en toda la región. Con el mismo criterio de colocar la eficiencia de lo privado en el centro de la consideración pública se promovió la expansión y promoción de las universidades privadas. En esa línea de pensamiento *técnico* encontramos las investigaciones acerca de las ventajas para la radicación de empresas multinacionales. Para las cuales el banco implementó diversos beneficios técnicos, políticos y crediticios.

Década de 1980

En las décadas precedentes los países de la región habían sido colocados en un lugar dependiente de los conocimientos originados en los países industrializados. Esa ubicación receptiva, pasiva frente a la transferencia

de conocimientos estuvo reforzada por la responsabilización de la crisis en curso. El fracaso del modelo de *desarrollo industrialista* fue interpretado como consecuencia de las políticas implementadas por los países de la región. Los condicionamientos financieros, comerciales y tecnológicos originados en los países desarrollados fueron presentados e interpretados como situaciones de contexto. Contexto al que los países en *vías de desarrollo* no habían sabido dar adecuada respuesta (BID, 1985: 70), y fortalecía el pensamiento técnico frente a las respuestas políticas de gobierno. La idea de responsabilización endógena es parte de las explicaciones, diagnósticos e investigaciones científicas promovidas por el banco. Esa línea de pensamiento reforzó la necesidad del conocimiento sistematizado, la capacitación de los profesionales y la asistencia técnica (BID, 1984: 181).

Esa diferenciación entre lo técnico y lo político aparece como referencia en los análisis de la crisis de la deuda. Por ejemplo cuando se analizaban las alternativas de diseñar políticas para superar las restricciones del sector externo: “*En vista de las continuas limitaciones en las finanzas públicas y en materia de aptitudes y tecnología [...]*” (BID, 1985: 16), a raíz de lo cual el BID reforzó la necesidad de la formación y capacitación para el desarrollo. El banco profundizó en ese período la asistencia técnica para la adecuación de temas fiscales, arancelarios y aduaneros, la necesidad de acumulación interna de excedentes y promover el ahorro interno fue otro de los focos de atención para la asistencia técnica y la investigación.

Una expresión del desarrollo fue el grado de acoplamiento entre el sector educativo y el productivo. Desde la perspectiva del banco ese indicador describe a las economías de mercado, y se relaciona con la articulación con el sector privado. También revela la sensibilidad para ajustarse a las modificaciones del tejido productivo. Durante la década de los 80 las condiciones laborales de los países en crisis expulsaron técnicos y profesionales hacia los países industrializados. Esa situación se reflejó en los proyectos de investigación y asistencia técnica que se dirigieron a la adecuación de currículos y metodologías de estudio. Puede consultarse la importancia otorgada en el número de proyectos financiados a tal fin (BID, 2014a).

Esos movimientos reflejan en parte la limitada capacidad de las naciones para absorber su población de clase profesional. [...]. Se gradúa

un número mucho mayor de las escuelas de enseñanza secundaria y de las universidades del que pueden absorber las economías locales en sus categorías de especialización (BID, 1984: 166).

La política del banco estuvo dirigida a consolidar la formalización de los conocimientos y metodologías en el nivel académico. Para ello continuaron los apoyos a las adecuaciones de programas de estudio, actualización tecnológica y promoción de capacitaciones específicas. Otro aspecto que puede verificarse es el aumento de financiamientos al sector industrial y tecnológico, como lo muestra el sitio del banco en su listado de proyectos específicos por país. También la actualización tecnológica en ramas industriales del cual hemos podido consultar un informe sobre la actualización tecnológica de la industria metalmecánica en Latinoamérica (BID, 1982). Las recomendaciones se dirigían al impulso por parte del sector privada y del banco, complementando al sector público.

En general se trata de proyectos de Investigación y Desarrollo de alta rentabilidad privada y de corto período de maduración, razón por la que su atractivo es evidente. Ello no implica, sin embargo, que desde el punto de vista social no resultaría conveniente inducir la expansión de los recursos que la sociedad como un todo dedica a este tema (BID, 1982: 74).

Es interesante destacar que la asistencia técnica y la capacitación a países en vías de desarrollo fueron de interés de los países miembros no prestatarios¹⁰. Puesto que solamente esos países estaban habilitados para canalizar sus proyectos e iniciativas de desarrollo hacia la región. Además para sus proyectos, el BID solo contrataba consultores de países miembros. Esa situación acrecentaba la influencia de los países industrializados en la región a través de la asistencia técnica del banco.

El desarrollo había cobrado entidad suficiente como categoría de análisis y el banco promovía la especialización técnica. En esa década puso foco en la asistencia técnica para la administración de la crisis. Los conocimientos necesarios se institucionalizaron y la importancia de las soluciones surgidas en la academia de los países desarrollados fue el modelo a seguir. De tal modo se profundizó la necesidad, ya no solo de ser asistidos con capitales y tecnología, sino que también se hizo necesario recibir asistencia técnica. Son innumerables los estudios financiados con el objetivo de resolver cuestiones fiscales, tributarias, arancelarias y ju-

rídicas. El conocimiento era patrimonio de los países desarrollados y el banco fue un intermediario privilegiado a la hora de su transferencia, el propio texto citado es prueba de ello (BID, 1985: 16-17).

A modo de síntesis, el BID promovió la necesidad del conocimiento sistematizado para el desarrollo según los lineamientos y estrategias de la coyuntura, y facilitó el financiamiento de actividades académicas y para-académicas con esa finalidad. Así impulsó la formación y capacitación en herramientas y metodologías para el desarrollo (entendido como ajuste para el pago de la deuda). Hemos visto la variedad de corrientes de pensamiento que lo hicieron suyo, y las tensiones derivadas de cada una de las visiones entre sí. Por ello era manifiesto el interés de intervenir a fin de fortalecer su perspectiva. En esa línea de acción apreciamos la búsqueda de un acoplamiento entre el sector educativo y el productivo. La amplitud de su política se manifiesta en el apoyo a la formalización de los conocimientos y metodologías en el nivel académico. Un aspecto particular de ese período fue cierta tendencia al financiamiento para la actualización tecnológica en ramas industriales con orientación al mercado externo. A consecuencia de esa cuestión surgió la discusión acerca de la conveniencia o no, de los regímenes de protección e incentivos del Estado y su relación con la inversión privada.

Década de 1990 hasta la actualidad

Como hemos podido comprobar, los primeros años de ese período estuvieron profundamente afectados por la “década perdida”. De la necesidad de revertir el atraso, que de algún modo puso en cuestión las políticas de desarrollo implementadas, surgieron múltiples enfoques para la modernización del Estado. La gestión democrática y eficiente fueron banderas de las políticas del banco y la necesidad de intervenir en su consolidación dio lugar al diseño de programas específicos de capacitación.

En el ámbito del poder ejecutivo, pese a los esfuerzos que se han realizado para mejorar la capacidad de manejo macroeconómico y de gestión del Estado, se reconoce que la crisis de los años ochenta y los costos del ajuste han resultado en un debilitamiento de las capacidades institucionales en campos importantes de la administración pública (BID, 2000a: 3).

Durante ese período, como vimos en 2.2., el banco incorporó al desarrollo la consideración de cuestiones de diversidad y la atención de minorías de diferentes características. A esa línea de actuación la encuadró bajo la denominación genérica de cuestiones transversales de género y diversidad. Ese fue un aporte a la perspectiva democrática que había comenzado en los 80 y representó otro de los refinamientos del modelo de modernización del Estado.

El Banco ha dado un paso importante al comprometerse a desagregar los productos por sexo, raza y origen étnico en los casos en que ello resulte más procedente. [...]. En los 18 próximos meses la Unidad de Género y Diversidad del Banco comenzará a recoger datos de referencia para los indicadores desagregados en una muestra de países y proyectos, a fin de contar con información para 2012 (BID, 2010c: 18).

Posteriormente, en ocasión de la Novena Reposición de Capital, la iniciativa que había consistido en recoger información y la construcción de indicadores específicos se formalizó en una estrategia de financiamiento. Como podrá apreciarse las cuestiones de género y diversidad formaron parte de un conjunto de otros aspectos sociales.

En el contexto de la prioridad sectorial (a), las siguientes son algunas de las esferas de asociación estratégica del Banco con la región: (i) creación de redes de protección bien articuladas para los pobres (ii) mejor funcionamiento de los mercados de trabajo para una mayor productividad y una más amplia cobertura de la seguridad social, (iii) mejor calidad y mayor igualdad en la educación, (iv) promoción de la igualdad en los resultados de la salud, y (v) solución de las cuestiones transversales de género y diversidad (BID, 2012a: 3).

Los programas diseñados abarcaron la totalidad de ámbitos de la sociedad, pues destinaron aportes para el poder ejecutivo, legislativo, el sistema judicial y la sociedad civil en su conjunto. Los temas abordados son numerosos incluyendo dentro del ejecutivo, a la administración financiera, la administración impositiva, aduanera, el presupuesto público, la seguridad social, los procesos de descentralización y la educación cívica. También intervino en el perfeccionamiento de los organismos de supervisión y control de la administración financiera, y la programación de la inversión pública (BID, 2000a: 3).

En ese momento dedicó especial atención al poder legislativo y destinó fondos para contribuir al desarrollo de programas de capacitación técnica y política para los líderes y grupos parlamentarios, el establecimiento de sistemas de capacitación y asesoría técnica, la puesta en marcha de una organización y administración parlamentaria profesional, la instalación de sistemas modernos de información, el desarrollo de canales de comunicación y diálogo con los ciudadanos, y actividades que promovieron la participación política y el consenso, y la implementación de métodos de control de gestión y de calidad legislativa (BID, 2000a: 3-4).

Ningún ámbito del Estado quedó fuera de su influencia. El sistema judicial mereció especial atención, la que en esa escala no se había manifestado con anterioridad. Los temas atendidos fueron: la modernización del ordenamiento legal, la promoción de los derechos fundamentales, el fortalecimiento administrativo del poder judicial, el establecimiento de métodos alternativos de solución de conflictos, programas de asistencia y educación legal popular, la formación de los recursos humanos y la modernización de la infraestructura física (BID, 2000a: 4).

La consolidación del Estado de Derecho también requiere la reforma y modernización de los sistemas judiciales. El Banco puede desarrollar programas que apoyen a los países en el establecimiento de un sistema judicial confiable, independiente, eficaz, previsible, ágil y accesible a todos los ciudadanos sin discriminaciones de sexo, raza o de otra índole (BID, 2000a: 4).

La modernización del Estado en realidad era interpretada como modernización de la sociedad en su conjunto, no olvidemos que el objeto de transformación era la *sociedad tradicional*. Esto se puso de manifiesto en la amplitud de ámbitos a los que se orientó la capacitación y asistencia técnica. Por ello encontramos una línea de acción dirigida al fortalecimiento de la sociedad civil, donde se hallan incluidos el empleo y el ensanchamiento de la base empresarial asociados, la participación ciudadana y cuestiones de género, incluyendo aspectos instrumentales como la descentralización y las instituciones democráticas “[...] *el fortalecimiento de la sociedad civil está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales*” (BID, 2000a: 5).

Las nuevas adjetivaciones del desarrollo tuvieron su influencia en la formación de técnicos y profesiones capaces de gestionar los proyectos relacionados con lo local, regional o sustentable. Los financiamientos

de esa línea se incrementaron y tuvieron como componente necesario la capacitación. El BID entendió que los nuevos enfoques demandaban de conocimientos y habilidades no existentes en las comunidades locales. En el estudio de experiencias locales encontramos esa condición en todos los proyectos. Esa falencia incluye no solo a los destinatarios de la sociedad civil, sino también los propios funcionarios y técnicos municipales.

Es necesario fortalecer la organización municipal para orientarla al desarrollo económico local. Además de la falta de recursos los problemas están en la propia debilidad de la organización municipal, donde se requiere capacitación técnica para gestionar procesos estratégicos de desarrollo y un cambio en el modelo de gestión municipal, que debe orientarse a la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias (Llorens 2002: 27).

Como síntesis de ese período podemos afirmar que fueron necesarios nuevos paradigmas para la gestión democrática y eficiente del Estado, y la lucha contra la corrupción. La crisis de la “*década perdida*” impuso desafíos a las teorías del desarrollo. Se reforzaron las actividades de asistencia técnica y capacitación en un conjunto amplio de temas relacionados con la modernización del Estado y del cuerpo social en su conjunto. La integralidad en las políticas del BID, que ya hemos analizado, se manifestó en la magnitud de su intervención. Las transformaciones necesarias solamente eran posibles si se poseía el conocimiento técnico especializado en cuestiones administrativas, jurídicas, fiscales, legislativas, información y tecnología de gestión. Los programas de asistencia se dirigieron a todos los poderes del Estado, a la sociedad civil y continuaron aquellos dirigidos a universidades y centros de estudios. Las líneas de acción del banco atendieron especialmente las nuevas ideas para el desarrollo local, regional, sustentable, endógeno, etc. que comenzaban a arraigarse. Incorporó nuevas dimensiones a la promoción de la democracia ocupándose de la diversidad y género. Como resultado efectivo de esas últimas décadas el BID se afianzó como referente técnico y consolidó su reconocimiento como orientador del desarrollo.

Notas

1 Recordemos que unas de las líneas de intervención en la ISI es la participación directa del Estado en la inversión productiva y la investigación.

2 Al momento del informe se desempeñaba como presidente del BID, y personalmente coordinó el informe citado.

3 De reciente creación por medio de un Tratado de 1967 con antecedentes en el Tratado de Roma de 1957.

4 En los documentos se denomina ideas liberales a lo que en términos de políticas se denominó ideas neoliberales.

5 Cuyos lineamientos fueron resumidos originalmente por Williamson (1990).

6 El documento referido se encuentra editado solamente en idioma inglés, aparentemente nunca fue editada una versión en castellano.

7 El proteccionismo fue la adjetivación que hizo el BID del modelo desarrollista, a la sazón el único modelo que hasta ahora tuvo alguna relación con el desarrollo.

8 En este caso el BID polemizaba con una de las ideas de integración, aquella entendida como una extensión de la sustitución de importaciones, que naturalmente se había instalado en América Latina y el Caribe.

9 Se refiere a la fuga de cerebros.

10 Países no prestatarios son aquellos que aportan fondos y no reciben financiamiento, y son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, República Popular de China, Suecia y Suiza.

Cuadro Resumen			
	Década 60 - 70	Década 80	Década 90 - actualidad
Cuál es la percepción y representación que tiene el BID de estos países	<ul style="list-style-type: none"> - En vías de desarrollo, - Con industrialización incompleta, - Economía agraria, - Exportaciones poco diversificadas y de bajo valor agregado, - Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), - Mercados protegidos, - Demandantes de ayuda financiera y asistencia técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> - En vías de desarrollo, - Políticas intervencionistas, - Deudores de las economías centrales, - Inadecuada adaptación a los cambios del escenario internacional, - Inflación, - Fuga de capitales, - Estado intervencionista y no subsidiario, - Atraso tecnológico y científico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inestabilidad macroeconómica, - Poco confiables para la inversión privada, - Estado obsoleto, burocrático, ineficiente, y corrupto, - Inadecuado marco jurídico y regulatorio, - Todavía con mercados regulados, ineficientes y poco competitivos.
Cuál es el lugar de llegada del desarrollo para el BID	<ul style="list-style-type: none"> - Economía de mercado, - Libre circulación de mercancías y capitales, - Clima de negocios amigable, - Economía orientada al mercado externo, - Integración regional, - Reducción de la pobreza, - Impulso de la educación privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatizaciones, - Abordaje técnico de la crisis, - Ajuste de tarifas, - Abandono de políticas proteccionistas, - Formación y capacitación, - Mercado como asignador de recursos, - Economía de mercado, - Modernización del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación del mercado, - Mejora del clima de negocios, - Gestión privada del Estado, - Crecimiento Económico Sustentable, - Mejorar el ambiente institucional, - Flexibilización laboral, - Modernización, descentralización y participación.
A qué o quién le atribuye el banco la responsabilidad del desarrollo	<p>Estados de América Latina. Causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intervención estatal, - Trabas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, - Orientación de la economía al mercado interno, - Insuficientes exportaciones, - Falta de criterios de eficiencia empresarial, - Escasa integración económica. 	<p>Estados de América Latina. Causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fracaso de la ISI, - Endeudamiento para el sostén de mercados protegidos y no competitivos, - Excesiva intervención del Estado, subsidios distorsivos, - Insuficiente apertura de la economía, - Inadecuada adaptación a los cambios en la economía mundial, - Economía tradicional. 	<p>Estados de América Latina. Causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de nuevos modelos de desarrollo, - Falta de políticas de austeridad, - Estado tradicional, pendiente de modernización, - Instituciones estatales débiles e inadecuadas, - Pendiente de reconstruir la capacidad institucional, - Corrupción institucional.

Cuadro Resumen			
	Década 60 - 70	Década 80	Década 90 - actualidad
Cuáles son sus líneas de intervención en los países en vías de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Integración económica, - Modificación del sistema impositivo, incentivos fiscales y aduaneros, - Fortalecimiento sector financiero, - Eliminación de barreras para el ingreso de capitales, - Favorecer la inversión de empresas multinacionales, - Reformas sobre el régimen de propiedad y tenencia de la tierra, - Adecuación de la educación superior y técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración económica, - Cumplimiento de la deuda externa, - Investigaciones para la producción de excedentes para el pago de la deuda, - Ajuste estructural, - Disminución de los subsidios y beneficios fiscales, - Desmantelamiento del "Estado de bienestar", - Modernización de la estructura económica y social, - Apertura de la economía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma del Estado, - Reducción del empleo público, - Flexibilización laboral, - Desarrollo local y regional, - Economía orientada al mercado externo, - Políticas públicas focalizadas, - Consolidación de la asistencia técnica y la formación profesional según su modelo de desarrollo.
Cuáles son los saberes y conocimientos que el banco reconoce como necesarios para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Asesoramiento técnico disponible en las economías de mercado, - Institucionalidad solvente para su propuesta de desarrollo, - Adiestramiento y capacitación a profesionales universitarios, técnicos y funcionarios, - Adecuación, modernización y equipamiento de Universidades, - Expansión y promoción de las universidades privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento sistematizado para el desarrollo desde su modelo, - Formación y capacitación en su propuesta de desarrollo, - Acoplamiento entre sector educativo y productivo, - Formalización de los conocimientos y metodologías, - Actualización tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos paradigmas para la gestión democrática y eficiente del Estado, - Conocimiento técnico especializado para la modernización, - Nuevas ideas: desarrollo local, regional, sustentable, endógeno, etc., - Afianzamiento y reconocimiento del BID como orientador del desarrollo.

Cuadro Resumen			
	Década 60 - 70	Década 80	Década 90 - actualidad
Principales documentos analizados			
	<p>- Los procesos de integración en América latina y Europa: Balance de la década 1960-1970 y perspectivas en los años 70.</p> <p>- Banco Interamericano de Desarrollo - Informe Anual 1971.</p>	<p>- Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana, resultados de un programa de estudios de casos. 1982.</p> <p>- Progreso Económico y Social en América Latina. Integración económica. Informe 1984.</p> <p>- Progreso Económico y Social en América Latina. Deuda externa: ajuste y crisis, Informe 1985.</p> <p>- El problema de la deuda externa de la América Latina: estrategias de servicio de la deuda compatibles con el crecimiento económico a largo plazo. 1986.</p> <p>- Desarrollo educativo y democratización: notas para una discusión. 1987.</p>	<p>- Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2000.</p> <p>- Informe Anual 2001.</p> <p>- Documento de País: Guatemala: 2001.</p> <p>- Competitividad, Documento de estrategia, 2003.</p> <p>- Modernización del Estado, Documento de estrategia, 2003.</p> <p>- Estrategia de Desarrollo del Sector Privado, 2004.</p> <p>- Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.</p> <p>- Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo. Eduardo Lora (Comp.) 2012.</p> <p>- Documento de Marco Sectorial de Trabajo, Unidad de Mercados Laborales. 2013.</p>

Capítulo 4. Experiencias de las políticas del BID: la ADEC y el Programa de Cadenas Productivas

El núcleo de este trabajo considera las políticas generales del BID, sin embargo como expusimos oportunamente el banco financia proyectos no solamente a países y regiones subnacionales, sino también a entidades de menor envergadura. Por intermedio del FOMIN aporta fondos a proyectos de ciudades, entidades empresariales, universidades y organizaciones no gubernamentales. El FOMIN es el principal proveedor de asistencia técnica para el sector privado en América Latina y el Caribe. Es también uno de los inversores más importantes en microfinanzas y fondos de capital emprendedor para pequeñas empresas (ADEC, 2014).

Frente a la posibilidad de acceder a información cercana en lo geográfico e institucional es que incorporamos este capítulo. En él es posible apreciar cómo se manifiesta la propuesta de desarrollo del BID en nuestro territorio. En el caso particular de la ADEC el FOMIN es uno de sus más importantes proveedores de financiamiento y asistencia técnica.

4.1. La ADEC y su proyecto de desarrollo

La ADEC es una entidad sin fines de lucro constituida bajo la figura de asociación civil de bien público creada el año 1997. Es una federación a fin de poder agrupar entidades de 1° y 2° grado, debido a las características de algunas de las entidades empresariales que la componen. Su descripción de objetivo es “*promover el desarrollo económico y social de la ciudad de Córdoba y su región metropolitana*”. Esta entidad es el resultado de un proyecto surgido en el primer Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba (PEC) dentro del eje Desarrollo Económico. La información disponible acerca de su proyecto de desarrollo es fragmentaria y debe

inferirse a partir de diferentes documentos descriptivos de los programas y actividades realizados (ADEC, 2014).

Como espacio de interacción público-privado tiene por finalidad “*mejorar la gestión de los recursos públicos y promover el Desarrollo local*”. En estas palabras encontramos una idea de intervención proactiva en el ámbito público con la lógica de gerenciamiento privado. La ADEC es definida según su propia página web¹:

Como espacio público-privado, promueve la reflexión acerca de las políticas para el desarrollo de la micro región potenciando la iniciativa empresarial, su capacidad de innovación y gestión, proponiendo estrategias y políticas de Estado. ADEC trabaja para transformar el entorno de las actividades económicas, instrumentando acciones que den respuesta a necesidades de la comunidad empresaria, promoviendo el desarrollo integral y estimulando la unión de esfuerzos de quienes están involucrados en la resolución de los problemas de la actividad económica cordobesa (ADEC, 2014).

La perspectiva de gerenciamiento privado de fondos públicos se corresponde con la idea del New Public Management y las corrientes neo-institucionalistas en boga en el momento de su creación. Está implícita la aceptación de qué “*modo de gestión privado es más adecuado*” a partir de criterios de rentabilidad y eficiencia económica. Subyace en esa arquitectura organizacional una idea que luego encontraremos en el balance del programa de Cadenas Productivas: “*la administración pública nunca fue diseñada para maximizar la distribución eficiente de servicios ni para una relación amigable y flexible con los ciudadanos/clientes y que esos criterios son parámetros irrelevantes*” (Peters, 2000: 223-242).

La definición formal acerca de su funcionamiento y objetivos lo encontramos en el artículo 2° de su estatuto, el cual explicita la totalidad de los mismos al momento de su creación.

ARTÍCULO SEGUNDO: La Federación mediante el esfuerzo conjunto y organizado de instituciones y empresas tiene por objetivo general, el desarrollo económico y social de la ciudad de Córdoba y su Microregión comprendiendo a ésta el Área Metropolitana. (Entendida como el ámbito territorial y demográfico con vinculación económica y funcional con la ciudad capital y tomando como base diferentes indicadores que la Municipalidad de Córdoba determine.) En función de su concreción se fijan como objetivos particulares los siguientes:

A) Apoyar y promover la iniciativa privada en todo lo atinente a comercialización, exportación, importación, producción de productos o mercaderías y servicios. B) Realizar acciones específicas tendientes al desarrollo económico, como exposiciones, planificaciones, asesoramientos, capacitación, coordinación, administración, financiación y todo aquello que apunte al desarrollo de la economía local, en especial a las PYMES.- C) Promover el desarrollo y asentamiento de parques tecnológicos.- D) Colaborar en actividades de investigación, su promoción y planificación, con los organismos dedicados a tal fin y referidos al objetivo general.- E) Promover el desarrollo y la transferencia de tecnología.- F) Realizar cualquier actividad de características similares que contribuya al objetivo, tendiente a un desarrollo sustentable y mejora de la calidad de vida de la comunidad y si fuera posible extender sus servicios al ámbito de la Provincia de Córdoba.

En otros documentos también puede encontrarse esta vocación/estrategia para posicionarse como espacio de interacción público-privado, y así promover la reflexión acerca de las políticas para el desarrollo de la micro-región que circunscribe a la ciudad de Córdoba. Siempre poniendo el foco en potenciar la iniciativa empresarial, su capacidad de innovación y gestión, proponiendo estrategias y políticas de Estado.

Se aprecia en esos textos la búsqueda de consensos entre el sector público y el privado, la voluntad para incidir en la formulación de políticas públicas, el fortalecimiento de la empresa privada, en particular la orientación hacia las pequeñas y medianas empresas, una multisectorialidad concretada desde la representación empresarial de casi la totalidad de sectores económicos de la ciudad, una idea difusa hacia el desarrollo territorial, orientación hacia la innovación y la actualización tecnológica, y una especial atención a la competitividad de las empresas.

A lo largo de su accionar tomaron cuerpo diversas actividades orientadas a la capacitación de la mano de obra, y del nivel gerencial, y la consolidación de redes empresariales tanto en un sentido horizontal (un sector en particular) como vertical (más de un sector con diferentes tipos de encadenamientos).

La ADEC fue producto de un proceso inscripto en la reforma del Estado, la consolidación del mercado como organizador social, y la empresa privada como elemento central y destacado en la vida social. Es parte de un momento en el cual el modelo de acumulación financiera mostraba signos de agotamiento y preanunciaba la crisis que luego se desataría en la República Argentina al finalizar el siglo XX. Era una pro-

puesta que buscaba alternativas para el desarrollo dentro del marco de las ideas dominantes y era concordante con los postulados del BID (Llorens, 2002: 24).

En estos 15 años de vida la ADEC fue modificando su idea sobre cuál era su rol y su visión sobre el desarrollo. A partir de la entrevista realizada a su actual director ejecutivo, el contador Raúl Dentesano, es posible hacer un recorrido de esos cambios. Es importante aclarar que esta persona en el momento de creación de la agencia era funcionario municipal en el área de Desarrollo Económico y uno de los artífices de ese proceso de creación. Razón por la cual su análisis histórico tiene validez para este trabajo ya que ha tenido vinculación con la agencia de manera casi ininterrumpida a largo de su toda vida institucional.

De su relato surge que en los primeros años de consolidación institucional la agencia se orientó al apoyo de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) de la ciudad y a la búsqueda de financiamiento para el sector. Es allí donde se establecieron los primeros aportes del BID concretados en un programa de capacitación para personal de Pymes, al que siguió el programa Entra 21 (ADEC, 2014).

Posteriormente se formuló el programa de Cadenas Productivas, que luego analizaremos, el que también estaba orientado al sector Pyme, en la búsqueda de sinergia para la integración empresaria en cadenas de valor. El contador Dentesano refiere que del balance de esos programas y, a raíz de la situación político-institucional de la ciudad luego de la crisis 2000-2001 tomó forma una mirada más estratégica. También cobró mayor fuerza el manejo de fondos públicos con criterio empresario por medio del Fondo de Competitividad².

El período post-convertibilidad estuvo caracterizado por mayor participación de la ADEC en el diseño de políticas públicas y en la reforma del Estado. Siendo ejecutores de un financiamiento FOMIN para la modernización y mejoramiento de trámites municipales relacionados con la habilitación de negocios en la ciudad³. El resto de los componentes de esa iniciativa de Desarrollo Territorial estaban orientados a la búsqueda de mayor competitividad del territorio y sus empresas. Ese proyecto enlazaba en su implementación la búsqueda de rentabilidad de las empresas, con la reforma del Estado (ADEC, 2014).

La ADEC estableció en sus programas una relación directa entre la rentabilidad empresarial, el bienestar general y la reforma del Estado. Esa política coincidió con la del BID, la que se había manifestado a partir

de la década de los 80. La entrevista puso de manifiesto la influencia del banco a través del FOMIN y el lugar preponderante que ocupa en cuanto a la obtención de recursos. Es de destacar que los proyectos presentados para su financiamiento deben estar completamente encuadrados en los términos de referencia establecidos por el banco. Hasta la implementación del Fondo de Competitividad fue decisivo su aporte y la relación actual es estrecha y permanente. Otro modo de relacionamiento es la aportación indirecta de fondos a través de la participación en proyectos de otras organizaciones que ejecutan fondos provenientes del BID.

Esta breve síntesis de la trayectoria de la ADEC, según surge de sus documentos como de las palabras de su director ejecutivo, revelan la vocación de recorrer un camino gradual para la obtención de los objetivos del desarrollo. En ningún momento se aprecia la posibilidad de que esas diferentes etapas o momentos descriptos no conduzcan al logro de ese objetivo. Por el contrario, todos los documentos de la agencia, y la propia entrevista manifiestan optimismo en el camino elegido y la sintonía con las ideas del BID. También se aprecia la concreción de múltiples acciones que refuerzan esa perspectiva, la cual se halla plasmada en publicaciones, congresos, encuentros y en los proyectos implementados (ADEC, 2013).

Cuando el contador Dentesano describe la trayectoria, lo hace desde una idea de etapas que han plasmado una creciente comprensión estratégica del desarrollo. Como un aprendizaje de ideas y prácticas por parte del empresariado, representantes universitarios y funcionarios integrantes de la agencia. Manifestó un recorrido de las ideas, donde la relación entre teoría y práctica del desarrollo ha evolucionado. Esto permitió a la ADEC la definición de políticas para intervenir en la administración de la ciudad, y a su vez han decantado en conceptos a partir de los cuales afirman su modelo de gestión. Inicialmente su actividad estaba centrada en las empresas y en la actualidad la reforma del Estado Municipal es también un objetivo prioritario.

Es interesante cómo la adjetivación del desarrollo ha cambiado a través del tiempo en esta institución. Los primeros documentos citados ponían el acento en el Desarrollo Local, posteriormente el Desarrollo Sustentable surgió como un complemento de lo local, y actualmente el Desarrollo Territorial es el enfoque vigente (ADEC, 2014). Un recorrido que también es posible encontrar en los documentos del BID, del cual se nutre no solo a través de los proyectos de inversión, sino también por

la participación en seminarios, cursos y encuentros de intercambio de experiencias.

El banco ha estado presente desde su inicio en la vida institucional de la ADEC. Las acciones que la agencia lleva adelante están en línea con las estrategias del BID y recibe de manera permanente su asesoramiento. Esta confluencia de objetivos y metodología ha convertido a la agencia en un caso testigo de sus políticas en América Latina. Una prueba de ellos es la referencia al proceso de la ciudad de Córdoba en el estudio de caso de Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002: 26) financiado por el banco como expresión de casos exitosos. Lo mismo ocurrirá cuando analicemos el programa Cadenas Productivas.

Las ideas de Reforma del Estado, competitividad, gestión privada de los recursos públicos y criterios de rentabilidad para la valoración de políticas públicas, son valores compartidos por ambas instituciones y forman parte de la política de la agencia.

4.2. El programa de Cadenas Productivas

En este trabajo hemos revisado las ideas y las prácticas del BID desde el análisis de sus documentos, y posteriormente tomamos un caso cercano y fácilmente verificable de su modelo de desarrollo como lo es la ADEC. La formulación del “Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba” (programa de Cadenas Productivas) nos permite acercarnos aún más a sus prácticas y es una referencia concreta de las líneas de financiamiento del BID. Ese proyecto surgió a partir de un estudio de la ADEC destinado a identificar sectores a los cuales apoyar para la constitución de cadenas de valor. El material utilizado para el desarrollo de este capítulo proviene de una entrevista realizada al licenciado Felix Mitnik (E1, 4 de marzo 2014) coordinador del programa, y de los datos surgidos del libro *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales, Heterogeneidad de demandas, diversidad de respuestas* (BID, 2011c). Esta publicación fue financiada por el BID a modo de síntesis de las lecciones aprendidas como resultado de la implementación del programa. Ese proyecto fue presentado en encuentros y foros internacionales entre las experiencias exitosas de los financiamientos del banco.

El “Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba”, fue un proyecto piloto cuyo objetivo fue contribuir a me-

jorar la competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) de la Provincia de Córdoba, Argentina (BID, 2011c: 115).

Ese programa puso foco en la posibilidad de promover la asociatividad de los sectores intervenidos y la formación o fortalecimiento de redes empresariales. El paradigma bajo el cual se estructuró fue la *competitividad sistémica*. Para la formulación del programa la ADEC realizó un diagnóstico previo sobre el empresariado local también con financiamiento BID.

El diseño del Programa se sustentó en un cuidadoso trabajo de diagnóstico que trató de identificar, sobre el terreno y con los actores involucrados, el tipo de apoyo que efectivamente requerían las pequeñas empresas cordobesas. El objetivo del estudio fue seleccionar los sectores que, por su situación presente y perspectivas futuras, podían aprovechar mejor una intervención que se orientaría a generar mejoras competitivas en cadenas de valor o clusters de sectores seleccionados (BID, 2011c: 115).

Entre las características que el diagnóstico estableció como condición para los sectores a considerar y cual el necesario entramado productivo local, destacamos los siguientes:

- i) Un tejido productivo rico de conocimientos estrechamente relacionados con las actividades productivas, tecnológicas, de mercado, etc.,
- ii) relaciones entre empresas caracterizadas por una trama de competencia y cooperación,
- iii) relaciones entre empresarios y trabajadores asalariados profundamente marcadas por elementos de participación y uso compartido de los conocimientos técnicos y productivos,
- iv) un sistema abierto con una cierta movilidad social (BID, 2011c: 116).

Es interesante destacar que en ese texto aparece un tema sobre el cual se ha instalado cierta expectativa en la actualidad. Esto es, en considerar la innovación en “tecnologías blandas”⁴ (BID, 2011c: 28) como un factor de competitividad en las economías periféricas. La orientación general de la propuesta es siempre hacia el mercado externo, donde es sabido que las tecnologías duras son determinantes. *“La innovación y las exportaciones aparecen, en consecuencia, como un camino virtuoso para la competitividad”* (BID, 2011c: 28).

Esos párrafos ponen de manifiesto la debilidad tecnológica de la

economía local, que es estructural en los países periféricos, y que no pudo ser superado durante el modelo de la ISI. A esa situación estructural pretendió responder el proyecto analizado a partir de la idea de innovación. La apuesta fue que empresas individuales obtuvieran un factor de diferenciación y competitividad participando de una red de empresas. En el contexto de una economía periférica queda planteado un interrogante: saber hasta dónde es posible el desarrollo de un sector económico actuando únicamente en su entorno económico e institucional más cercano.

El equipo de diseño del programa tomó en cuenta la cercanía (geográfica u organizativa) a través de la cual los actores “conviven” en un mismo espacio de relaciones en el cual comparten saberes, conocimientos, problemas, y mantienen relaciones institucionales, productivas y financieras. De tal modo el grupo meta se hallaba concentrado en un territorio acotado. Ese enfoque es consecuente con la estrategia de *focalización* del BID y el modelo de desarrollo territorial. En el análisis de los resultados publicados se incluyó a ese financiamiento entre las experiencias exitosas. A partir de esas experiencias piloto o experimentales se configuraría el primer paso para la atención específica de otros grupos meta en la búsqueda de remediación de asimetrías económicas y sociales (BID, 2011c: 139).

Como resultado del diagnóstico citado el FOMIN financió un programa que se integró a su familia o cluster de proyectos de “Cadenas Productivas y Desarrollo de Redes”. Durante la ejecución, se modificó la denominación del cluster de proyectos de fomento de la asociatividad por la de “Programas de Integración Productiva” (PIP) (BID, 2011c: 119). Esos proyectos aglutinaban los aprendizajes de las experiencias financiadas en Latinoamérica que promovían las cadenas y redes como mecanismo para su inserción en el mercado internacional:

- (a) facilitar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) el acceso a nuevos mercados, (b) lograr economías de escala al sumar esfuerzos de grupos empresariales, (c) promover la transferencia de tecnologías y el acceso a información y conocimiento para alcanzar mejores estándares de desempeño, (d) llevar a las empresas a aumentar sus niveles de calidad, productividad y competitividad buscando disminuir sus costos, y (e) consolidar el desarrollo regional. Como ya hemos visto las condiciones de dependencia económica y la transferencia de recursos en el marco del valor mundializado están relacio-

nadas con las asimetrías centro - periferia, típicas de la economía de la región (BID, 2011c: 119).

Podemos observar aquí la orientación al mercado externo combinado con la focalización en el sector Mipymes en la posibilidad de crecimiento según el modelo de las economías de mercado. Es por otra parte una descripción del Desarrollo Territorial a partir del capital social del territorio, la innovación, y así lograr el aumento de la rentabilidad de las empresas.

El programa tuvo por objetivo mejorar la competitividad de las empresas y los territorios cordobeses. Ese objetivo debía alcanzarse en el nuevo entorno de apertura económica del país, y frente a la probable mayor apertura de los mercados internacionales a los productos argentinos. Para lograrlo, se priorizó el apoyo a la formación o consolidación de grupos asociativos entre Mipymes de bienes y servicios pertenecientes a los sectores seleccionados en el diagnóstico. Dado que se trataría de una experiencia piloto, se decidió asistir a un número reducido de empresas, y se plantearon como meta la incorporación progresiva de nuevas empresas y productores. Se incluyó también como beneficiarios a las universidades, los proveedores de servicios y centros e instituciones públicas y privadas locales de investigación (BID, 2011c: 123).

El Programa estuvo destinado a pequeñas empresas y productores de la provincia que desearan trabajar asociativamente y pertenecieran a los sectores de hardware y software, muebles y aberturas de madera, y productos regionales (olivícola, frutihortícola y caprino). El sector de hardware y software estaba integrado por empresas especializadas en una o en ambas áreas. La gran mayoría de las empresas se localizaba en la ciudad de Córdoba y estaban agrupadas en la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicaciones del Centro de Argentina (CIIECCA) o en el Cluster Córdoba Technology (CCT). Ese conjunto fue denominado “cluster tecnológico”, y comprendía empresas de producción de equipos de electrónica de baja serie y productores de software (BID, 2011c: 147).

El sector de muebles y aberturas de madera tenía una elevada integración vertical ya que abarcaba a proveedores de materia prima, fabricantes de productos, comercializadores y prestadores de servicio. Estaba integrado principalmente por miembros de la Cámara de la Madera de Córdoba. Formaban también parte de la misma los diseñadores especializados en muebles y equipamiento. Durante la ejecución se incor-

poró el sector foresto-industrial (que comprende a las empresas que implantaron bosques de pino en zonas montañosas de la Provincia y al sector que industrializa la producción de dichos bosques). Para caracterizar a este sector se utilizará, en lo que sigue, la denominación de cluster de la madera (contiene dos grupos: el de fabricantes de muebles y aberturas, y el foresto-industrial) (BID, 2011c: 156).

El sector de productos regionales funcionó, en la práctica, como un “paraguas” bajo el cual operaron con relativa autonomía la cadena olivícola, redes empresarias frutihortícolas y la cadena caprina. La cadena olivícola estaba compuesta por productores situados en tres zonas geográficas diferentes: Cuenca de Pichanas, Valle de Traslasierra y Cruz del Eje. Producían aceites de oliva de calidad extravirgen y virgen, y aceitunas de mesa (BID, 2011c: 176).

El sector frutihortícola estaba integrado al inicio del Programa por productores del valle de Traslasierra, con dos redes empresarias: productores de aromáticas de dicho valle y productores de hortalizas, frutas, hierbas medicinales y sus derivados del Valle Ecológico de San Marcos Sierras. Estaba prevista una orientación hacia quienes producían de manera orgánica. Durante la ejecución se incluyó también a quienes tenían planificada su transición hacia ese tipo de producción (BID, 2011c: 180).

La cadena caprina estaba integrada por pequeñas comunidades y familias que producían cabrito para faena, leche y dulce de leche de cabra, conservas, arropé, miel, dulces de frutas variadas y carbón. Los productores que participaron del Programa pertenecían a tres organizaciones campesinas: la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), la Unión de Campesinos de Traslasierra (UCATRAS) y la Organización de Campesinos del Norte de Córdoba (OCUNC). Se sumó posteriormente la Unión Campesina del Noreste (UCAN) (BID, 2011c: 189).

La promoción de la asociatividad en las Mipymes de los sectores seleccionados se realizó en tres niveles. El primer nivel fue el de cooperación horizontal, en el cual empresas del mismo sector se asociaban para realizar acciones comunes que aumentarían su competitividad. El segundo nivel era el de cooperación vertical, a través de la inclusión de empresas que integraban los diferentes eslabones de las cadenas de valor. Esa modalidad fue menos frecuente (se presentó en los sectores madera, olivícola y caprino). El tercer nivel fue el de la cooperación institucional, entre actores públicos y privados que promovían el desarrollo local.

Para lograr su objetivo el proyecto incluyó cuatro componentes: i)

fortalecimiento de relaciones de cooperación entre empresas y con instituciones, ii) facilitación del acceso a tecnologías productivas y organizacionales, iii) facilitación del acceso a mercados y iv) difusión del modelo y de los resultados del Programa (BID, 2011c: 122).

La evaluación de resultados describe la situación de apertura económica de los 90 y el fuerte deterioro de la mayoría de los sectores intervenidos por el programa. En ese contexto es donde se insertaba el programa Cadenas Productivas. Intentaba dar algún tipo de respuesta a las economías de pequeña escala y al deterioro de los términos de intercambio. Por ejemplo, en el balance particular del sector frutihortícola los objetivos no resultaron significativos y la orientación hacia el mercado externo no resultó una solución.

Los resultados obtenidos fueron modestos. La dificultad habría residido en los vaivenes que afectaron a los pequeños productores regionales en el marco de la inestabilidad de las políticas macroeconómicas del país. [...] la política de desregulación económica de la década del 90 intentó transformar de manera brusca y sin incentivos un sector tradicionalmente protegido. La devaluación del peso argentino en el año 2002, si bien generó un nuevo dinamismo de las economías regionales, produjo una apropiación desigual de los beneficios que se tradujo en la existencia de sectores descapitalizados y sin acceso al crédito, entre los que se encontraban los pequeños productores frutihortícolas (BID, 2011c: 164).

En el caso del programa de Cadenas Productivas, el banco financió actividades preponderantemente ligadas al sector primario. De los tres grupos focalizados dos de ellos pertenecían al sector primario e incluían industrias que agregaban valor a esa producción. Se orientaba a reforzar el capital social y aumentar la competitividad de las empresas. Una parte de las actividades fueron de asistencia técnica, con participación del Estado en todas las etapas del programa. Como era de esperar los elementos encontrados no difieren de las políticas del BID, a pesar de tratarse de un proyecto piloto dirigido a un sector no atendido por los financiamientos. Los elementos principales del proyecto fueron: el Estado como responsable de remediar las asimetrías económicas y sociales con criterios de rentabilidad empresarial, el capital social como recurso para la rentabilidad de las empresas, y la esperanza que desde la focalización de acciones se pudieran remediar las asimetrías económicas y sociales.

Para ese proyecto, como en cualquier documento del BID que consultemos, hallaremos de modo directo o implícito la idea de que en la región existe un estado de desarrollo incompleto, pendiente, insuficiente o en vías de lograrse. Luego de más de 50 años de políticas del banco dirigidas, la mayoría de ellas, a los niveles más altos de la administración de los países miembros, encontramos esta experiencia piloto. El financiamiento dirigido a sectores económicos particulares en una escala local nos habla del intento por hallar nuevas alternativas a esos proyectos de nivel macro.

El marco económico general de ese financiamiento fue la apertura irrestricta de la economía argentina, y en el análisis del desempeño de los sectores financiados se menciona la esperanza de que esa apertura fuera recíproca por parte de las economías centrales. Ese supuesto era planteado con la esperanza de hacer más viables las empresas intervenidas. Sin embargo eso no sucedió, y vale la pena recordar el análisis de Enrique Iglesias, presidente del BID, que de algún modo sitúa las condiciones en un plano de realidad.

El comercio internacional no se ha basado siempre en la reciprocidad y la simetría. Los países latinoamericanos han efectuado una apertura externa con gran vigor y sacrificios, convencidos de sus beneficios y sin esperar una respuesta paralela del contorno externo (BID, 1999: 261).

Otro elemento distintivo del proyecto es el objetivo de atender situaciones de pobreza en algunos de los sectores intervenidos. En ese aspecto las ideas están en la misma línea de lo ya analizado para otros financiamientos del BID, donde la focalización en un grupo poblacional, geográfico o económico es la estrategia. La pobreza incorporada como fenómeno particular, aislado e independiente de las relaciones de producción, distribución y apropiación de la riqueza.

La estrategia serviría para empresas formales de elevado número de empleados y para microempresas familiares, para empresas de elevada facturación por empleado y para explotaciones a cargo de pobres de subsistencia, y para firmas situadas en un entorno urbano en situación de elevada conectividad con la economía global como para productores situados sobre la “herradura de la pobreza” de la Provincia de Córdoba (BID, 2011c: 107).

Para finalizar destacamos la importancia que el BID otorga a la difusión de sus ideas y los esfuerzos por presentar casos exitosos. Una de las fuentes de información del proyecto Cadenas Productivas es precisamente el libro que financió para la difusión de ese emprendimiento. La influencia de sus políticas se manifiesta en entidades como la ADEC y programas como el descripto. Vemos aquí la instrumentación efectiva de la modernización del Estado y la promoción del mercado en el nivel local. Podemos ver que el BID ha logrado la naturalización de sus propuestas para el desarrollo. Esto es, un recorrido progresivo por etapas desde el subdesarrollo hacia el desarrollo, intentando emular las políticas de los países industrializados. Aunque vemos en los diagnósticos que preceden a sus proyectos y los balances coyunturales cómo las políticas implementadas en períodos anteriores no condujeron al desarrollo. Por el contrario, en muchos casos profundizaron las carencias que se proponían superar.

Notas

1 www.adec.org.ar

2 En el año 2007 por medio de la Ordenanza 11.232 del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba se crea un fondo destinado a financiar un *programa de promoción de la economía local y la competitividad de los sectores productivos* administrado por la ADEC.

3 Esto se concretó por medio del programa de *Desarrollo Territorial en el Área Metropolitana de Córdoba* financiado por FOMIN-BID. Uno de los cuatro componentes del mismo era *Proyecto de Modernización de la gestión pública en su relación con las empresas*.

4 Se entiende por tecnología blanda aquella que se refiere a las estructuras organizacionales, los procesos interactivos y de gestión, los incentivos y diversas formas de interacción social que inciden en la innovación empresarial. Tiene también relación con la estructura y el proceso para la participación social, la toma de decisiones y las habilidades para ejecutar proyectos. La idea de innovación de procesos y gestión se asimila a una ventaja competitiva tecnológica.

Capítulo 5. Conclusiones

Si analizamos América Latina desde el contexto internacional y su ubicación dentro del sistema-mundo podemos situarla entre los países periféricos. Las políticas del banco que hemos descrito, más que colaborar en la reversión de ese lugar relativo, ayudaron en su afianzamiento. Incluso, podemos afirmar que se verificó un deterioro de las condiciones de dependencia con respecto al inicio de operaciones del BID. A continuación describiremos las razones que, a nuestro entender, sostuvieron la dependencia de los países de la región. En primer lugar el posicionamiento del BID frente al modelo vigente en Latinoamérica inspirado por la CEPAL; en segundo lugar los lineamientos y estrategias desplegados a partir de ese momento inicial; y finalmente el contexto internacional y la vinculación propuesta por el banco.

1) La estrategia del BID frente al desarrollismo. El nacimiento del BID coincide con el apogeo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI)¹ inspirada en los estudios y propuestas de CEPAL. Es un rasgo dominante de ese período que el BID analizaba los resultados de la industrialización por sustitución de importaciones, sin embargo no la promovía. En ningún momento el banco favoreció el modelo que América Latina había concebido y puesto en marcha, el cual, como lo señala Rapoport (2013: 315), más allá de sus errores había producido una profunda transformación no solo en las economías sino en toda la sociedad. Por el contrario, lo desalentó durante los años 60 y en períodos posteriores directamente se opuso al modelo desarrollista. En realidad proponía el crecimiento de la economía abierta, y distribuía su financiamiento entre la industria y el agro con lineamientos que eran contradictorios con los vigentes en la mayoría de los países.

El BID de algún modo hacía foco en la política desarrollista para evaluar los resultados económicos de la región dada la inocultable importancia que le otorgaban los gobiernos en ese momento. La estrategia de industrializar la economía con cierta autonomía del mercado internacional va de la mano de la consolidación del mercado interno, el crecimiento del consumo y en general requiere de una intervención activa del Estado (Rapoport, 2013: 196). En ese momento el crecimiento económico de fronteras abiertas era el modelo del BID, y las medidas que impulsaba para lograrlo no eran coincidentes con las políticas de la ISI. El banco ponía el acento en la apertura de la economía, la prescindencia del Estado, la privatización de servicios y empresas públicas, y la orientación de la producción para el mercado externo. De tal modo hemos visto que impulsó políticas económicas que entraban en *tensión* con la tendencia generalizada en América Latina, y que en décadas posteriores cambiaron a *desacuerdo* abierto.

Esta contradicción que se inicia durante el modelo industrialista se manifestó entre *focalización eficiente de los recursos* y *atención universal* de las necesidades sociales y fue permanente a lo largo de toda su existencia. Esta contradicción nos habla de cuáles fueron los objetivos que subyacían en sus lineamientos y estrategias para el desarrollo. Es entre la remediación de carencias extremas y localizadas o la mejora de la calidad de vida de la población a partir de mecanismos de distribución social de la riqueza.

La expansión del mercado interno y el mejoramiento del nivel general de vida² no estaban presentes como objetivos en los informes y documentos del banco de ese período. A lo largo de todo su trayectoria las acciones del banco, en general, se dirigían a *remediar* situaciones de extrema pobreza y carencia de servicios básicos, educación y salud, además de los sectores en los cuales focalizaba el desarrollo (agro, industria y comercio exterior). Esa orientación del BID de ocuparse de las carencias sociales *focalizadas* se inscribía en una estrategia de resolución diferente a la implementada en la mayoría de los países miembros. Los cuales comenzaban a desarrollar políticas sociales *universales* en consonancia con la activa participación del Estado en las cuestiones económicas y sociales.

Las políticas que el BID impulsó desde los años 1960-1970 fueron *esencialmente las mismas* hasta la actualidad. Durante el período industrialista, como ya hemos visto, se notaba una tensión con las ideas vi-

gentes implementadas en la mayoría de los países de América Latina. Esa tensión derivó en contradicción abierta hacia finales de la década de los 70. Una estrategia central del banco durante el período desarrollista fue el impulso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el financiamiento de políticas orientadas por esa entidad. La baja de aranceles que impulsó en la región coincidió con el aumento del intercambio comercial con Europa y Estados Unidos, y la declinación de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones³.

2) Los primeras estrategias del BID. Durante el apogeo del industrialismo los préstamos del banco en la década 1960-1970 se orientaron en primer lugar a la agricultura (24,5%), luego el transporte y comunicaciones (18,3%), producción de energía eléctrica (15,6%) y en cuarto lugar para industria y minería (14,2%). Si bien parte de los fondos destinados a energía, transporte y comunicaciones impactan indirectamente en el desarrollo industrial, el sector no está entre los primeros beneficiarios de financiamiento. Así el sector primario de la economía era el principal destinatario y hacia donde confluían sus esfuerzos.

Durante el período industrialista el modelo de desarrollo del BID guardaba cierta relación con el impulsado en los países de la región, aunque los instrumentos y las políticas eran divergentes. A partir de la década del 70 fue claro el impulso del BID a la desregulación de los mercados nacionales, la apertura económica, las privatizaciones y la orientación a que los gobiernos remediaran los efectos negativos del nuevo escenario internacional. Sin embargo el banco aún no había logrado que esa política fuera dominante en la región. Simultáneamente podía observarse el aumento de la deuda externa de los países, y la preeminencia del capital financiero que ya se manifestaba como dominante en la economía mundial. Rapoport (2013: 261) nos describe cómo opera el mecanismo de endeudamiento que fue característico del modelo desarrollista, y hecha luz sobre las dificultades del industrialismo.

Quando un país periférico emprende un proceso de crecimiento, sus requerimientos de divisas para importar aumentan fuertemente, mientras que sus exportaciones, sujetas a una oferta poco flexible, no lo hacen del mismo modo. A poco que una economía periférica quiere despegar aparece la escasez de divisas. A menos que los gobiernos tomen medidas para orientar selectivamente las importaciones a favor

de las más necesarias para el crecimiento, este proceso tarde o temprano desemboca en una crisis de pagos internacionales (Rapoport, 2013: 261).

Esa situación de endeudamiento condujo al BID a *dar por terminado el periodo de industrialización*. La tendencia a la desaceleración de la ISI, que ya se explicó, como parte de los inconvenientes estructurales de ese modelo, fue la justificación para el que banco impulsara el abandono de la propuesta desarrollista.

Es significativo que el agotamiento de la ISI fue seguido por un largo período de estancamiento, aumento del endeudamiento (público y privado), aumento de la desocupación y deterioro del nivel de vida de la población. Como el propio banco lo reconoce la “*década perdida*” fue un período de profunda crisis de los países de la región. El final de ese ciclo fue analizado en detalle por Enrique Iglesias⁴ quien reseñó el período de depresión económica entre 1980 y 1990⁵. Entre los variados documentos de la época elegimos ese en particular pues representaba una síntesis completa del pensamiento del banco en palabras de su máximo responsable.

También es una descripción de los lineamientos a partir de los cuales se desenvolvería la política del BID. En ese diagnóstico de lo sucedido encontramos los fundamentos que guiaron al banco en las siguientes dos décadas. En primer lugar se cuestionaba el Estado de bienestar expresado como: “*objetivos de Desarrollo social a costa de mayor déficit fiscal, y causante de fenómenos inflacionarios*”. Ese proceso fue descrito como “*políticas populistas de redistribución nominal del ingreso financiado con deuda pública y endeudamiento externo*” (BID, 1999: 9).

La definición de “políticas populistas” estuvo destinada a las políticas sociales universales que formaban parte de la intervención del Estado en la consolidación del mercado interno y la distribución de la riqueza. El banco consideraba a la pobreza independiente de las asimetrías de apropiación y distribución. Sus propuestas partían de la idea que el libre juego del mercado resolvería la distribución social de la riqueza. La caracterización de la pobreza a partir de la valoración monetaria igualó la totalidad de situaciones y sirvió para la desvalorización de formas culturales y productivas locales. De pronto casi dos tercios de la humanidad fueron identificados como pobres (Escobar, 2007: 51).

En 1948, cuando el Banco Mundial definió como pobres aquellos países con ingreso per cápita inferior a 100 dólares, casi por decreto,

dos tercios de la población mundial fueron transformados en sujetos pobres. Y si el problema era de ingreso insuficiente, la solución era, evidentemente, el crecimiento económico (Escobar, 2007: 51).

Por este mecanismo, para el banco la pobreza se independizó de las relaciones sociales de producción y apropiación, la pobreza fue parte constitutiva de sociedades atrasadas, tradicionales, para las cuales la transformación hacia la modernidad se denominó desarrollo. La pobreza se “antropologizó”, fue el producto del atraso típico de la sociedad tradicional con debilidades congénitas como lo describiera el BID (1970: 428) cuando analizamos el lugar de llegada del desarrollo en 3.2. Escobar lo define como una distancia entre dos mundos separados no solo por su modo de producción, sino también en su organización de la sociedad. La pobreza se tornó un fenómeno antropológico y se lo analizó desde esa perspectiva como resultante de sociedades *tradicionales*.

Existe otro mecanismo que opera en la dicotomía moderno-tradicional. La división distancia a un polo del otro, haciendo remoto su segundo término. Este rasgo del discurso no se limita en absoluto a la economía, está profundamente arraigado en las ciencias sociales y en la cultura occidental (Escobar, 2007: 139).

3) El contexto internacional y la propuesta del BID. Luego de la primera década de posguerra la recuperación de las economías centrales puso en *tensión* las propuestas de los países periféricos. Las iniciativas del banco en ese momento se ajustaron mejor con las propuestas de países industrializados que luego darían lugar al modelo de acumulación financiera que se volvería dominante. Recordemos que el contexto internacional era: la baja del precio de los productos primarios, la declinación del comercio internacional y la suba de las tasas de interés reales. Esos tres factores fueron presentados como parte de una *realidad externa inmodificable*. A partir de allí el BID analizó los errores del modelo de industrialización sin profundizar en el rol de los países centrales en el origen de las tres causas antes apuntadas.

La baja de los precios de las materias primas y los subsidios a su producción interna aparecían como completamente independientes de la capacidad de los países desarrollados para proteger su producción local y fijar precios internacionales. Tampoco se lo relacionaba con el control del mercado internacional de productos primarios, y la capaci-

dad de los países centrales para regular los flujos de productos y los precios. Del mismo modo la suba de las tasas de interés sería un *suceso independiente* de la decisión de los países del centro de la economía mundo-capitalista, que eran quienes en realidad fijaban la rentabilidad de esas imposiciones.

Desde la finalización de la segunda guerra la política de las economías industrializadas presionó sobre la estructura productiva y el sector externo de los países periféricos. Por ejemplo en el caso de la Argentina, como lo describe Rapoport, significó una traba importante a su proceso de industrialización al debilitar su ingreso de divisas proveniente de las exportaciones agropecuarias.

En la medida en que el Plan Marshall había sido diseñado con el objetivo, entre otros, de mantener el nivel de actividad de la economía estadounidense en tiempos de paz y conjurar el fantasma de una nueva depresión, la recuperación agrícola implicó inevitablemente la exclusión de terceros proveedores con cuyas exportaciones se contaba hasta entonces para completar el abastecimiento a Europa. [...] este fue el comienzo abrupto de un proceso de largo plazo que modificó la configuración del mercado alimentario mundial (Rapoport, 2013: 236).

Los países centrales simultáneamente redujeron el flujo de divisas a la periferia (baja de los precios y reducción de la demanda de los productos primarios) y aumentaron la imposición de la deuda aumentando las tasas de interés. Estas relaciones asimétricas centro-periferia facilitaron el desequilibrio del sector externo el que, a consecuencia de ello, durante más de una década produjo la transferencia neta de recursos hacia los países industrializados con su secuela de pobreza y descenso del nivel de vida de los latinoamericanos. Al continuar con el análisis de la situación Argentina, Rapoport nos ilustra acerca de los actores y mecanismos de esa transferencia.

En cambio a partir de 1976 [...] se buscaba mantener un tipo de cambio fijo para asegurar la rentabilidad de los capitales externos y de las privatizaciones. Eran los organismos internacionales y los grandes bancos y multinacionales los más interesados en este esquema. [...] Es preciso señalar que si el sistema monetario está ligado a los ciclos de endeudamiento, estos deben vincularse al comportamiento de los flujos de capital en la economía mundial y, en especial a los de las economías hegemónicas en cada época histórica (Rapoport, 2013: 236).

Para el banco las causas del fracaso del modelo industrialista no tuvieron relación con la industrialización desigual de la periferia del sistema-mundo, que es una necesidad de acumulación del capitalismo mundial. El BID sitúa las causas en la estructura económica interna y en las políticas erróneas de los países periféricos de América Latina. Soslaya también que el subdesarrollo no es una etapa previa de tránsito hacia el desarrollo, sino una expresión de los modos de acumulación del centro con ajustes permanentes sobre la periferia, como resultado del intercambio desigual entre los centros industrializados y las periferias agrícolas y mineras (Amín, 1999b: 82).

Al dar por finalizado el proyecto industrialista y frente a la crisis de la deuda externa, en palabras de Iglesias⁶, los gobiernos latinoamericanos “reaccionaron con un profundo sentido de responsabilidad frente a los intereses a largo plazo de sus propios países, así como respecto a los de la comunidad financiera internacional”. El cumplimiento “responsable” de los compromisos financieros condujo a la aplicación de “severas políticas de ajuste [...] El costo económico y social de estas políticas fue realmente extraordinario”. El balance de ese traumático ajuste para el cumplimiento de las obligaciones externas era el “camino correcto” y “el comienzo de un nuevo modelo de desarrollo”. El banco mencionaba el elevado costo social impuesto a la población latinoamericana, pero subrayaba “las bondades de la trayectoria económica” de la región y el “reconocimiento de la comunidad financiera internacional” (BID, 1999: 15).

Como corolario de la crisis desatada por el endeudamiento de los años 80 el BID destacaba el restablecimiento de la confianza de los inversionistas internacionales y la afluencia creciente de capitales externos a los países. Ya hemos mencionado, sin embargo vale la pena reiterar, los reiterados balances sobre los efectos negativos de las políticas que el banco propuso y financió en diferentes períodos. Sin embargo las revisiones no modificaron su propuesta de desarrollo. El BID mantuvo su política de priorizar la estabilización del sistema financiero internacional aún a costa de los sacrificios que significaron el ajuste estructural de las economías latinoamericanas. Cabe interrogarse cuál era el modelo de desarrollo de los 80 si el BID solamente priorizaba la estabilización del sistema financiero internacional y consecuentemente la recuperación de los países desarrollados. A qué llamaba desarrollo con la mirada puesta en la estabilización monetaria, el ajuste estructural a partir de erosionar el ingreso de amplios sectores y el deterioro del nivel de vida de la población.

Luego del modelo desarrollista:

Es interesante observar que durante el período industrialista entre los lineamientos del BID no aparecía aún la modernización del Estado como un objetivo a lograr, tampoco la reforma del Estado expresada de ese modo. El banco sí financiaba acciones concretas referidas a la necesidad de mejorar el clima de negocios, realizar adecuaciones fiscales, monetarias y de intercambio comercial, y crear condiciones para el libre desarrollo del mercado. Esto incluía la necesidad de instalar cierta capacidad técnica y científica en los gestores públicos, pero aún no se le denominaba reforma del Estado. En los informes del período industrialista tampoco aparecía la competitividad definida de esa manera, todas las referencias eran a la eficiencia de las empresas y su rentabilidad.

En el informe de Enrique Iglesias ya se apreciaba cómo el lenguaje del desarrollo había incorporado la idea de la reforma del Estado y la competitividad sistémica como complemento indispensable al proceso de “*globalización*”. Del mismo modo que términos como: “*mercados abiertos, mercados globales, integración económica, libre comercio e interdependencia*” se instalaron no solo en la literatura económica sino también en el lenguaje del BID (Correa, 1998: 1).

También se valoraba en ese momento el surgimiento de lo local. El informe apelaba a las potencialidades locales y lo llamaba desarrollo económico local. El BID ya había incorporado esta nueva estrategia como lo analizan Llorens y Albuquerque (2002: 9), y ese modelo de desarrollo era el que incentivaba la disponibilidad de financiamiento para la reforma del Estado. El destino de los fondos ya no se orientaba a la producción en cualquiera de sus formas, sino hacia tecnologías blandas, tecnologías de gestión, consultorías, formación de agentes públicos, asistencia técnica, investigaciones académicas, etc. De tal modo la estrategia fue dirigida hacia instrumentos de formación científica y técnica, afirmación de subjetividades y construcción de sentido. Así la política del BID *se alejó del impulso efectivo de la creación de riqueza genuina, y de la creación de tecnología aplicada a la producción* como modelo de desarrollo. En la práctica el modelo de acumulación financiera fue adoptado por los países como política de Estado y el banco contribuyó para su instrumentación y conceptualización, consolidando la dependencia económica, financiera y tecnológica de los países periféricos de Latinoamérica.

Esto ocurría a partir de los 80 cuando el pago de la deuda era la prioridad para el BID. El tamaño del aparato estatal y las actividades

de las cuales debían ocuparse los gobiernos fueron un aspecto central de sus iniciativas. Para la resolución de la crisis de la deuda el banco incorporó como estrategias novedosas la descentralización y la participación ciudadana, ambas constitutivas de un nuevo modo de abordar la consolidación democrática. Esta consolidación entendida como la apertura a la ciudadanía en la toma de decisiones (sector empresario) y, la planificación de la gestión pública (habilitar la participación de las empresas y sus representantes). Todos estos lineamientos y estrategias en el marco del achicamiento del Estado, el abandono de competencias y funciones que atendían a la regulación económica y la distribución de la riqueza social. La crisis de la deuda fue el escenario sobre el cual promovió las políticas de achicamiento del Estado y la transferencia de funciones hacia el mercado.

El informe correspondiente al Noveno Aumento de Presupuesto (BID, 2010c) es un documento relevante y nos provee de interesantes elementos de análisis. Destacamos en él la transformación completa del discurso sobre el desarrollo en comparación con la década del 60. A partir de finales de los 90 la lucha contra la corrupción fue su política para el desarrollo. Los instrumentos fueron la propuesta de reforma del Estado, la apertura de la economía y la confianza en que el mercado es el organizador de los recursos sociales. Estos lineamientos y estrategias eran dominantes en la política del BID. Como ya hemos apuntado, desde ese momento hasta la actualidad se reafirmaba la identificación directa y unívoca entre objetivos económicos y beneficios sociales.

A partir de los 90 es más concreta la linealidad y progresividad de los objetivos del desarrollo como resultante de la aplicación de sus políticas. Estas no solo eran parte del discurso promovido desde el banco, sino que ya se habían instalado en los círculos político-técnicos y en la academia. Escobar analiza en profundidad la relación directa entre el desempeño de la economía y los recursos materiales con la superación de la pobreza y las asimetrías sociales. Para el BID la resolución de los problemas sociales sería resuelta por medio de intervenciones esencialmente económicas. Esos lineamientos y estrategias debían ser implementados por los gobiernos y las instituciones capacitadas para gestionar el desarrollo (Escobar, 2007: 61)

Desde esa concepción la productividad era la herramienta para la equidad, del mismo modo que se asociaba directamente el crecimiento económico con el bienestar social o, dicho de otro modo, el bienestar

social era consecuencia del aumento de productividad de las empresas. Era el aumento de la tasa de ganancia lo que conduciría a mejorar las condiciones generales de vida de la población. Ya hemos hecho referencia al origen de esa conceptualización, la que es propia de la racionalidad económica cuya mirada enfoca al sujeto social como homo economicus. Los objetivos y estrategias de desarrollo del banco estaban atravesados por la lógica del mercado con total abstracción de quiénes y de qué modo se apropiaban, acumulaban y distribuían la riqueza.

Hasta hoy la política del banco es consecuente en la consolidación conceptual de un universo de ideas que poseen la afirmación de un determinado modo de organización de la sociedad. Desde el inicio de sus operaciones, sus acciones estaban dirigidas a consolidar en la comunidad política, técnica y científica un determinado modelo conceptual. En palabras de Vizer (2003: 57) “*una producción de inteligibilidad, de comprensión y de comunicabilidad de un cierto sentido*”. Opera en la construcción institucional de un ámbito donde actúan actores públicos y privados, en algún sentido mediados por el banco que resulta una organización coactiva, donde no cualquiera participa de las decisiones. Y por sobre todas las cosas no cualquiera está autorizado para hablar. Ese entramado institucional construyó dispositivos formales y discursivos para la producción de subjetividades, que de hecho instalan y favorecen una determinada manera de entender el desarrollo (Varsavsky, 1969: 23).

Los proyectos de financiamiento expresan la exteriorización de un discurso que se objetiva por la reiteración y sedimentación de las prácticas. Ese discurso también reiterado desde los medios y la academia, es reforzado con un *hacer práctico* soportado por los recursos materiales dirigidos a las políticas públicas. De tal manera se ha naturalizado un modelo de sociedad competitiva, regida por las leyes de la oferta y la demanda, y por los modelos empresariales aplicados a todos los ámbitos para volverlos eficientes racionalizando sus acciones. Desde la mirada del BID *ese camino conduce al desarrollo y organiza el modo de alcanzarlo*.

El banco realiza desde siempre un seguimiento pormenorizado de sus proyectos y mide con precisión la evolución de los indicadores que aseguran el funcionamiento de economías capitalistas abiertas, con libre circulación de capitales, mínima interferencia del Estado y garantía para el crecimiento de las empresas privadas. Ese seguimiento está apoyado en supuestos conceptuales objetivados por medio de una técnica validada por investigaciones académicas. Los lineamientos para el desarrollo

del BID suponen una concepción de: *sociedad dual, responsabilización endógena, ambiente favorable para la empresa privada, redefinición del rol del Estado, saber técnico institucionalizado y asimetría en la negociación.*

1. Sociedad dual

El BID analiza la estructura institucional y productiva establecida como una oposición entre moderno y antiguo o tradicional. Esa diferenciación no siempre se menciona abierta o explícitamente, sino que subyace en los diagnósticos tanto del banco como en las investigaciones que este promueve. En el documento de Roma el BID las llama “*debilidades congénitas*” y da por sentado que forman parte de las estructuras del subdesarrollo desde su nacimiento. La modernidad como valor simbólico es sinónimo de superación, progreso, evolución o desarrollo en el discurso institucional. En síntesis, es el objetivo deseado para superar un ‘*algo*’ preexistente. Ese ‘*algo*’ va desde los modos de producción agraria hasta las formas de organización política, incluyendo las prácticas sociales y las tecnologías productivas. La *negación de la contemporaneidad* ha conducido a desechar los aportes de estructuras sociales no capitalistas, o estructuras de producción capitalista con baja concentración de capital (Johanes, 2008: 346).

La teoría de la dualidad y los modelos que inspiró condicionaron durante décadas la visión del desarrollo de la mayor parte de los economistas y de las organizaciones internacionales. Desde el punto de vista de la instalación de ideas y subjetividades las consecuencias prácticas de una formulación dualista son enormes. La formulación de Lewis equi-para *tradición con atraso*, se la identifica como pobreza, también como falta de entusiasmo por el progreso, la considera una carga que hay que eliminar tan pronto como sea posible, y sostiene que esa parte de la economía no tiene nada que aportar al proceso del desarrollo. La consecuencia es la necesidad de modificar las condiciones de tenencia de la tierra, la incorporación de tecnología, la instalación de otro modelo de negocios, y la búsqueda de rentabilidad externa.

Lo esencial del problema es generalmente un sistema de agricultura atrasado, falta de conocimiento científico, equipo deficiente, distribución ineficiente, posesión insegura, pequeña escala de operación antieconómica, y con frecuencia sobrepoblación rural. [...] La primera tarea de los gobiernos progresivos en la esfera de la agricultura

es despertar el entusiasmo de su población por nuevos conocimientos y modos de vida (Lewis, 1952: 138).

El banco incluso va más allá y relaciona la pobreza y el atraso con el delito y la violencia. La pobreza es, desde su punto de vista, un elemento que contribuye a la tenencia insegura de la tierra, independiente de las presiones de concentración de la tierra propias de la gran producción capitalista rural. “*La pobreza rural, además de afectar a quienes la padecen directamente, fomenta la violencia rural, la producción y comercialización de cultivos ilícitos y la inseguridad en la tenencia de la tierra*” (BID, 2000b: 1).

Para el caso del Programa de Cadenas Productivas una parte importante del financiamiento se dirigió al sector primario, atendiendo específicamente a la región conocida como “*herradura de la pobreza de la Provincia de Córdoba*” (BID, 2011c: 113). La idea de focalización en sectores o regiones marginados de los beneficios del desarrollo es parte constitutiva del proyecto. En la justificación de su diseño deja claro este enfoque: “*Las políticas deben, en consecuencia, ser focalizadas e identificar los -nodos de pobreza-*” (BID, 2011c: 102). En el balance particular del sector frutihortícola los objetivos no resultaron significativos y la orientación hacia el mercado externo no resultó una solución.

Por otra parte existe otro mecanismo que opera en la dicotomía moderno-tradicional. Cual es la idea de segmentación y esto pone distancia entre un polo y el otro, haciendo remoto su segundo término. Ese rasgo del discurso no se limita solo a la economía, pues está profundamente arraigado en las ciencias sociales y en la cultura occidental. Esta mirada “cuasi antropológica” pone una distancia temporal con los “subdesarrollados”. Esa categorización de “tradicional” pone a sus actores en otro tiempo y así se convierten en objetos antropológicos⁷. Surge así un otro perteneciente a un tiempo diferente (arcaico incluso) y no un sujeto económico con prácticas y relaciones dignas de ser consideradas (Escobar, 2007: 156). Este rasgo al que Fabián Johanes (2008: 346) denomina “negación de la contemporaneidad”, es un mecanismo por medio del cual es posible desechar cualquier aporte proveniente de esas formaciones sociales y así negarles todo valor. Ese modelo de desarrollo y su basamento en la existencia de sociedades duales es una construcción de poder estructurado sobre un saber institucionalizado. Espacios de saber y poder mutuamente sostenidos por la academia y las agencias de financiamiento.

La existencia de *sociedades duales* es una necesidad para explicar la situación de los países en *vías al desarrollo*, y que el banco utiliza para justificar su propuesta de desarrollo. Así *el tránsito* hacia el desarrollo consiste en la superación de los modos de producción existentes, el reemplazo de las estructuras estatales e institucionales, y el reforzamiento del mercado para la priorización y asignación de los recursos sociales. Proceso concebido desde una *linealidad y progresividad* surgida en la *técnica objetiva* que tiene como *lugar de llegada* las economías de mercado existente en los países centrales.

A tal fin el BID ha construido un poder y un saber que validan esa visión. Como ya hemos visto, desde el inicio de sus operaciones el banco ha destinado financiamiento para universidades, centros de investigación e intelectuales. Ha intervenido en la superación intelectual de un estado de atraso, una *falta* en relación con estándares de vida de los países industrializados. Es un valor difundido y aceptado, tanto por gobiernos como por la intelectualidad, la supremacía de la economía de mercado (Escobar, 2007: 24).

Hemos visto en el Capítulo 3 cómo en estadísticas y gráficos publicados se establece una clara separación entre economías en vías de desarrollo y economías de mercado. Incluso se equipara lo tradicional con un estado de cosas que debe superarse. La idea de la pobreza es constitutiva de sociedades atrasadas / tradicionales, y está institucional y técnicamente valorada por medio del “ingreso per cápita”. Fue el Banco Mundial quien correlacionó el problema de la pobreza mundial con el producto nacional bruto de los países, y lo estableció como indicador del desarrollo. A partir de ese criterio se asoció estrechamente la idea de atraso, pobreza y subdesarrollo, instalándose la dualidad subdesarrollo / desarrollo, moderno / tradicional.

A partir de esa asociación súbitamente gran parte de la humanidad se transformó en objeto de intervención por parte de técnicos e instituciones promotoras del desarrollo. La superación de la pobreza y el atraso solamente era posible a partir de una técnica superadora, propiedad de los países del centro industrializado y sus técnicos y especialistas (Escobar, 2007: 156).

2. Responsabilización endógena

Para el BID las dificultades económicas, el atraso y el subdesarrollo son

responsabilidad exclusiva del orden social, formas de producción y prácticas propias de cada formación económica social. Las relaciones de dependencia constitutivas de la división internacional del trabajo, y el control de instrumentos comerciales, financieros, tecnológicos, políticos y militares no son considerados ni siquiera como contextos condicionantes. En el mejor de los casos se trata de datos de la realidad a los cuales debe aplicarse un análisis FODA⁸.

Durante el período de la ISI la responsabilidad estuvo en la ineficiencia de los Estados, su burocracia interna, la industrialización incompleta (insuficiente avance en la implantación de la industria pesada), una protección comercial indiscriminada, el déficit fiscal y la implementación de políticas populistas. En general el banco suele mencionar algunos elementos externos, pero de ninguna manera se los considera de mayor importancia que los factores internos. En el balance que el BID realizaba al final de la “década perdida” encontramos algunos de estos condicionamientos como un breve comentario que no altera el análisis general.

En ese período de crisis, las causas fueron el fracaso de la ISI y el endeudamiento para el sostén de mercados protegidos y no competitivos, la excesiva intervención del Estado en la economía, la presencia de subsidios y beneficios fiscales distorsivos, aún insuficiente apertura de la economía al comercio y la inversión privada extranjera, la inadecuada adaptación a los cambios en la economía mundial, y la economía tradicional, poco competitiva e ineficiente.

En el período posterior, que se extiende hasta la actualidad, en que se operó la liberalización económica y la reforma del Estado, la responsabilidad estuvo en la lenta adecuación al escenario internacional, y la insuficiente profundidad de las transformaciones. Fundamentalmente de las instituciones estatales, débiles e inadecuadas para el desarrollo económico y social. Para el BID existía la necesidad de reconstruir la capacidad institucional para hacer frente a los desafíos de una economía mundial competitiva y cada vez más abierta. Propuso la superación de modelos equivocados para el desarrollo, y enunció los nuevos modelos: local, regional, endógeno, sustentable, social, etc.

Es por ello que el financiamiento del BID estuvo dirigido mayoritariamente a la aceleración del proceso de modernización del Estado. En su análisis, que la región aún se encuentre en vías de desarrollo es causado por no haber completado la transformación propuesta por el banco.

Existe una manera de alcanzar el desarrollo, y todas las propuestas del banco conducen a ese logro, cual es adaptarse a los condicionamientos de sistema-mundo bajo las reglas de la libre competencia. Ya hemos visto cuáles son los condicionamientos económicos, financieros y tecnológicos de los países periféricos, y las dificultades para superar esa dependencia. Sin embargo nada de eso es tomado en consideración, por el contrario se valora el pragmatismo de aceptar la situación como inmodificable. El banco se propuso como instrumento de cambio y ha reiterado las líneas de acción, en palabras de su presidente:

Muchos dirigentes de nuestros países, enfrentados a las nuevas exigencias de la realidad, han mejorado la lectura tanto de su propia historia como de la del resto del mundo⁹ y, sobre la base de esas lecciones, han asumido una dirección menos ideológica, más realista y eficiente en la conducción de la economía. Por cierto, esta reacción se observa no sólo en la élite política, sino también en los nuevos equipos técnicos que han llegado a los gobiernos, en los ejecutivos de empresas y en los líderes sociales, que están preparados mejor que antes y que gracias al avance de las comunicaciones y la información han tenido un mayor contacto con distintas experiencias (BID, 1999: 265).

A partir de los años 80 la apertura de la economía, la desregulación del mercado, las privatizaciones y la reforma del Estado ocuparon el lugar central de las soluciones del BID para el desarrollo. A partir del año 2000, luego de las sucesivas y prolongadas crisis de los países de la región, comienzan a proponerse algunas modificaciones desde los propios países de Sudamérica. El BID insistió con el modelo de desarrollo impulsado por exportaciones el cual ha representado, a pesar de los intentos industrializadores, una reprimarización de las economías de la región.

En el caso del Programa de Cadenas Productivas la resolución de la crisis, que se verificaba desde hacía tiempo, quedaba en manos de los actores locales. Uno de los objetivos del banco fue la inserción en mercados externos de los cluster que impulsaba, “aprovechando” la apertura económica producida desde los años 80. Sin embargo ni siquiera en el sector del hardware y software fue posible una efectiva inserción en el mercado internacional (BID, 2011c: 153). En este caso particular encontramos las mismas directivas generales del BID que ya hemos analizado, habida cuenta que la elegibilidad de objetivos está claramente direccionada por la política del banco. Como ya expusimos, esto es una

manifestación de la transferencia desigual de beneficios propia de las relaciones centro-periferia, que también se verificó en el programa analizado. Wallerstein desarrolla el mecanismo del intercambio desigual en las relaciones centro-periferia y relaciona la producción doméstica con la competencia internacional.

La división axial del trabajo en una economía-mundo capitalista divide a la producción en productos centrales y productos periféricos. El concepto centro-periferia es relacional. Lo que queremos decir por centro-periferia es el grado de ganancia del proceso de producción. Puesto que la ganancia está directamente relacionada al grado de monopolización, lo que esencialmente significamos por procesos de producción centrales son aquellos controlados por cuasimonopolios. Los procesos periféricos son entonces los verdaderamente competitivos. Cuando ocurre el intercambio, los productos competitivos están en una posición más débil y los cuasimonopólicos en una posición más fuerte. En consecuencia, hay un flujo constante de plusvalía de los productores de productos periféricos hacia los productores de productos centrales. Esto es lo que se ha denominado intercambio desigual (Wallerstein, 2006: 24).

El medio siglo de actuación del banco, analizado a lo largo de este trabajo, tiene como rasgo común haber puesto la responsabilidad de los fracasos en las decisiones internas de los países. Desde su fundación el BID ha propuesto reflexionar sobre el aprendizaje de las experiencias internacionales y las soluciones que se desprendían de ellas. Las cuales podemos resumir nuevamente como *más mercado y menos Estado*. Con la idea de que el sector privado puede aportar su capacidad de inversión y un manejo más eficiente de los recursos que los que realizan los gobiernos.

Esta es una conceptualización acerca de las causas de las crisis económicas y la pobreza que apunta directamente a problemas estructurales internos, congénitos, endógenos, de los países de la región. Como ya dijimos, las relaciones asimétricas de los países periféricos con los países centrales y el subdesarrollo como contraparte insoluble para el bienestar de los países desarrollados, son sistemáticamente soslayados. Para el banco el desarrollo es posible a partir de implementar políticas *técnicamente correctas en un tránsito por etapas*.

Para finalizar este tema, creemos interesante recurrir a un estudio particular sobre las causas de la pobreza en América Latina. El estudio

analizado se refiere a las economías de las regiones tropicales ya citado en 3.4. El BID analizaba que una de las principales causas que afectaban la igualdad y el desarrollo serían las condiciones geográficas negativas de la región tropical. Su explicación del subdesarrollo no solamente era asociada a cuestiones geográficas o climáticas, también explicaba desde esa perspectiva las relaciones coloniales y la esclavitud. De tal modo el atraso y la pobreza no guardan relación con la estructura socioeconómica dependiente, ni con su antecedente colonial. Las causas de las asimetrías sociales eran de índole climática, geográfica y veladamente étnicas. Para el BID las causas no se relacionaban con el intercambio desigual, el valor mundializado constitutivo de las asimetrías centro-periferia, ni con la construcción de un “otro” tradicional y arcaico con relaciones y modos de producción a ser superados a través de la modernidad capitalista.

Como vemos, el BID responsabiliza a factores internos, endógenos, geográficos, climáticos, incluso étnicos y raciales de los países sobre el constante fracaso para alcanzar un desarrollo económico similar a los países centrales. Esta es una idea clave que está presente en sus propuestas. Su enfoque, en primer lugar, está orientado a superar los *problemas locales*. Ese es un mecanismo de ocultamiento construido a partir de soslayar el funcionamiento y los mecanismos de desposesión de las periferias por el centro.

3. Ambiente favorable para el clima empresarial

Para el BID el desarrollo necesita la consolidación de un ambiente favorable a la empresa privada como actor social preponderante, y así facilitar el rol del mercado como organizador social. En los documentos del año 1971 ya estaba explicitado ese objetivo. Como ya vimos, durante varias décadas algunos principios y objetivos se han mantenido inalterables. Hemos transcritto varios textos donde se hace hincapié en esa idea. En los documentos correspondientes al balance de la década de los años 80 nuevamente se afirmaba en ese sentido. Varias décadas después, con alguna diferencia en el discurso, se reafirmaba esta búsqueda de consenso social ampliando el marco hacia lo institucional. Se ha repetido con insistencia la necesidad de “*mejorar la calidad del ambiente económico e institucional*” para el “*desarrollo sustentable de las actividades productivas privadas y el aumento de la productividad*”. Como ya se ha

apuntado, la mejora de la tasa de ganancia (competitividad) es el camino para la superación del atraso y la pobreza. Si la correcta asignación de recursos debía surgir del funcionamiento eficiente del mercado, era imprescindible garantizarle a la empresa privada un ambiente propicio para su desempeño.

Es interesante el aporte de Samir Amín que reflexiona acerca del papel que cumplen las empresas y hemos visto cómo se promueve su importancia desde diversos niveles institucionales. Entre ellos el BID y diversos organismos internacionales (entre ellos los financieros) como órganos de control y promoción del desarrollo.

El mundo nuevo se construye [...] basado en la dominación de la empresa privada, el trabajo asalariado y el libre comercio de productos de esta empresa. Lo será igualmente por el carácter racional de las decisiones que gobiernan no sólo la empresa en cuestión sino la política de los Estados (Amín, 1989: 73).

El mercado como principal artífice del desarrollo conlleva la idea de que la racionalidad económica, la eficiencia y la rentabilidad, son los parámetros a partir de los cuales se analizan todas las dimensiones de la vida en sociedad. Esto significa en la práctica que no solo la economía sino la política, la cultura, la salud, en fin el conjunto de esferas del quehacer humano son medidos en ratios de eficiencia y productividad. Esa racionalidad económica convalida implícitamente a la empresa, en tanto actor social preponderante, como el ámbito y la herramienta más idónea para gestionar cualquier dimensión de la vida de las personas.

En el caso de la ADEC, ese aspecto es expresión cabal del proyecto de desarrollo del BID. Por una parte, es la participación activa del sector privado en las políticas públicas, la incorporación de criterios de eficiencia y rentabilidad al manejo de los fondos públicos, y el empoderamiento de la sociedad civil a través de las instituciones empresariales. Es por ello que su apoyo a lo largo del tiempo fue permanente y que buena parte de los fondos que la agencia pudo administrar fueron suministrados por el banco.

Lo privado es aceptado como el modo de gestión más *adecuado*. Así todo lo atinente *al bien común y el interés general*, responsabilidades inherentes a las políticas del Estado, tienen aceptación social si son administrados con criterios *empresariales* y de *rentabilidad*. Lo privado adquirió una categoría superior a lo público. En la justificación de la

totalidad de los financiamientos del BID dirigidos a gobiernos, centros de estudio o instituciones, la superioridad de la gestión privada, el rol organizador del mercado y la rentabilidad representan la forma suprema de racionalidad social.

4. Redefinición del rol del Estado

Durante todo el período histórico analizado la reforma del Estado expresada como modernización, organización eficiente, reducción, desburocratización, o lucha contra la corrupción, ha estado presente en todas las definiciones del BID. Ese objetivo está dirigido al impulso de mayor libertad para la empresa, menores regulaciones y controles estatales, y traspaso de funciones al sector privado. El Estado es presentado como opresor de la libertad de mercado, un freno al impulso productivo, y enemigo de la eficiencia y la productividad. Subyace siempre la necesidad de mejorar la tasa de ganancia y se insiste en el rol distorsivo, cuando no perjudicial, de la participación del Estado en la economía.

La modernización del Estado es presentada como fortalecimiento de la sociedad civil. Esto es así ya que la sociedad civil es sinónimo de iniciativa privada y el actor es la empresa, y la libertad está asociada a libertad de mercado. La vinculación de lo social con la economía es directa pues, como ya se analizó en el Capítulo 1, el sujeto social que considera es el homo economicus. La modernización del Estado fue, y aún es, una de las áreas prioritarias de la estrategia institucional del banco y en las últimas Reposiciones de Recursos se lo presenta como un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil.

El camino hacia el desarrollo, para el BID, necesita de un Estado pequeño, eficiente y facilitador del mercado. Como ya se ha demostrado a lo largo del presente trabajo, existe una relación estrecha entre la reforma del Estado y el fortalecimiento del rol del mercado. También se aprecia el refinamiento de los argumentos a través del tiempo, presentando como fortalecimiento de la sociedad civil a la participación de la empresa y sus representantes en las decisiones de políticas públicas.

Otro aspecto relacionado con el achicamiento del Estado, es la aplicación de principios de eficiencia y rentabilidad para evaluar las políticas públicas. Es por ello que para el BID la remediación de la pobreza, las carencias en materia de salud, educación y promoción social deben ser

atendidas por programas focalizados. La focalización es la respuesta al Estado excedentario, es el valor de lo privado, con su carga de eficiencia y rentabilidad en contraposición a lo universal y público.

Nuevamente aquí encontramos la evidencia en el apoyo a la ADEC, que se manifiesta por ejemplo en el programa de “*Desarrollo Territorial en el Área Metropolitana de Córdoba*” financiado por FOMIN-BID (ADEC, 2014). Recordemos que uno de los cuatro componentes del mismo era el “*Proyecto de Modernización de la gestión pública en su relación con las empresas*”. Por medio del cual la agencia interviene activamente en la modificación de la estructura funcional del Estado municipal. Otra iniciativa del mismo tenor se concretó por medio de la administración de fondos públicos a través del Fondo de Competitividad.

Los documentos más recientes que analizan las principales áreas de reforma económica estructural en América Latina cuantifican los avances mediante un conjunto de índices que intentan medir qué tan favorables fueron las políticas al libre funcionamiento de los mercados y a la neutralidad. Desde la óptica del BID las reformas han sido profundas, especialmente en las áreas comercial, financiera, y en menor medida en las áreas de tributación y de privatización de los sectores de infraestructura. El lenguaje del banco es significativo pues habla de *neutralidad del Estado*, dejando bien claro que su *intervención* es fuente de conflicto con los *intereses de la sociedad civil* simbolizada por el mercado. Encontramos en muchos textos la misma construcción de sentido. Desde la mirada del BID esa afirmación está fundada en *un saber científico-técnico*.

La búsqueda de referencias como las expuestas es sencilla, y forma parte de la mayoría de los documentos del banco en los textos citados. La vigilancia permanente y el monitoreo de los indicadores antes mencionados es un reaseguro de su accionar. El primer mecanismo de control es el direccionamiento de los fondos. En este sentido los programas de asistencia no se apartan de los lineamientos generales sea cual fuere la situación particular atendida. Recordemos el financiamiento para la reconstrucción de Guatemala luego de una larga guerra civil mencionada en 3.3. Esto lo hemos apreciado a lo largo de todo este trabajo donde hemos citado diferentes programas (además del específicamente considerado de Cadenas Productivas). Los términos de referencia de los programas de financiamiento son sumamente estrictos en cuanto al destino de los fondos y los mecanismos para su aplicación. Esta es una instancia primaria de aseguramiento.

5. El saber institucionalizado

El saber institucionalizado concatena *dos facetas* del BID y de algún modo oficia de síntesis de las prácticas anteriores ya analizadas. Pues el banco es a la vez una institución de *actuación y proposición teórica*, con gran influencia en la fijación de competencias técnico-científicas en funcionarios, expertos y medios académicos. Por su peso institucional y la dependencia de su financiamiento aparece como soporte de racionalidad científica. Es una institución capaz de validar la consideración social y académica. Posee un *saber* con amplio consenso y un *hacer* influyente en las políticas públicas de la región. Manifiesta su influencia a través de un *saber hacer* que se ha naturalizado en las prácticas económicas, sociales y académicas.

Desde el inicio de sus operaciones y hasta la actualidad el banco ha manifestado su vocación por influir en el pensamiento sobre el desarrollo. Uno de los últimos instrumentos creados, el FOMIN, se ha concentrado en la asistencia técnica y la búsqueda de nuevos enfoques para el desarrollo. Se propone a su vez como catalizador de las reformas de mayor alcance. Interviene no solo con relación al Estado sino también dentro del entramado social y empresarial.

Las instituciones tanto locales como internacionales conforman un entramado *de saber y poder*. *Saber para hacer* que las cosas funcionen y *poder para instalar* la idea de progreso deseable en ese modelo de producción, apropiación y distribución. Poder y saber se implican directamente el uno al otro. No existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo unas relaciones de poder. Escobar (2007: 151) nos ilustra acerca del modo en que operaban esas relaciones y las prácticas consecuentes.

El economista del desarrollo desempeñó un papel especial en este nuevo universo de discurso. A él (se trataba casi invariablemente de un hombre) pertenecía el saber tan ávidamente buscado, era él quien sabía lo que se necesitaba, él quien decidía la manera más eficiente de asignar los recursos escasos, quien presidía la mesa a la cual se sentaban, como si fuera su séquito personal, los demógrafos, los educadores, los planificadores urbanos, los nutricionistas, los expertos agrícolas y tantos otros practicantes del desarrollo con la intención de arreglar el mundo (Escobar, 2007: 151).

En el Capítulo 3, y en general a lo largo de este trabajo, ha quedado manifiesta la influencia del BID en las universidades y centros de investigación, tanto a nivel de teorías válidas, como en las formas instrumentales necesarias. La asistencia técnica, el financiamiento de investigaciones o equipamientos, la promoción de currículas, el impulso de carreras y posgrados afines al desarrollo, la capacitación de técnicos y funcionarios, son algunos ejemplos de la intención de moldear un saber científico-técnico afín a su modelo de desarrollo.

El desarrollo tal como concibió y materializó el BID, es el resultado del establecimiento de un conjunto de relaciones entre los elementos y factores materiales, las instituciones (públicas y privadas), y las prácticas, así como de la sistematización de esas relaciones. Una función primordial de su intervención tanto en la academia, como en los organismos públicos e internacionales de cooperación fue la construcción de subjetividades y de dispositivos de control. Esas son herramientas de poder, claves para entender la profundidad y extensión del discurso del desarrollo. El entramado entre *saber y poder*, constituye un conjunto de mecanismos amplios y complejos administrado por una gran variedad de instituciones.

El BID provee de instrumentos y financiamientos con sustento *teórico* para la aceptación de su idea de desarrollo, y el modo de lograrlo. Su accionar no solo condiciona los objetivos de las actividades en las cuales interviene, también aporta un *saber adecuado* y favorece la aceptación de teorías que son afines a sus objetivos.

El financiamiento para el desarrollo es también una apuesta a los valores de la modernidad y *el saber* que de ella se desprende. Modernidad del capitalismo de los países con sus instituciones y valores. La difusión de los cuales son una reafirmación de doble vía con el fortalecimiento del mercado como única y excluyente forma de organización social.

6. Asimetría en la negociación

El BID según sus propias palabras (BID, 2014b), y hay coincidencia por parte de diversos investigadores y gobiernos, es la entidad de financiamiento más importante de América Latina y el Caribe. Los fondos que destina a proyectos gubernamentales y empresariales para el desarrollo no son igualados por ninguna otra entidad de financiamiento. Sus líneas de crédito están orientadas según estrictos mecanismos de

formulación, selección y seguimiento. Como ya hemos citado, son abundantes los documentos metodológicos y formales que el banco ha producido para la evaluación de propuestas y para su aceptación.

De tal modo es estricta la direccionalidad de su financiamiento y limitada la posibilidad de modificar sus estrategias y políticas. Su importancia relativa como entidad de apoyo financiero, la estricta direccionalidad de sus acciones y su prestigio técnico le permiten influir en los objetivos del desarrollo en la región. La posibilidad de modificar sus objetivos estratégicos, en consonancia con las teorías y las prácticas económicas de los países centrales, son prácticamente nulas, por lo que establece una asimetría en la negociación que le permite determinar cuál es el destino de los fondos, impidiendo el surgimiento de proyectos basados en modelos de desarrollo diferente.

Las imposiciones no provienen solamente de su capacidad de financiamiento, sino también de la “corrección” de sus estrategias validadas política y académicamente. La constante intervención en el financiamiento de infraestructuras, investigaciones, currículas, congresos y organización de los centros de estudio de toda la región le confieren un lugar de privilegio a sus iniciativas. Por más de medio siglo ha participado en la direccionalidad de la investigación académica y en la formulación de teorías para el desarrollo.

Su poder de intervención ha favorecido, casi sin oposición, la aceptación del modelo de desarrollo promovido desde los países centrales y ha favorecido el mantenimiento de las asimetrías centro-periferia. Al cabo de este largo período aún los países de América Latina y el Caribe se hallan en vías de desarrollo, y las propuestas que el BID todavía impulsa no indican que esta situación cambie. Por el contrario, subsiste la dependencia económica y tecnológica, también la debilidad del sector externo y en la mayoría de los países se ha producido una reprimarización de la economía.

Por último, es verificable la correspondencia de varias de las líneas estratégicas del BID con algunas de las diez premisas del Consenso de Washington. Como no se trata de una influencia teórica o epistemológica, sino política y práctica ha sido dejada expresamente como última referencia. Esto no disminuye su importancia. Más aún la amplifica ya que la intervención del BID se verifica en la realidad práctica, actuando activamente en la fijación de políticas públicas. Políticas de significativo impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos, y en algunos lugares su

influencia es de tal magnitud que dejan poco lugar a cualquier otro modelo económico y social. En palabras de Atilio Borón:

El triunfo ideológico del neoliberalismo es el de una concepción holista e integral de la sociedad, de su naturaleza, de sus leyes de movimiento [...] Los supuestos del pensamiento neoliberal que vertebran la teoría económica neoclásica han colonizado buena parte de las ciencias sociales. ¿De qué supuestos se trata? De los que predicán que los únicos sujetos relevantes de la vida social son los actores individuales, acerca de los cuales se asegura que: a) cuentan con plena y adecuada información sobre el universo en el que actúan y se desenvuelven, b) que lo anterior los habilita para tomar decisiones fundadas racionalmente en la ponderación precisa de costos y beneficios y que, por lo tanto, c) pueden actuar con plena libertad y adecuado conocimiento para satisfacer sus intereses egoístas (Borón, 2006: 3).

Como recapitulación final, destacamos que el modelo de desarrollo efectivamente impulsado por el BID transitó por tres momentos bien diferenciados. Durante el período industrialista de la región fue el crecimiento económico su norte. Hemos visto que impulsaba políticas que en lo instrumental entraban en tensión con la ISI, sin embargo el objetivo de fondo era concordante con esa perspectiva. Un segundo momento, bien diferenciado del anterior, fue su propuesta para enfrentar la crisis de la deuda externa. Las políticas aplicadas produjeron un fuerte retroceso de las economías y una carga social considerable. Ese costo social se extendió a lo largo de toda la década de los 80 y sus consecuencias se hicieron sentir hasta entrados los 90. Los resultados de las políticas del BID, para ese período, nos habilitan a interrogarnos acerca de cuál fue su modelo de desarrollo o si realmente existió tal vocación.

El tercer momento podemos ubicarlo a partir de la regularización de la deuda y la estabilización macroeconómica de los países de Latinoamérica y el Caribe. A partir de allí el BID consolidó su influencia y profundizó los lineamientos que había planteado casi desde sus inicios. La estabilización político-institucional de la mayoría de los países fue la plataforma para su propuesta de consolidación democrática y la lucha contra la corrupción. El desarrollo fue así sinónimo de transparencia, eficiencia y participación política. La modernización del Estado fue el objetivo prioritario, y a su vez el modelo de desarrollo. En una síntesis esquemática podemos resumir que el recorrido del desarrollo fue *indus-*

trialización, luego pago de la deuda / ajuste fiscal, y finalmente democracia / lucha contra la corrupción.

El tránsito del subdesarrollo hacia el desarrollo atravesando etapas bien definidas por el banco no condujo a ese resultado. Por el contrario, buena parte de sus políticas resultaron contrarias a los objetivos propuestos. Incluso en diferentes momentos el BID esbozó balances críticos acerca de los resultados de su línea de acción. Hemos citado incluso informes que demostraban que el flujo neto de capitales entre América Latina y el centro industrializado fue negativo para la región. Siendo menor la inversión recibida que la retribución que recibieron los países industrializados en concepto de regalías, remesas de utilidades y servicios de la deuda. Sin embargo la reiteración de sus prácticas impidió capitalizar esas revisiones críticas.

Las asimetrías centro-periferia, y la dependencia económica, tecnológica y financiera respecto de los países industrializados no ha disminuido. Por el contrario, ha quedado en evidencia que una buena parte de las políticas del BID, en realidad, han profundizado las asimetrías (internas y externas), y la dependencia de los países. Es válido plantearse si el banco no ha extraviado, hace tiempo, el camino del desarrollo. Si nos ubicamos desde la perspectiva de Escobar, también es válido preguntarse cuáles fueron los beneficios reales de la idea del desarrollo concebido a partir de la superación de la sociedad tradicional y su reemplazo por la economía de mercado. Dicho de diferente modo, estamos frente a políticas que buscan el reemplazo de lo tradicional y arcaico por los beneficios de la modernidad capitalista. La integración al sistema capitalista mundial y la sujeción a las condiciones del sector financiero internacional, han sostenido y alimentado los ciclos de avance y retroceso. Al cabo de más de 50 años de intervención del BID el desarrollo no solo es un objetivo pendiente sino que ya existen teorías que cuestionan las bases mismas sobre las que se estructura.

Notas

1 El período de la ISI corresponde a la política dominante instrumentada por la mayoría de los países de América Latina en la posguerra, tal como quedó expuesto en el desarrollo del presente trabajo.

- 2 Estas eran características constitutivas del período industrialista.
- 3 Desde una mirada crítica esta coincidencia temporal puede interpretarse como una de las causas de la crisis de esa política, y no como una simple coincidencia. No debe olvidarse que una de las argumentaciones para la apertura de la economía era la inconveniencia del “modelo proteccionista”.
- 4 Al momento del informe era el presidente del BID habiendo cumplido dos períodos completos.
- 5 Ya citado en Capítulo 3.
- 6 Recordemos que se trataba del presidente del banco, cargo que desempeñó por dos períodos, y reconocido como una de las figuras históricas de la institución.
- 7 En un sentido de disvalor, donde la *antropologización* nos remite a un sujeto pre-moderno.
- 8 FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) es el acrónimo de una herramienta para conocer la situación real en que se encuentra una organización, empresa o proyecto, y planificar una estrategia de futuro. Fue creado a principios de la década de los 70 y su objetivo es determinar las ventajas competitivas de una institución (originalmente una empresa). A partir de ella establecer la estrategia que más le convenga en función de sus características propias y de las del mercado en que se mueve. Es una herramienta habitual en procesos de planificación estratégica financiados por el banco.
- 9 La negrita es de mi autoría.

Bibliografía

Documentos del BID

- BID (1970). *Los procesos de integración en América latina y Europa: Balance de la década 1960-1970 y perspectivas en los años 70*. Roma: Instituto Italo-Latinoamericano y BID.
- BID (1972). *Informe Anual 1971*. Washington DC: BID.
- BID (1984). *Progreso Económico y Social en América Latina. Integración económica. Informe 1984*. Washington DC: BID.
- BID (1985). *Progreso Económico y Social en América Latina. Deuda externa: ajuste y crisis. Informe 1985*. Washington DC: BID.
- BID (1997a). *Integración Financiera en América Latina, documento de trabajo*. Washington DC: BID.
- BID (1997b). *América Latina tras una década de reformas, progreso económico y social, Informe 1997*. Washington DC: BID.
- BID (1998). *Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report: Facing Up to Inequality In Latin America*. Washington DC: BID.
- BID (1999). *Cambio y Crecimiento en América Latina 1988-1998. Ideas y Acciones*. Enrique V. Iglesias (Dir.). Washington DC: BID.
- BID (2000a). *Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*. Washington DC: BID.
- BID (2000b). *Informe anual sobre actividades de desarrollo rural, 2000*. Washington DC: BID.
- BID (2000c). *Informe Anual 2000*. Washington DC: BID.

- BID (2001a). *Informe Anual 2001*. Washington DC: BID.
- BID (2001b). *Documento de País: Guatemala*. Washington DC: BID.
- BID (2001c). *Pobreza, desigualdad, y liberalización comercial y financiera en América Latina* (Jere R. Behrman, Nancy Birdsall, Miguel Székely, comps.). Washington DC: BID.
- BID (2001d). *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*. Gustavo Yamada (Comp.), Conferencia Regional “Capital Social y Pobreza”, Santiago de Chile: CEPAL, BID.
- BID (2003a). *Competitividad, Documento de estrategia*. Washington DC: BID.
- BID (2003b). *Crecimiento económico sustentable, Documento de estrategia*. Washington DC: BID.
- BID (2003c). *Modernización del Estado, Documento de estrategia*. Washington DC: BID.
- BID (2004). *Estrategia de Desarrollo del Sector Privado*. Washington DC: BID.
- BID (2010a). *Integración financiera en Centro América: nuevos desafíos en el contexto de la crisis internacional* (Arturo Galindo, Alejandro Izquierdo, Liliana Rojas-Suárez, comps.). Washington DC: BID.
- BID (2010b). *Diez años de innovación en remesas: lecciones aprendidas y modelos para el futuro* (Joan Hall, comp.). Washington DC: BID.
- BID (2010c). *Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington DC: BID.
- BID (2011a). *Estrategia Sectorial Sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social*. Washington DC: BID.
- BID (2011b). *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*. Luis Alberto Moreno (comp.). Washington DC: BID.
- BID (2011c). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales, Heterogeneidad de demandas, diversidad de respuestas*. Felix Mitnik (comp.). Córdoba: BID-ADEC.
- BID (2012a). *Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad: Sector Social*. Washington DC: BID.
- BID (2012b). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo* (Eduardo Lora, comp.). Washington DC: BID.

- BID (2013). *Documento de Marco Sectorial de Trabajo, Unidad de Mercados Laborales*. Washington DC: BID.
- BID (2014a). <http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-por-sector,6785.html>
- BID (2014b). <http://www.iadb.org>
- FOMIN (2014a). <http://www.fomin.org/es-es/portada/acercade.aspx>
- FOMIN (2014b). *The Multilateral Investment Fund Replenishment: Proposed Strategic Framework*. Washington DC: FOMIN.
- Katz, Jorge (1982). *Cambio tecnológico en la Industria metalmeccánica latinoamericana: Resultados de un Programa de Estudios de Casos*. Buenos Aires: Ed. Programa BID/CEPAL/CIID/PNUD.
- Llorens, Juan Luis; Alburquerque, Francisco; Del Castillo, Jaime (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Washington DC: BID.
- Orlando, Frank; Teitel, Simón (1986). *El problema de la deuda externa de la América Latina: estrategias de servicio de la deuda compatibles con el crecimiento económico a largo plazo*. Washington DC: BID.
- Perotti, Omar (1999). *Asociaciones público-privadas en el desarrollo local: el caso de Rafaela y su proyección provincial*. Washington DC: BID.
- Ratinoff, Luis (1987). *Desarrollo educativo y democratización: notas para una discusión*. Washington DC: BID.

Estado del arte: escritos sobre el BID

- Gudynas, Eduardo (2000). *El Discurso del BID: La Desigualdad y la Fatalidad Tropical. Programa en democracia y ambiente en la integración regional*. Montevideo, Uruguay: Editor Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES). [En línea] <http://www.rcci.net/globalizacion/2000/fg141.htm>
- Kliksberg, Bernardo (1999). “Seis Tesis no convencionales sobre participación”. *Revista de Estudios Sociales*, N° 4, agosto. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Colombia. [En línea] <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81511266010>

Marco teórico

- ADEC (2013). *Primer foro Americano de Agencias de Desarrollo Local: La gestión del conocimiento en el territorio* (Jorge Pellici, comp.). Córdoba: ADEC.
- ADEC (2014). *Institucional*. [En línea] <http://www.adec.org.ar/> [Consulta 12 de mayo de 2014].
- Albuquerque, Francisco (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Programa AREA-OIT en Argentina-Italia Lavoro. Buenos Aires.
- Albuquerque, Francisco (2006). *Clusters, Territorio y Desarrollo Empresarial: Diferentes Modelos de Organización Productiva*. Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva. Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN). Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica, 10-12 julio.
- Amín, Samir (1975). *La acumulación a escala mundial: crítica a la teoría del subdesarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Amín, Samir (1976). *Imperialismo y desarrollo desigual*. Barcelona: Fontanella.
- Amín, Samir (1981). *La ley del valor y el materialismo histórico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Amín, Samir (1989). *El eurocentrismo, crítica de una ideología*. México: Siglo XXI.
- Amín, Samir (1990). “Por una estrategia de desarrollo autocentrado en África. África América Latina”. *Cuadernos, Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria*, N° 1, pp. 27-38.
- Amín, Samir (1999a). *El Capitalismo en la Era de la Globalización*. Barcelona: Paidós.
- Amín, Samir (1999b). *Miradas a un Medio Siglo (1945-1990)*. La Paz: IEPALA-CID/Plural editores.
- Amín, Samir (2000). *La Economía Política del Siglo XX*. [En línea] <http://www.rcci.net/globalizacion/2000/fg129.htm>
- Amín, Samir (2001). “Capitalismo, imperialismo, mundialización”. En J. Seoane y E. Taddei (Comps.), *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. Buenos Aires: CLACSO.

- Amín, Samir (2002). “El Capitalismo Senil”. *La Revista del Manifiesto*, N° 31, septiembre. Roma. [En línea] <http://lahistoriadeldia.wordpress.com>
- Amín, Samir (2009). *Globalización: Transnacionalización de La Economía*. Thierd World Forum, Dakar. [En línea] <http://www.globalizacion.org/desarrollo/AmínGlbzEconomíaTnz.htm>
- Amín, Samir (s/f). *El Reto de la Mundialización*. Globalización.org. [En línea] <http://www.globalizacion.org/desarrollo/AmínGlbzEconomíaTnz.htm>
- Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad.
- Arocena, José (1997). “Lo global y lo local en la transición contemporánea”. *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79. Montevideo.
- Basualdo, Eduardo (2000a). *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. Buenos Aires: Flacso-Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo (2000b). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*. Buenos Aires: UNQ-FLACSO-IDEP.
- Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: UNQ-FLACSO-IDEP.
- Basualdo, Eduardo (2006). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Eduardo (2007). “Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía”, Documento N° 1, marzo. [En línea] www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/mep_dt01.pdf
- Beck, Ulrich (1993). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la Globalización*. Barcelona: Paidós.
- Becker, Gary (1976). *The Economic Approach to Human Behavior (El Enfoque Económico del Comportamiento Humano)*. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, Gary (1983). “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”. *Quarterly Journal of Economics*.

- Bervejillo, Federico (1995). "Territorios en la Globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial". *Revista Prisma*, N° 4. Universidad Católica del Uruguay.
- Blomström, M. y Hettne, B. (1990). *La teoría del desarrollo en transición*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, Sergio (1998). *Post.scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*. Santiago: Eure.
- Boisier, Sergio (1999a). *Desarrollo (Local): ¿De Qué Estamos Hablando?* Santiago de Chile. [En línea] <http://www.oit.org.ar>
- Boisier, Sergio (1999b). "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico". *Estudios Sociales*, N° 99. Santiago de Chile: CPU.
- Borón, Atilio (2006). "Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico". *Tareas*, N° 122, enero-abril. [En línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.html>
- Borón, Atilio (2008). "Teoría(s) de la dependencia". *Realidad Económica*, N° 238. Buenos Aires: IADE.
- Bourdieu, Pierre (1980). "Le capital social: notes provisoires". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 31: 2-3.
- Braudel, Fernand (2006). "La larga duración". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 5, noviembre. UAM-AEDRI.
- Bresser-Pereyra, Luis Carlos (2007). "Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo". *Nueva Sociedad*, N° 210, pp. 110-125, julio-agosto. Caracas.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- CEPAL (1969). *El pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- CEPAL (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*. Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe". *Publicación de las Naciones Unidas*. Santiago de Chile, Chile. ISBN 978-92-1-323456-3. [En línea] http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/40695/Crisis_origi

nada_en_el_centro_recuperacion_impulsada_economias_emergentes_vf.pdf

- Coleman, James (1990). "Foundation of social Theory". *Harvard University Press*, N° 301. Cambridge.
- Coleman, James (1994). "A Rational Choice Perspective on Economic Sociology". En Neil J. Smelser y Richard Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 166-180). Princeton University Press.
- Correa, Eugenia y Vidal, Gregorio (1998). "El Concepto de Desarrollo y su Transformación". *Ciencia Económica. Transformación de Conceptos*. México: Siglo XXI editores.
- Deleuze, Gilles y Guattari, Felix (2010). "Sobre el capitalismo y el deseo", entrevista. [En línea] <http://estafeta-gabrielpulecio.blogspot.com.ar/2010/06/gilles-deleuze-y-felix-guattari-sobre.html>
- Deleuze, Gilles (1999). "Posdata sobre las sociedades de control". En Christian Ferrer (Comp.), *El lenguaje libertario. Antología del pensamiento anarquista contemporáneo*. Buenos Aires: Altamira.
- De Mattos, Carlos Antonio (2004). "De la planificación a la gobernanza: Implicancias para la gestión territorial y urbana". *Revista Paranaense de desenvolvimiento*, N° 107, jul-dic. Curitiba.
- Díaz Alejandro, Carlos F. (1970). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Díaz, R.; Guber, R.; Sorter, M.; Visacovsky S. (1986). "La producción de sentido: un aspecto de la construcción de las relaciones sociales". *Nueva Antropología*, Vol. IX, N° 31. México.
- Edwards, S. (1995). "Crisis and reform in Latin America, from crisis to hope". Nueva York: Oxford University Press.
- Enriquez Villacorta, Alberto (1997). "Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local". En VV.AA., *Desarrollo regional/local en El Salvador: retos estratégicos del siglo XXI*. San Salvador: FUNDE.
- Escobar, Arturo (1999). *El Final del Salvaje*. Bogotá: Giro Editores.
- Escobar, Arturo (2007). *La invención del tercer mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana.

- Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jörg (1996). "Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política". *Revista de la CEPAL*, N° 59, pp. 39-52. Santiago.
- Fajnzylber, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Ed. Nueva Imagen.
- Fajnzylber, Fernando (1989). "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al casillero vacío". *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60. Nueva York: Naciones Unidas.
- Féliz, Mariano (2011). "¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90". *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad y Desarrollo*, N° 23, 1^{er} semestre, pp. 72-86. Quilmes: Red de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996). "The New Public Management in Action". Oxford: Oxford University Press.
- Fitz Gerald, Valpy (1998). "La CEPAL y la teoría de la industrialización". *Revista CEPAL*, Número extraordinario. St. Antony's College, Oxford.
- Frank, Andre G. (1979). *La Acumulación Mundial 1492-1789*. Madrid: Siglo XXI Editor.
- Frankenberg, Günter (2011). "Teoría Crítica". *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*, Año 9, N° 17, pp. 67-84. Buenos Aires.
- Friedman, Milton (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Friedman, Milton (1999). *La economía monetarista*. Buenos Aires: Ediciones Altaya.
- Friedman, Milton; Friedman, Rose (1984). *La tiranía del statu quo*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Furtado, Celso (1967). *La teoría del desarrollo económico*. México: Siglo XXI Editor.
- Granovetter, M. (1973). "The Strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, N° 78. University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark (1990). "The old and the New Economic Sociology". En Robert Friedland y A. F Robertson. *Beyond the Market Place*. New York: Aldine.

- Grüner, Eduardo (2005). *El fin de las pequeñas historias: de los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico*. Buenos Aires-Barcelona: Paidós.
- Gunder Frank, A. (1967). "Capitalism and underdevelopment in Latin America". *Monthly Review Press*. Nueva York.
- Gunder Frank, A. (1976). *América Latina: subdesarrollo o revolución*. México DF: Editorial Era.
- Harvey, David (1998). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Harvey, David (2007a). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Editorial Akal.
- Harvey, David (2007b). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Editorial Akal.
- Indec (2005). *Análisis económico N° 3: Empleo e Ingresos en el Nuevo Contexto Macroeconómico*. [En línea] http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico
- Johanes, Fabián *et al.* (2008). *Antropologías del mundo: transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder*. Popayán, Colombia: Ed. Gustavo Lins Ribeiro y Arturo Escobar.
- Keynes, John Maynard (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kosacoff, Bernardo y Azpiazu, Daniel (1989). *La industria argentina. Desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: CEPAL-CEAL.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, W. Arthur (1952). *La planeación económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, W. Arthur (1958). *Teoría del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Loury, G. (1977). "A dynamic theory of racial income differences". En P.A. Wallace y A. Le Mund (Comps.), *Women, minorities and employment discrimination*. Lexington: Lexington Books.
- Marcuse, Herbert (2009). *Negations: Essays in critical theory*. Londres: Free Association Books. [En línea] www.mayflybooks.org

- Marini, Ruy Mauro (1977a). “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. *Cuadernos Políticos*, N° 12, pp. 21-39, abril-junio. México: Ediciones Era.
- Marini, Ruy Mauro (1977b). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.
- Marini, Ruy Mauro (1996). “Proceso y tendencias de la globalización capitalista”. En Marini y Millán (Coords.), *La Teoría Social Latinoamericana, Tomo IV, Cuestiones contemporáneas*. México: Ediciones El Caballito.
- Marx, Carlos (1971). *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica.
- McGrew, Anthony (1990). “A global society”. En Stuart Hall, David Held y Anthony McGrew, *Modernity and its futures*. Cambridge: Polity Press.
- Meier, Gerald M.; Stiglitz, Joseph E. (2002). *Fronteras de la Economía del Desarrollo. El futuro en perspectiva*. México DF: Banco Mundial-Alfaomega.
- Mora Salas, Minor (2004). “Hacia una visión sociológica de la acción Económica: desarrollos y desafíos de la Sociología económica”. *Economía y Sociedad*, N° 24, enero-abril, pp. 79-95.
- North, Douglas C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O’Donnell, Guillermo (1982). *El Estado burocrático autoritario: 1966-1973*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- ONU (1970). *Criterio unificado para la planificación económica y social del desarrollo nacional*. Resolución 2681, Sesión plenaria 1925^a.
- ONU (1987). *Our Common Future*. Informe correspondiente a The World Commission on Environment and Development, documento A/42/427.
- Parsons, Talcott (1983). *El sistema social*. Madrid: Alianza Universidad.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000). “Governance without Government: Rethinking Public Administration”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 8, pp. 223-242. Oxford.
- Polanyi, Karl (2007). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Porter, Michael (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Prebisch, Raúl (1949). *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Prebisch, Raúl (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Nueva York: Naciones Unidas (E/CN 12/0359).
- Prebisch, Raúl (1963). “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”. *Suplemento de comercio exterior*. México: DF: Banco Nacional de Comercio Exterior SA.
- Putman, Robert; Leonardi, Robert y Nannetti, Raffaella Y. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Quijano, Aníbal (2002). “Colonialidad del poder, globalización y democracia”. *Trayectorias, revista de Ciencias Sociales* #7/8, septiembre de 2001-abril de 2002. Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
- Rapoport, Mario (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2000*. Primera parte. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Rapoport, Mario (2013). *En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, David (1959). *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ribeiro, Darcy (1986). *El dilema de América Latina: estructuras de poder y fuerzas insurgentes* (12° ed.). México: Siglo XXI.
- Roffinelli, Gabriela (2005). *La teoría del sistema capitalista mundial: una aproximación al pensamiento de Samir Amin*. Buenos Aires: Ruth Casa Editorial.
- Tijerina G., Eliécer (2007). “Institucionalismo, Organizaciones y Nueva Economía”. *Denarius*, 14: 67-93.
- Tinbergen, Jan (Coord.) (1977). *Reestructuración del orden internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

- OEA (s/f). Los Organismos internacionales de cooperación y la educación. Sus principales definiciones. Publicado en Organización de Estados Iberoamericanos. [En línea] <http://www.oei.es/calidad2/organismos.htm>
- Ricardo, David (1959). *Principios de Economía-Política y Tributación*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Sachs, Wolfgang; Rahnema, Majid *et al.* (1996). *Diccionario del Desarrollo. Una Guía del Conocimiento como Poder*. Perú: Ed. PRA-TEC, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas.
- Shaik, Anwar (1996). “La crisis de las economías capitalistas”. *Realidad Económica*, N° 140. IADE. [En línea] <http://www.iade.org.ar>
- Sunkel, O. y Paz, P. (1975). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México DF: Siglo XXI.
- Torrado, Susana (1994). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la flor.
- Varsavsky, Oscar (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vázquez-Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, España: Editorial Pirámide.
- Vizer, E. (2003). *La Trama (In)Visible de la Vida Social*. Buenos Aires: Editorial La Crujía.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *The capitalist world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1995). “La reestructuración capitalista y el sistema mundo”. Conferencia magistral en el XX° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 2 al 6 de octubre.
- Wallerstein, Immanuel (1998). *El moderno sistema mundial III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*. México: Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, Immanuel (2001). *Conocer el mundo, saber el mundo: El fin de lo aprendido*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (2004). *Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos* (4° ed.). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (2006). *Análisis de sistemas-mundo. Una intro-*

- ducción*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Waltz, Kenneth (1979). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL.
- Weston, Anthony (1998). *Las claves de la argumentación*. Barcelona: Ariel.
- Williamson, J. (Ed.) (1990). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Zizek, Slavoj (Comp.) (2003). *Ideología: un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Entrevista

E1: Entrevista realizada por Guillermo Inchauspe a Felix Mitnik. Fecha: 4 de marzo de 2014. Lugar: domicilio del entrevistado en ciudad de Córdoba.

Anexo I

I.1. Modelos de acumulación

Para definir el concepto de modelo de acumulación, aunque no exclusivamente, nos hemos basado en el planteo de Susana Torrado (1994: 51) desarrollado en su trabajo sobre la estructura social argentina. Los modelos que a partir de este marco se analizan están inscriptos en una temporalidad histórica concreta y su especificidad corresponde a un lugar y un momento particular en el desarrollo de las fuerzas productivas.

En este trabajo consideramos como modelo de acumulación a un conjunto de estrategias políticas, acciones sociales, intervenciones económicas y representaciones ideológicas, que se configuran en una formación social determinada, producto de un proceso socioeconómico particular, en el cual intervienen distintos sectores sociales que pugnan por imponer sus intereses al conjunto social. Bajo el mismo, se define la predominancia de una orientación económica, política e ideológica que, si bien no es estática debido al carácter dinámico de la lucha de clases, tiende a estructurar un patrón de acumulación económica. La emergencia y desplazamiento de cada modelo de acumulación en una sociedad concreta, depende pues, de las relaciones de clase y de las correspondientes formas de dominación en cada momento histórico (Torrado, 1994: 29).

Se desprende de este concepto que uno de los principales efectos de cada estrategia de desarrollo, es el de orientar la inversión hacia determinados sectores productivos, y por lo tanto, el de inducir la creación o destrucción de determinados puestos de trabajo en actividades económicas específicas.

En síntesis, la implantación de un modelo de acumulación en toda

sociedad concreta, implica una transformación de la estructura social y un impacto y reacomodamiento de los intereses ideológico-políticos de los sectores sociales que la conforman.

A continuación haremos una referencia sucinta a los modelos de acumulación por los que ha transitado la economía latinoamericana a fin de poder contextualizar los modelos de desarrollo.

Es importante reiterar que el primer modelo analizado (agroexportador) se describe brevemente a fin de contextualizar el proceso histórico. Sin embargo cuando relacionamos estos modelos de acumulación con los modelos conceptuales que efectivamente sucedieron este período no será retomado. Fundamentalmente por ser anterior al surgimiento de la idea del desarrollo y su conceptualización. Aunque, es válido aclarar, según la mirada del BID en muchos países era dominante al inicio de sus operaciones y subsistió hasta mediados del siglo XX (BID, 1999: 129).

1.2. Período agroexportador (1860-1930)

Durante el siglo XIX comenzó la consolidación de las naciones de Centro y Sudamérica, su organización como estados modernos y su inserción en el mercado mundial como proveedores de materias primas. Sin embargo ese patrón de acumulación sufrió modificaciones a lo largo de la historia, razón por la cual es necesario establecer una división en períodos. Esos períodos son espacios de tiempo relativamente largos durante los cuales la política económica, los actores sociales y, en general, las formas de producción, de acumulación y de consumo, tuvieron un patrón similar. Esos períodos, con algunas variaciones en la escala temporal, son reconocidos e identificados por diferentes autores tal como los describimos en este apartado (Díaz, 1970: 17-74).

En ese primer estadio el crecimiento y acumulación de capital en América Latina estuvo basado en la exportación de productos agropecuarios y materias primas hacia los países industrializados. La región se incorporó al mercado mundial capitalista en una nueva división internacional del trabajo como proveedora de materias primas principalmente para países europeos y los Estados Unidos. Su característica principal fue la especialización orientada a la exportación, dependencia del capital extranjero (primero de Gran Bretaña y luego de los Estados Unidos), monocultivo, producción agrícola-ganadera extractiva y extensiva, preeminencia del latifundio, y un fuerte crecimiento del inter-

cambio comercial. Los productos variaron según las regiones, los países de clima cálidos¹ (cacao, algodón, banano, caña de azúcar, café), otro grupo se especializó en minería², y en el caso de la República Argentina y Uruguay fueron dominantes los productos agrícola-ganaderos (lanas, carnes y cereales).

Las condiciones externas caracterizadas por la dominación inglesa en la producción y comercialización de manufacturas de origen industrial y su necesidad de abaratar el costo de la mano de obra industrial influyeron sobre esta inserción en el mercado internacional. En este régimen de distribución internacional del trabajo América Latina se ubicó como importadora de bienes industriales y de capitales necesarios para la realización de obras de infraestructura. El ingreso de capitales estuvo vinculado a la expansión internacional del capital británico. Este capital estuvo destinado a financiar obras de infraestructuras (puertos, servicios públicos, ferrocarriles, etc.), de manera directa o a través del Estado por medio de empréstitos. En el caso argentino la incorporación de capitales también significó el ingreso de empresas británicas en diferentes rubros (frigoríficos, bancos, seguros, algunos establecimientos rurales, las primeras grandes tiendas). Este período también fue significativo por la incorporación de mano de obra europea como un complemento necesario para la viabilidad de la producción agrícola y la prestación de los servicios necesarios (Basualdo, 2007: 6).

La estructura económica se asentaba en el latifundio como unidad de producción, en manos de grandes propietarios. Este sector fue decisivo en el control del Estado y la implementación de políticas que aseguraran la libre circulación de bienes, y garantizaran el orden político interno. Este control sobre la formación del Estado en consonancia con la situación externa fue un factor determinante para el éxito en la implantación del *modelo agroexportador*. La dominación inglesa a nivel internacional basada en su control sobre la producción de manufacturas y la necesidad de abaratar el costo de la mano industrial en Gran Bretaña proclamada por David Ricardo (1959), crearon las condiciones externas para el surgimiento de ese patrón de acumulación. El cual, es necesario destacar, acentuó el desequilibrio de las economías regionales originado por las diferentes posibilidades que estas tuvieron para insertarse en el mercado mundial (Basualdo, 2007: 14).

I.3. Período sustitutivo de importaciones (1930-1978)

El tránsito al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue un proceso desigual en América Latina. En los países en los cuales el modelo agroexportador había logrado mejores resultados, como es el caso de los del Cono Sur, Brasil, y aún en México, el crecimiento de ciertas industrias livianas cobró impulso incluso antes de la Primera Guerra Mundial (Furtado, 1967: 288). Aunque fue a partir de este conflicto y especialmente con la crisis de 1929-1930 que se precipitó la sustitución de importaciones y la orientación “hacia dentro” de las economías de la región. El crack financiero de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929 originó una crisis económica mundial que desorganizó el intercambio comercial internacional. En 1930 la crisis se había instalado y ese momento puede reconocerse como el inicio de un prolongado deterioro del modelo agroexportador. Los países consumidores de las producciones latinoamericanas implementaron altas tarifas arancelarias (con el fin de impulsar el desarrollo de sus propios sectores manufactureros) o, simplemente, suspendieron las importaciones.

A consecuencia de la crisis, las exportaciones de bienes primarios cayeron, los valores de los productos primarios bajaron bruscamente y provocó escasez de divisas para mantener el nivel de las importaciones. Esto impulsó la búsqueda de una salida que se ajustara mejor a la nueva situación del mercado mundial y se puso el acento en el desarrollo de la actividad productiva orientada al mercado interno. Hacia 1930 Argentina comienza a desarrollar nuevas industrias, y la producción industrial existente comienza su afianzamiento y se expande bajo una nueva perspectiva de las políticas económicas. La industria manufacturera comienza asociada al agro, luego como industrialización sustitutiva y producción para el mercado interno, una porción de ella asistida por el aporte de capital externo. Durante este período se produce el reemplazo de manufacturas que hasta el momento eran importadas (Basualdo, 2006: 455).

Este modelo de acumulación no tuvo su origen en factores circunstanciales, sino que estaban dados por los límites objetivos del modelo agroexportador y en el lugar que los países latinoamericanos ocupaban en la división internacional del trabajo. El desequilibrio del sector externo producía crisis recurrentes, con agudos efectos recesivos e inflacionarios, y obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los produc-

tos primarios y los productos manufacturados. También a la incapacidad de la periferia para retener y distribuir al conjunto de la economía los logros del progreso técnico. El nuevo modelo buscó superar las limitaciones del modelo agroexportador y la respuesta fue impulsar la industrialización aprovechando las circunstancias que ofrecían la depresión del comercio mundial y la guerra. La estrategia se basó en la protección de la producción local y la participación económica del Estado. Este modelo buscaba una mayor autonomía frente a los países centrales lo que permitiría construir una base endógena de acumulación de capital. La industria se convirtió en el eje del proceso de acumulación de capital como parte de un proyecto nacional de desarrollo (Prebisch, 1949: 13).

La crisis de los años 30 y las dos guerras mundiales no solo crearon condiciones propicias para la ISI, sino que significaron profundos cambios políticos y sociales (Furtado, 1967: 131). Al interior de los países se consolidó, lentamente al comienzo, un nuevo bloque de poder que hizo viable la industrialización. Ese nuevo bloque incorporaba a una ascendente burguesía industrial y amplios sectores populares que se beneficiaban con el nuevo modelo. No resulta casual que el tránsito al nuevo modelo haya coincidido con el ascenso al gobierno de regímenes progresistas, como los de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), Juan D. Perón en Argentina (1946-1955) y Getulio Vargas (1930-1954) en Brasil. El modelo de la ISI se compone de dos grandes etapas: la primera, a la que el pensamiento estructuralista definió como “*sustitución fácil*” terminó hacia fines de la década de los 50 y una etapa denominada de la “*sustitución difícil*”, que culminaría hacia fines de la década de los 70 a raíz de la crisis de la deuda externa (Prebisch, 1963: 108). La primera etapa corresponde a lo que puede llamarse, en sentido estricto, “sustitución de importaciones”, es decir importaciones de manufacturas que son sustituidas por fabricación interna.

Etapas I: 1930-1958

Como ya dijimos, el período que estamos analizando posee dos etapas que merecen ser diferenciadas por sus implicancias no solo económicas sino también políticas y sociales. La primera etapa de la ISI (1930-1958), basada en la convergencia. En el marco de la infraestructura industrial existente, entre la expansión de las empresas locales y la radicación de subsidiarias extranjeras destinadas a abastecer el mercado

interno. La estructura productiva se caracterizó por la coexistencia de grandes empresas de carácter semi-monopólico y el complemento de una gran cantidad de pequeñas empresas. Las políticas estatales acompañaron este proceso a través de protección arancelaria de la industria, el financiamiento público de las inversiones, la aplicación de estímulos fiscales, el control de importaciones, entre otras, favoreciendo de este modo a los productos elaborados localmente (Basualdo, 2006: 152).

El proceso de sustitución de importaciones se aceleró notablemente al comenzar la década del 40 a causa de las repercusiones en la región de la Segunda Guerra Mundial. Se generó una mayor demanda de los productos primarios (agropecuarias y minería), produciéndose un mayor ingreso de divisas las que permitieron aportar al desarrollo industrial. También a consecuencia del conflicto bélico surgieron un conjunto de nuevas necesidades de productos.

Durante este período se producen profundos cambios políticos y sociales. El grupo tradicionalmente gobernante es reemplazado por una nueva configuración que incluía a los trabajadores, empresarios y en algunos países a sectores del ejército. Esta alianza extiende la participación política a más amplios sectores sociales. Este movimiento establece nuevas relaciones del Estado con los trabajadores e impulsa políticas redistributivas del producto nacional que favorecen el crecimiento del mercado interno. Sin embargo, la sustitución de importaciones no modificó aspectos esenciales de la estructura productiva y pronto alcanzó sus límites. Entre los factores que conllevan a esta situación podemos contar la escasez de inversiones en mejoras tecnológicas, que derivaron en una industria de baja productividad, y altos costos operativos, infraestructura inadecuada y falta de desarrollo de industrias básicas productoras de insumos (Basualdo, 2001: 30).

De este período queda como una cuestión pendiente, el no haber integrado la industria manufacturera mediante la incorporación de la industria de bienes de capital (“industria pesada”, como se la denominaba en la época) a la estructura económica (siderurgia, petroquímica, etc.). A estas dificultades se sumaron factores coyunturales como el estancamiento de la demanda internacional de productos alimenticios. El sector agrícola-exportador fue insuficiente para sostener el desarrollo industrial al disminuir el flujo de divisas hacia el final del período. El modelo de sustitución inicia su proceso de deterioro a partir de la finalización de la Segunda Guerra. El fin de la contienda y la reconstitución del predominio

de Estados Unidos sobre los Estados Latinoamericanos disminuye la demanda y los precios del mercado (Basualdo, 2006: 143).

Etapa II: 1958-1978

La segunda etapa de la “sustitución difícil” se inicia hacia fines de los años 50 en los países de mayor desarrollo relativo de Centro y Sudamérica, y se extiende hasta fines de los 70. El crecimiento siguió orientado hacia el mercado interno, sin embargo el modelo presentaba cambios sustantivos. En esa etapa el proceso fundamentalmente sustitutivo había declinado y fue llamada de la “industrialización difícil”, para indicar que no se trataba específicamente de una sustitución de importaciones y la aparición de restricciones al modelo. Había llegado el “*fin de la etapa fácil de la política sustitutiva*”, los bienes industriales que se intentan producir son, principalmente, bienes de consumo duradero (Prebisch, 1963: 105).

Se produjo en realidad una descentralización de actividades desde los países del centro industrializado hacia la periferia. La diferencia con la etapa anterior, estuvo cuando el esfuerzo de industrialización descansó en capitales nacionales, en la segunda etapa son las empresas multinacionales, sobre todo estadounidenses las que dirigen el proceso de industrialización. Estas empresas capitalizaron el desarrollo del mercado interno y tomaron el control de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. Se produce lo que Cardoso y Faletto (1969: 164) denominaron “la internacionalización del mercado interno”. Ello implicaba el traslado de los centros de decisión al exterior, lo que limitaba el campo de acción y la influencia de las políticas económicas de los gobiernos de la región. El proceso de industrialización en su origen fundamentalmente nacional migró a transnacional y la dependencia tecnológica se acentuó (Basualdo, 2001: 84).

La segunda etapa de sustitución de importaciones procuró superar las limitaciones estructurales del período anterior desarrollando la industria pesada (automotriz, metalúrgica, química-petroquímica, etc.). El capital internacional mostró a partir de la posguerra la tendencia a consolidarse en Latinoamérica, dirigiendo inversiones directas en las industrias básicas como el petróleo, la química, la siderurgia, la industria automotriz y la electrónica. Las inversiones, especialmente de Estados Unidos, provinieron de un reducido número de grandes corporaciones. El principal protagonista del período es la llamada empresa multinacio-

nal. Estas eran un gran complejo empresarial de capital extranjero que disponía de vastos recursos financieros, permanente actualización de los procesos tecnológicos adecuados para una productividad creciente y una gran capacidad de maniobra para controlar múltiples mercados nacionales en forma simultánea (Edwards, 1995: 175).

El agotamiento del modelo se manifestó en dos problemas fundamentales: la inflación y el desequilibrio externo. Esto producía un ciclo de crecimiento (avance) y retroceso (caída) en períodos más o menos regulares. La razón es que al contrario de lo que se pensó, el modelo requería en su fase expansiva la importación de bienes de capital e intermedios dependientes de las divisas del sector primario. Eran características las crisis en la balanza de pagos por el escaso dinamismo en la producción de bienes exportables provenientes del sector agropecuario en relación con la demanda creciente de divisas de la industria. Estos desequilibrios se resolvían mediante períodos inflacionarios, luego de los cuales el ciclo recomenzaba. La devaluación actuaba como un mecanismo de distribución de recursos e impulsaba al consumo para evitar la desvalorización de la moneda, lo que alimentaba un ciclo ascendente, siempre que la desocupación se mantuviera baja y el mercado laboral no exigiera una alta capacitación. Como corolario no se consolidaba el ahorro interno ni la inversión (Kosacoff y Azpiazu, 1989: 12-14).

Las industrias que surgieron con la ISI no pudieron afrontar sus inversiones de mediano plazo, y fueron dependientes de divisas que no generaban. El Estado que había asumido la protección de la nueva industria a través de subsidios, luego obtuvo divisas por medio del endeudamiento externo. Cuando las condiciones del mercado internacional cambiaron en los años 80, los países de América Latina vieron duplicada o triplicada su deuda. Las altas tasas de interés propiciaron la fuga de capitales de América Latina hacia otras plazas financieras que ofrecían mayores ganancias (Basualdo, 2000a: 27). Adicionalmente es de destacar que en general las empresas industriales extranjeras no proveyeron divisas, por el contrario el nivel de reinversión de utilidades fue parcial y repatriaron una porción de estas (Basualdo, 2006: 119).

Rapoport (2013) realiza un balance positivo de los logros del modelo de posguerra puesto en práctica en toda Latinoamérica y en especial en la Argentina. Destaca el crecimiento liderado por la industria, y las tasas de incremento del PBI fueron notablemente altas. Se había avanzado en la diversificación industrial, hubo mayor integración vertical de

las cadenas productivas, las exportaciones de ese sector habían comenzado a tener importancia en la balanza de pagos, se observaba movilidad social, y había mejoras en la distribución del ingreso. Durante ese período el Estado había tomado como responsabilidad la universalización de los derechos sociales mediante gastos en educación y salud. Desde su análisis todos estos elementos de ninguna manera configuraban un fracaso de ese modelo de desarrollo, a pesar de las dificultades crecientes en la balanza de pagos, insuficientes mejoras de la productividad, y la falta de desarrollo tecnológico propio en las ramas industriales más complejas (Rapoport, 2013).

1.4. Período de valorización financiera (1978-2000)

A partir de la década del 70, el sistema económico internacional entra en receso producto de la crisis del petróleo³ y del dólar, y se modifica el paradigma tecnológico productivo vigente hasta ese momento. El sistema capitalista mundial implementa una serie de cambios tendientes a superar la crisis y restablecer la tasa de ganancia. La reestructuración capitalista produce cambios en el mercado de trabajo y propone la denominación de “flexible” para definir al nuevo modelo de acumulación. Este se caracteriza por el surgimiento de sectores de producción enteramente nuevos, nuevas maneras de provisión de servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, por las tasas altamente intensificadas de innovación comercial, tecnológica y organizacional. También por la aparición de nuevos modos de relacionamiento del Estado con las empresas, los trabajadores y la sociedad en general. Este modelo de acumulación involucra cambios en los patrones de desarrollo desigual, tanto entre sectores como entre regiones geográficas (Harvey, 1998: 160).

El modelo tuvo desde el comienzo el apoyo de la comunidad financiera internacional que facilitó el acceso a los fondos necesarios para resolver los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos que se arrastraban desde los años 70 en toda la región. Una vez resueltas las urgencias financieras, y restaurada la credibilidad internacional, la política económica se centró en dos temas: modificar el funcionamiento del sistema financiero y producir la apertura de la economía. Simultáneamente en el escenario internacional surgían excedentes importantes de capital que presionaban por ingresar en la economía de los países periféricos donde se presentaban mayores opciones de rentabilidad (Rapoport, 2013).

Antes de esa reforma del sistema financiero las tasas de interés que se obtenían eran negativas (su rentabilidad era menor que la inflación). A partir de ese momento las tasas pasivas fueron positivas y fue más conveniente colocar el dinero en un banco o financiera antes que desarrollar cualquier actividad industrial o comercial (Rapoport, 2000: 745).

Otro aspecto de este modelo fue la apertura económica que permitió el ingreso en gran escala de bienes importados de consumo masivo, lo que en muy pocos años deterioró gran parte de la industria manufacturera doméstica. Un sinnúmero de artículos de consumo importados desplazaron los productos locales del mercado y se verificó un proceso de desindustrialización. En el caso argentino y en algunos otros países se mantuvo baja la paridad de la moneda local con el dólar, lo que también favoreció el ingreso de productos importados. Otro fenómeno característico de este período fue el incremento del flujo turístico hacia el exterior y la compra allí de manufacturas (Rapoport, 2013: 446).

Paralelamente crecía y se desarrollaba un sistema financiero desregulado predominando la actividad financiera sobre la productiva, dando lugar a burbujas especulativas y crisis sucesivas. Al concluir el período analizado había crecido el endeudamiento del Estado y los particulares. Paralelamente la inflación se había instalado como una constante de la economía y se observaba la aparición del desempleo como fenómeno permanente.

Como ya dijimos, el elemento distintivo de este período y factor fundamental fue el endeudamiento externo. ¿Cómo operó el endeudamiento del sector privado y el sector público? El primero (grupos económicos locales y empresas transnacionales) no se endeudaron para realizar inversiones productivas como fue la característica del modelo sustitutivo. Por el contrario, se orientaron a obtener renta mediante colocaciones financieras, ya que la tasa pasiva interna superaba en mucho las tasas internacionales de interés. Luego esos recursos eran remitidos al exterior y el ciclo recomenzaba, de tal modo la contracara de la deuda externa fue la fuga de capitales. Este proceso no hubiera sido posible sin la intervención activa del Estado a través de varios mecanismos. En primer lugar, endeudándose a elevadas tasas de interés muy superiores a las internacionales, mediante la deuda externa proveyendo las divisas que luego eran remitidas al exterior (fuga de divisas), y también asumiendo como propia la deuda externa del sector privado (Basualdo, 2000a: 59). Este comportamiento en el caso de Argentina se verifica

comparando la evolución de la deuda externa y la fuga de capitales. A mediados de los 70 la deuda externa era de 13.000 millones de dólares, y la fuga de capitales de 11.000 millones. En 1983 estos valores fueron de 46.000 millones y 35.000 millones de dólares respectivamente (Kosacoff y Azpiazu, 1989: 247).

A lo largo del siglo XX diversos fueron los sectores que influyeron en la dirección de las decisiones económicas y políticas. Hacia fines de siglo el proceso de acumulación de capital estuvo regido principalmente por las grandes empresas oligopólicas (locales y extranjeras) que controlaban los núcleos técnicos y económicos de los principales bloques sectoriales. Es decir, la unidad económica predominante era la gran empresa y el proceso de acumulación avanzó al calor de la concentración económica. A partir de la valorización financiera la situación se modifica y comienza a predominar la centralización del capital sobre la concentración económica. Esta centralización ya antes estaba presente pero no como preponderante en la estructura económica. Este concepto, concentración, está referido a los procesos en los cuales unos pocos capitalistas acrecientan el control sobre la propiedad de los medios de producción. Esto lo logran mediante la expansión de su presencia en una o múltiples actividades económicas por medio de la reasignación del capital existente (compras de empresas, fusiones, asociaciones, etc.) (Basualdo, 2006: 152). Esta centralización no se localiza en una rama de actividad en particular sino por el control de diferentes empresas actuando en varias ramas o sectores de la economía (Marx, 1971: 377).

Nos detenemos a puntualizar esta transformación pues modifica la unidad económica preponderante en la economía. En esta configuración la empresa queda subordinada en un ambiente más amplio: el grupo o conglomerado económico. Es en el ámbito de este grupo donde se define el comportamiento productivo, tecnológico, comercial y financiero. El grupo o conglomerado económico controla un conjunto amplio de empresas instaladas en diversas actividades que operan coordinadamente. Estos grupos existían desde antes de 1970, pero a partir de ese momento toman un peso decisivo en la definición de políticas de Estado (Basualdo, 2000a: 400).

Desde fines de la década de 1970 y durante la década de 1980 la deuda externa ocupó un lugar central en la política económica de la región. La perspectiva de retomar el modelo industrialista apoyado en el consumo del mercado interno no aparecía dentro de los límites de acción

posibles. Por otra parte, los servicios de la deuda externa y la inflación representaban los temas principales de la agenda de los gobiernos. Para afrontar los vencimientos de la deuda externa la respuesta de este período puede sintetizarse con el término “ajuste”. Como veremos más adelante, diversos autores sobre el desarrollo aceptaron implícitamente esta idea y propusieron el desarrollo Local como la herramienta para superar los efectos negativos de la crisis en curso (Vázquez-Barquero, 1988: 173).

Los programas de ajuste buscaban desacelerar la inflación, aumentar las exportaciones, reducir el déficit fiscal, cumplir con la deuda a proveedores y asegurar el cumplimiento de los compromisos externos. Esta perspectiva impactaba directamente sobre el consumo interno y potenciaba el deterioro del sector industrial originado en la apertura de la economía y el tipo de cambio. Estas medidas eran monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) el cual aliviaba transitoriamente el déficit de la balanza de pagos mediante refinanciamiento de la deuda externa (a la cual también contribuían otras entidades). Situación que se tornó cíclica repitiéndose el círculo de refinanciación, incremento de la deuda, déficit en la balanza de pagos y nueva refinanciación. El BID como el Banco Mundial también jugaron un importante papel en la promoción de estas ideas y en el condicionamiento a las políticas gubernamentales de los países a los cuales se financiaba (Meier, Stiglitz, 2002 95).

A lo largo de la década de los 90 el modelo de financiarización de la economía se profundizó, la privatización de las empresas públicas apareció como solución para la reducción del déficit fiscal y la amortización de la deuda externa. La apertura de la economía acentuó el retroceso de la producción industrial tanto por descenso de la producción como por el achicamiento del sector. Como ya lo hemos destacado, el fenómeno de la desocupación ya instalado como una constante de la economía recrudesció (Rapoport, 2000: 752).

Es característico de este modelo de acumulación el debilitamiento del Estado tal como se había consolidado en el modelo sustitutivo de exportaciones. Esto se expresa por la recurrente crisis fiscal y el endeudamiento, no solo externo sino también interno. Esta necesidad de financiamiento externo creó las condiciones para la revisión del espacio de competencia y el rol del Estado. Se estableció un condicionamiento respecto, fundamentalmente, de los organismos financieros internacionales que impulsaron la necesidad de redefinir el rol del Estado. Las pautas sobre las que se hizo efectiva esta redefinición fueron la privati-

zación de las empresas y servicios públicos, desregulación de la economía, descentralización de los poderes de Estado y flexibilización de las relaciones laborales y los controles del Estado. Estos ajustes llevados a cabo en las décadas del 80 y 90, tuvieron su impacto en lo social con la ampliación de los niveles de desocupación y subocupación (Meier, Stiglitz, 2002: 288).

1.5. Período neo-desarrollista (2000 -)

Casi 40 años después del auge del desarrollismo, en un artículo Bresser-Pereyra (2007: 119) reintrodujo la discusión del desarrollismo en América Latina. Su propuesta de 'nuevo desarrollismo' planteó un camino que se diferenciaba tanto de las propuestas ortodoxas del período de acumulación financiera como del desarrollismo de los 50, al que caracterizaba como populismo⁴. Se trataba de una estrategia de desarrollo nacional más que de una teoría económica, con ciertas similitudes con el desarrollismo *cepalino*.

Bresser-Pereyra sostuvo que se abría una nueva coyuntura histórica que permitía recuperar el desarrollo industrial de las décadas precedentes y establecer una política superadora sin desechar las enseñanzas de los economistas ortodoxos. Se trataba de una cierta posición intermedia que combinaba elementos keynesianos con liberales. Impulsaba una economía abierta (pero solo parcialmente), admitía la intervención del Estado en la regulación social, pero con un mercado de trabajo flexible, promovía reformas institucionales que protegían el mercado, y lo contrapesaba con el fortalecimiento de un Estado eficiente y legitimado, sostenía la importancia del equilibrio fiscal, el Estado como garante de la acumulación de capital, y dinamizador de la inversión social en áreas como la infraestructura, energía y comunicaciones. El Estado debía ser un buen administrador de los recursos sociales pero no inversor; por el contrario, estimulaba la competencia y la inversión privada. El nuevo desarrollismo no era proteccionista, pero enfatizaba la necesidad de un tipo de cambio competitivo y pragmatismo en el grado de apertura. Sostenía un enfoque hacia el mercado externo y aunque proponía la exportación de productos de alto valor agregado este objetivo estaba condicionado por la realidad imperante en los países de la región (Bresser-Pereyra, 2007: 111).

En síntesis, veía al mercado como una institución eficiente y capaz

de coordinar el sistema económico para lo cual buscaba fortalecerlo, sin proteccionismo para la industria incipiente, basando la fortaleza del Estado en el equilibrio fiscal y la austeridad. Se trataría de un desarrollismo de economía abierta, más orientado a la exportación que a la sustitución de importaciones. Donde el Estado es el agente fundamental del desarrollo, construyendo una estrategia que estimule a los empresarios a invertir en los sectores de mayor valor agregado para que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento, y así crecer con base en el ahorro nacional.

No es sencillo caracterizar el actual modelo de acumulación para la región ya que conviven políticas propias del modelo de acumulación financiera y variantes afines al neo-desarrollismo. En la actualidad la unidad económica preponderante es la gran empresa (nacional o multinacional) ligada a sectores primarios (agro y extractivas), financieros e industriales. La estructura de la mano de obra que se propone guarda gran relación con el modelo de acumulación financiera en la necesidad de la flexibilización laboral (con sus secuelas de precarización, informalidad y bajos salarios). A diferencia del desarrollismo clásico promueve el agronegocio, relativiza el deterioro de los términos de intercambio, se aleja del enfoque centro-periferia y prioriza el manejo del tipo de cambio (Félix, 2011: 75).

Notas

1 América Central, el Caribe, Colombia, Venezuela y parte de Brasil.

2 Perú, Chile, México y Bolivia.

3 La primera crisis del petróleo se verifica en 1973 y la segunda en 1978. El precio del petróleo se multiplicó por 2,7 desde mediados de 1978 hasta 1981.

4 Bresser-Pereyra entiende por populismo económico a la desconfianza de la globalización, a una tendencia al déficit crónico por incremento del gasto público, y el asistencialismo como modo de distribución del ingreso.

Títulos publicados

Educación y construcción de ciudadanía. Estudio de caso en una escuela de nivel medio de la ciudad de Córdoba, 2007-2008

Georgia E. Blanas

Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino

Mónica Buraschi

El foro virtual como recurso integrado a estrategias didácticas para el aprendizaje significativo

María Teresa Garibay

Género y trabajo: Mujeres en el Poder Judicial

María Eugenia Gastiazoro

Luchas, derechos y justicia en clínicas de salud recuperadas

Lucía Gavernet

La colectividad coreana y sus modos de incorporación en el contexto de la ciudad de Córdoba. Un estudio de casos realizado en el año 2005

Carmen Cecilia González

“Me quiere... mucho, poquito, nada...”. Construcciones socioafectivas entre estudiantes de escuela secundaria

Guadalupe Molina

Estrategias discursivas emergentes y organizaciones intersectoriales. Caso Ningún Hogar Pobre en Argentina

Mariana Jesús Ortecho

El par conceptual pueblo - multitud en la teoría política de Thomas Hobbes

Marcela Rosales

Vacilaciones del género. Construcción de identidades en revistas femeninas

María Magdalena Uzín

Literatura / enfermedad. Escrituras sobre sida en América Latina

Alicia Vaggione

El bloquismo en San Juan: Presencia y participación en la transición democrática (1980-1985)

María Mónica Veramendi Pont

“Se vamo’ a la de dios”. Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro

Ana María Ciarallo

La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)

Janneth Karime Clavijo Padilla

Radios, música de cuarteto y sectores populares. Análisis de casos. Córdoba 2010-2011

Enrique Santiago Martínez Luque

Soberanía popular y derecho. Ontologías del consenso y del conflicto en la construcción de la norma

Santiago José Polop

Cambios en los patrones de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba.
Años 1991, 2001 y 2008

Florencia Molinatti

Seguridad, violencia y medios. Un estado de la cuestión a partir de la articulación
entre comunicación y ciudadanía

Susana M. Morales

Reproducción alimentaria-nutricional de las familias de Villa La Tela, Córdoba

Juliana Huergo

Witoldo y sus otros yo. Consideraciones acerca del sujeto textual y social en la novelística de
Witold Gombrowicz

Cristian Cardozo

Enseñar Tecnología con TIC: Saberes y formación docente

María Eugenia Danieli

De vida o muerte. Patriarcado, heteronormatividad y el discurso de la vida del activismo "Pro-
Vida" en la Argentina

José Manuel Morán Faúndes

El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial entre 1987 y
2003

Juan Manuel Reynares

Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina

Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba
(1991-2011)

Jorge Gabriel Foa Torres

Marxismo y derechos humanos: El planteo clásico y la revisión posmarxista
de Claude Lefort

Matías Cristobo

El software libre y su difusión en la Argentina. Aproximación desde la sociología de los
movimientos sociales

Agustín Zanotti

Democracia radical en Habermas y Mouffe: el pensamiento político entre consenso y con-
flicto

Julián González

Las formas de hacer política en las elecciones municipales 2007 de
Villa del Rosario

Edgardo Julio Rivarola

El Partido Nuevo de Córdoba. Origen e institucionalización (2003-2011)

M. Virginia Tomassini

El turno noche: tensiones y desafíos ante la desigualdad en la escuela secundaria.
Estudio etnográfico en una escuela de la provincia de Córdoba

Adriana Bosio

La integración de la región norte de San Juan y la IV Región de Chile
(La Serena y Coquimbo)

Laura Agüero Balmaceda

“No era solo una campaña de alfabetización”. Las huellas de la CREAR en Córdoba

Mariana A. Tosolini

¿Qué es la escuela secundaria para sus jóvenes? Un estudio sociohermenéutico sobre sentidos situados en disímiles condiciones de vida y escolaridad

Florencia D'Aloisio

Estrategias de organización político-gremial de secundarios/as: prácticas políticas y ciudadanía en la escuela

Gabriela Beatriz Rotondi

Artes de hacer en Encuentros Culturales de la Provincia de Córdoba (2010-2013)

Florencia María Páez

Estados locales y alteridades indígenas. Sentidos sobre la inclusión habitacional en El Impenetrable

Cecilia Quevedo

Oficialismo y oposición en gobiernos posneoliberales en el Cono Sur. Los casos de Kirchner (Argentina) y Tabaré Vázquez (Uruguay)

Iván Tcach

Prácticas de resistencia de los productores familiares en el agro uruguayo

Virginia Rossi Rodríguez