

5. LAS TEORÍAS NEOLIBERALES DEL DESARROLLO

Desde mediados de los setenta, la ortodoxia de la Economía del Desarrollo ha estado dominada por el enfoque neoclásico impuesto por los autores neoliberales. Las razones de este cambio fueron varias: a) el resurgir de la preocupación por el crecimiento, ante las crisis de la década que pusieron en cuestión los objetivos sociales del desarrollo; b) la subida al poder de los conservadores en el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania, que imprimió un giro neoliberal a distintos organismos internacionales; c) la pérdida de interés en los modelos socialistas ante la evidencia de su fracaso en los distintos países que los implantaron; d) la conciencia de que ni la teoría de la modernización ni la de la dependencia habían logrado disminuir la brecha entre países ricos y pobres, ni podían explicar el éxito de los países del sudeste asiático; e) la constatación de que la heterogeneidad existente en los países subdesarrollados no permitía dictar recetas uniformes para todos ellos y f) la interpretación de que los Nuevos Países Industrializados de Asia debían su éxito a la aplicación de políticas neoliberales¹³⁰.

Los dos pilares en los que se basan las teorías neoliberales del desarrollo son: 1) la defensa de la *eficacia del mercado* como elemento de asignación óptima de recursos y, como consecuencia, una dura crítica a la intervención pública en las actividades económicas y 2) las ventajas de una participación plena en el *comercio internacional*, como contestación al modelo ISI que impuso restricciones a las importaciones y un claro sesgo antiexportador¹³¹.

Los principales elementos de estas teorías fueron: a) la creencia de que la desigualdad económica era un importante incentivo para la

¹³⁰ Estudios posteriores, realizados con mayor profundidad, han demostrado que en la mayor parte de los Nuevos Países Industrializados los gobiernos intervinieron de forma sistemática y por diferentes vías para fomentar el desarrollo y potenciar el crecimiento de industrias específicas (Banco Mundial, 1993). Además, la crisis financiera que han vivido estos países en los últimos años y la inestabilidad actual de sus economías han puesto de manifiesto los problemas subyacentes en este modelo, aunque Stiglitz (2002) achaca parte de estos problemas a las erróneas políticas dictadas por el FMI y el Banco Mundial.

¹³¹ La crítica a la estrategia ISI es una constante en las teorías neoliberales, como se verá al analizar las distintas corrientes.

innovación y el progreso técnico; b) la certeza de que el mercado, sin ninguna intervención, maximizaría la eficacia y el bienestar económico; c) la defensa del comercio internacional como fuente de beneficios mutuos; d) la no intervención del Estado; e) la importancia de los precios como mecanismo de asignación de recursos y f) la relevancia teórica de los análisis de equilibrio general y parcial (Bustelo, 1992; citado en Hidalgo, 1998).

5.1. Los antecedentes de la contrarrevolución neoclásica

Los antecedentes de las corrientes neoliberales se encuentran en las obras publicadas en las décadas anteriores por autores como Viner, Bauer y Yamey, o Johnson, entre otros.

Viner¹³², en su obra *Comercio internacional y desarrollo económico* de 1953, criticó la intervención de los gobiernos en el desarrollo por considerar que éstos ni tenían el suficiente conocimiento para intervenir en la economía ni eran capaces de aplicar incentivos para conseguir un sector público eficiente. Rechazó el desarrollo por la vía ISI y propuso una estrategia de desarrollo basada en la potenciación del sector agrario, como condición previa al desarrollo. Está considerado como una voz solitaria y temprana que defendió la importancia de la agricultura en los países subdesarrollados, la necesidad de reducir la pobreza absoluta, y las mejoras en alfabetización, salud y alimentación como elementos imprescindibles de cualquier estrategia de desarrollo¹³³. Este tipo de argumentos se entremezclaron en su estrategia con otros, como la necesidad de reducir la intervención pública en la asignación de recursos o la importancia de la especialización como medio de aprovechar las ventajas comparativas.

Bauer y Yamey en su *Teoría económica de los países subdesarrollados* de 1957, defendieron que la planificación tiene un buen número de efectos negativos ya que, retarda el avance económico; desvía recursos públicos y privados de los sectores más productivos; refuerza el autoritarismo; desvincula la producción de las demandas del consu-

¹³² Este autor fue el gran teórico de las Uniones Aduaneras. De la aplicación de sus postulados surgió la CEE.

¹³³ Algunos autores como Streeten lo consideran un pionero del *enfoque de las necesidades básicas* (Bustelo, 1998) que será desarrollado más adelante.

midor y reduce las posibilidades de elección de éste. Por ello, la extensión de la actividad pública más allá de lo estrictamente necesario (defensa, ley y orden, regulación de la oferta monetaria, salud, educación, estructura institucional...), conlleva al descuido de estas funciones y provoca ineficiencias en el sector privado. Bauer, además, cuestionó la utilidad y conveniencia de la ayuda extranjera a los países subdesarrollados por considerar que servía para fortalecer a los Estados, en detrimento del sector privado (Hidalgo, 1998).

A su vez, Johnson, en *Políticas económicas para los países menos desarrollados* de 1967, criticó la economía keynesiana¹³⁴ y desarrolló la teoría neoclásica del comercio internacional. Se opuso a la estrategia ISI considerando que el proteccionismo suponía pérdidas estáticas y acumulativas en el grado de eficacia, y se mostró partidario de la aplicación del principio de la ventaja comparativa en las relaciones exteriores de los países subdesarrollados.

Los autores de esta corriente no propusieron soluciones nuevas a los problemas que la teoría de la modernización no había podido resolver, más bien, ante la ausencia de mejores alternativas buscaron recuperar la vieja receta neoclásica del mercado como solución a los problemas del subdesarrollo, sin tener en cuenta que estudios posteriores habían demostrado que precisamente el mercado y las leyes que establece (siempre desfavorables a los países en desarrollo) son una de las causas del subdesarrollo. Este enfoque supuso el abandono de los principios liberales y democráticos de la década anterior y la consideración del desarrollo como un mero proceso de crecimiento, en el que el papel de la política y del Estado se reducía a ser garantes de la existencia de la institucionalidad necesaria para que el mercado funcionase correctamente (Pye, 1966; Huntington, 1968).

A pesar de no ser relevante el estudio de la agricultura en esta época, algunos economistas neoclásicos de este período pusieron de manifiesto no sólo la interdependencia entre agricultura e industria y el importante papel que la agricultura podía jugar en el desarrollo económico, sino también la necesidad de estudiar en profundidad el funcionamiento del sector, con objeto de poder explotar su potencial de crecimiento. Así, Johnston y Mellor, en su artículo, *El papel de la agri-*

¹³⁴ Sobre todo la influencia que la economía keynesiana ejerció sobre la Economía del Desarrollo y sobre las estrategias implementadas por los gobernantes (Toye, 1987).

cultura en el desarrollo económico de 1961, basándose en un análisis del modelo dual de Lewis, establecieron la importancia de la agricultura como motor del crecimiento económico. Pusieron de manifiesto como el sector agrario, lejos de jugar un papel pasivo en el desarrollo, puede realizar importantes contribuciones a la transformación estructural de las economías subdesarrolladas, principalmente en los primeros estadios de desarrollo. Para estos autores, el papel de la agricultura en el desarrollo era básico y se podía materializar en los siguientes puntos: a) el sector podía suministrar un excedente de fuerza de trabajo para ser utilizado en otros sectores; b) era una fuente de capital; c) a través de las exportaciones podía actuar como motor de intercambios internacionales; d) proveía de alimentos al creciente sector industrial y f) era un mercado potencial de productos industriales (Eicher y Staatz, 1984). A medida que se avanza en el proceso de desarrollo, la importancia del sector decrece, ya que se transfiere el capital y la mano de obra a otros sectores. Sin embargo, como señala Mellor (1966) no se puede olvidar que inicialmente, es “el único sector existente”, por tanto, no tiene sentido poner en marcha estrategias de desarrollo que no consideren este sector.

5.2. La contrarrevolución neoclásica de los ochenta

En los ochenta, los autores neoliberales¹³⁵ del desarrollo defendieron una teoría general válida para todos los países con independencia de su grado de desarrollo. Sus grandes principios fueron el mercado, la crítica a la intervención pública y la utilización del análisis social coste-beneficio. La revitalización del análisis neoclásico coincidió con una tendencia de pensamiento político y social que insistía en medir el desarrollo económico con el único rasero de las tasas de crecimiento y, en valorar el progreso político en términos de creación y conservación de instituciones eficaces (en el sentido de garantes del orden).

¹³⁵ Considerados por Rostow como los *bárbaros neoliberales*, ya que no sólo irrumpieron en la Economía del Desarrollo aplicando principios procedentes del cuerpo general y neoclásico de la Teoría Económica, sino que el éxito de esta contrarrevolución les llevó a convertirse en la ortodoxia de la Ciencia Económica, durante los ochenta (Rostow, 1983b), a pesar de defender planteamientos que anteriormente habían fracasado.

La discusión sobre las distorsiones que introdujo la intervención estatal en la economía distinguió dos posiciones: la de los partidarios del *laissez-faire* (Bauer, Little, Lal...), para quienes no sólo había que eliminar las distorsiones exógenas (provocadas por la intervención pública) sino que también era necesario no intervenir en las distorsiones endógenas (las propias del mercado); y la de los economistas del bienestar (Balassa, Krueger...) que admitían la necesidad de contrarrestar algunas distorsiones endógenas con intervenciones estatales puntuales.

Lal, en su obra *La pobreza de la Economía del Desarrollo* de 1983, criticó la ortodoxia de la Economía del Desarrollo considerándola como dogmática, intelectualmente perezosa, dirigista y compuesta por un conjunto de falacias económicas¹³⁶. Defendió que el Estado sólo debía intervenir en la economía cuando fuera estrictamente imprescindible y que, cuando lo hiciera, debía utilizar técnicas de análisis social coste-beneficio. Este autor consideró que la mayoría de las distorsiones eran exógenas y originadas por la intervención pública. No obstante, reconoció la existencia de fallos del mercado y de distorsiones endógenas, aunque no recomendó la intervención del Estado para corregirlas.

La importancia de estas aportaciones radicó en el hecho de que las recomendaciones de política económica de estos autores, fueron recogidas en las *políticas de ajuste económico*, y se convirtieron en la condición impuesta por determinados organismos (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) para la concesión de ayudas al desarrollo en países subdesarrollados y para los programas de solución del problema de la deuda externa.

Entre las críticas se pueden citar su reaccionarismo político y su influencia en los regímenes autoritarios que pusieron en práctica sus recetas. Estos autores, y en particular Lal, rechazaron la redistribución de la renta al considerarla una forma de distorsión endógena, argu-

¹³⁶ Para Lal (1983), los principales errores analíticos de la Economía del Desarrollo fueron su presunción de que la economía pública era eficiente y su mala interpretación del *teorema del segundo óptimo*. Para este autor, a menos que una economía estuviera afectada por una sola distorsión que la alejase de las condiciones de competencia perfecta, no habría garantías de que la eliminación de esa distorsión mejoraría el bienestar. Luego, al haber múltiples distorsiones, la eliminación de una de ellas, puede incluso empeorar la situación. Por tanto, ya que una intervención pública tiene efectos negativos, un *segundo óptimo*, puede ser no intervenir en la economía.

mentando que existía un conflicto de objetivos que enfrentaba la libertad contra la igualdad¹³⁷. Además, tuvieron una visión estática del enfoque de las distorsiones, al no considerar que la posibilidad de introducir distorsiones a corto plazo por una intervención pública pudiera compensarse sobradamente a largo plazo por los efectos beneficiosos de ésta sobre el bienestar futuro (Stiglitz, 2002).

A su vez, su concentración en los equilibrios micro y macroeconómicos de corto plazo les llevó a suponer constantes la tecnología, la población, los recursos naturales y el medioambiente, los valores y patrones de comportamiento culturales, las estructuras del poder, las relaciones internacionales, las instituciones y las relaciones sociales. No tuvieron en cuenta, en ningún momento, que éstas eran justamente las principales variables de medio y largo plazo del desarrollo económico y social (Sunkel, 1991).

Otra crítica a esta corriente se basó en la escasa fiabilidad de los estudios empíricos del Banco Mundial sobre los que se apoyaron muchos de los planteamientos neoliberales. Estos estudios se centraron en un número de países poco significativo y además las distorsiones que, supuestamente generaba la planificación estatal, sólo eran significativas para un tercio del comportamiento de la economía. De ahí, las críticas de otros organismos, como el PNUD¹³⁸, que defendían estudios de mayor profundidad, además de la importancia de introducir en estos estudios, aspectos sociales, políticos o institucionales.

5.3. Las propuestas de liberalización externa

Otra corriente dentro de la teoría neoliberal apoyó una serie de propuestas de *liberalización externa*, de nuevo criticando a la estrategia ISI. En esta crítica destacaron Bhagwati y Krueger, y para ello utilizaron como argumentos el que esta estrategia y la negación del principio de la ventaja comparativa no habían conseguido los resultados espera-

¹³⁷ Por el contrario, Todaro (1985) insistió, desde mucho antes, en que la mala distribución de la renta estaba en el origen de los problemas de atraso y subdesarrollo.

¹³⁸ En un apartado posterior se analiza con más detalle la propuesta del PNUD sobre el *desarrollo humano*, en la que se expresa su clara oposición a las políticas defendidas por el Banco Mundial.

dos¹³⁹. Frente a ello, propugnaron el mantenimiento de los precios agrícolas y de los salarios en niveles bajos, de forma que se mantuviese el poder adquisitivo, pero mejorando los rendimientos de la agricultura a través de la aplicación de los adelantos de la Revolución Verde¹⁴⁰ y acompañándolos de una liberalización comercial, una unificación de los tipos de cambio, una devaluación de la moneda y un abandono de la ISI.

Por su parte, Balassa en su estudio, *Los países de industrialización reciente en la economía mundial* de 1981, realizado para el Banco Mundial, defendió el principio de la ventaja comparativa (asentado en el análisis social coste-beneficio y considerando como precios-sombra o de eficiencia, aquellos determinados por el supuestamente perfecto mercado internacional). Propuso una estrategia de *casi libre comercio* (el casi libre comercio, no suponía ni la ausencia total de intervención gubernamental en el sector exterior, ni la aceptación de las pautas de exportación e importación impuestas por las fuerzas del libre mercado), y un *dirigismo racional*¹⁴¹ en el sector exterior.

A pesar del indudable fracaso de la estrategia ISI¹⁴², la propuesta neoclásica de un sistema de incentivos neutral que no discriminase entre actividades orientadas a la exportación y al mercado interno fue demasiado lejos. Rescatar la vieja teoría de la ventaja comparativa, sin analizar las críticas e incapacidades ya demostradas para explicar los problemas comerciales de los países subdesarrollados, no parece muy oportuno. En general, los neoclásicos han infravalorado el impacto de los factores externos sobre las economías de los países subdesarrollados y han achacado a políticas económicas erróneas su imposibilidad

¹³⁹ En sus críticas obviaron que, aunque posteriormente la estrategias estructuralistas ocasionaron problemas, hubo un periodo en el que los países latinoamericanos que las aplicaron consiguieron unas tasas de crecimiento muy superiores a las del resto de los países.

¹⁴⁰ Los neoliberales también rescataron esta estrategia sin tener en cuenta que anteriormente había fracasado.

¹⁴¹ El *dirigismo racional* en el sector exterior implica que las distorsiones internas pueden ser corregidas con subsidios internos, pero nunca con aranceles u otras medidas de protección, mientras que las distorsiones externas (como los monopolios en los mercados internacionales) sí justificarían la imposición de aranceles o impuestos a la importación.

¹⁴² Balassa identificó como sus principales problemas: precios de venta en el mercado interno superiores a los precios mundiales; sobrevaloración de la moneda, para abaratar las importaciones, aún perjudicando a las exportaciones; y alto precio y mala calidad de los *inputs*, que reducían la competitividad de las empresas exportadoras.

de salir del subdesarrollo (Hidalgo, 1998). De ahí que, Leys (1996) afirme que a finales de los ochenta, la única política de desarrollo oficialmente aceptada, era no tener ninguna y dejar que el mercado distribuyera los recursos, sin la intervención del Estado.

En los años ochenta y noventa el pensamiento neoliberal se ha impuesto en la praxis de la política económica de la mayoría de los países subdesarrollados. Las razones de ello han sido: 1) la desaparición del Bloque del Este que debilitó enormemente los postulados teóricos de corte revolucionario; 2) la llamada *década pérdida* de América Latina que puso en cuestión el enfoque estructuralista y 3) la falta de una teorización sólida de los planteamientos alternativos (que serán analizados en el siguiente apartado) que ha impedido que ofrezcan suficiente confianza.

Por ello, ha sido el enfoque neoliberal acordado en el ya citado *Consenso de Washington*, el que se ha terminado imponiendo. Este enfoque defiende la estabilización de la economía a través de la eliminación de los principales desequilibrios macroeconómicos: inflación, déficit público y déficit exterior¹⁴³. Una vez estabilizada la economía se recomienda un ajuste estructural basado en un aumento del ahorro público y privado; una mejor asignación de la inversión pública; una mayor eficiencia económica; una mejora de la inversión privada y, finalmente, un aumento de la oferta de bienes comercializables a nivel internacional.

Obviamente, estas duras condiciones sólo podrán producir unos efectos positivos persistentes si están basadas en una consolidación de las reformas y en una recuperación sostenida de la inversión. Así, el modelo económico neoclásico ha tenido como eje central la liberalización del comercio exterior, para aprovechar las ventajas comparativas de este nuevo entorno de libre comercio y para obtener divisas que permitieran hacer frente al pago de la deuda externa (a través de un proceso de desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias y una depreciación del tipo de cambio)¹⁴⁴. Este tipo de recomenda-

¹⁴³ Para ello, se recomienda una contracción de la economía que reduzca el consumo público y privado a niveles compatibles con el crecimiento potencial de la producción y un déficit sostenible de la balanza por cuenta corriente.

¹⁴⁴ Este eje se articula en torno a los siguientes principios: 1) modernización tecnológica para conseguir el incremento de la competitividad exigido por la apertura comercial; 2) control de la inflación a través de una reforma de los Bancos Centrales, para que

ciones del FMI ha sido duramente atacado por Stiglitz (2002) que considera que no sólo han sido erróneas, sino que han empeorado la situación de la mayoría de los países que las han seguido.

La aplicación de estos principios al sector agrario ha dejado a este sector totalmente desprotegido y expuesto a las vicisitudes de los mercados internacionales, en los países en desarrollo. Mientras que los países desarrollados tienen un notable grado de protección de sus agriculturas, las políticas neoliberales defendidas por la OMC han obligado a los países en desarrollo a eliminar cualquier tipo de barrera o de estrategia de protección a la agricultura.

En general, la aplicación de estos principios potencia a las grandes explotaciones que tienen notables ventajas comparativas de toda índole para adecuarse a las nuevas necesidades y para adaptarse a los distintos tipos de requerimientos. Sin embargo, discrimina e incluso está destruyendo un buen número de pequeñas explotaciones familiares que difícilmente pueden competir en este contexto¹⁴⁵. Estudios muy recientes (Kydd y Dorward, 2001; Ellis y Biggs, 2001) muestran que, a pesar de sus dificultades para acceder a los mercados, estas explotaciones pueden ser eficientes y jugar un papel muy importante en el proceso de desarrollo global, aunque para ello es imprescindible la existencia de instituciones eficientes que las apoyen.

La ausencia de políticas de desarrollo agrario y rural que ha ocasionado la retirada del apoyo del Estado a estos sectores ha creado un vacío institucional que en ocasiones, está siendo llenado por las ONG's y otras instituciones del llamado *tercer sector*. La escasez de recursos económicos está condicionando la emergencia de este tipo de actores

apliquen políticas monetarias ortodoxas y reduzcan el propio déficit fiscal (reduciendo gastos, aumentando los ingresos y privatizando el sector público empresarial); 3) reforma del mercado de trabajo para hacer frente a la creciente competencia internacional (eliminando requisitos para la contratación y el despido, propiciando las contrataciones temporales y a tiempo parcial, reduciendo las contribuciones sociales obligatorias de las empresas y abaratando el despido); 4) liberación del sistema financiero y del mercado local de capitales, eliminando las regulaciones y restricciones para elevar las tasas pasivas de interés, fomentando el ahorro local y disuadiendo la fuga de capitales y 5) desarrollo del mercado de valores y de la estabilidad política y macroeconómica, de manera que la liberalización de los movimientos internacionales de capitales estimule la competitividad de la banca nacional.

¹⁴⁵ Esta situación está acentuando la pobreza rural en un buen número de países (FIDA, 2001).

que en muchos aspectos están sustituyendo a otras instituciones. Las zonas rurales se están beneficiando especialmente de esta cooperación con el *tercer sector*, que les permite contar con una mano de obra flexible y de bajo coste, con recursos financieros adicionales y con la aceptación de la población local que suele ser muy receptiva ante este tipo de actuaciones, lo que incrementa la legitimidad de las actuaciones (Bucek y Smith, 2000; Banco Mundial, 2001).

5.4. La estrategia favorable al mercado

La dureza de las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial en sus políticas de ajuste y las consecuencias derivadas de ello, hicieron que el Banco Mundial suavizase su estrategia. La crisis mejicana de 1994 hizo que algunas voces dentro del Banco Mundial tomaran conciencia de que la reforma de la economía, por sí sola, no era suficiente para conseguir un desarrollo sostenido y equitativo. Edwards en su libro *Crisis y reforma en América Latina* de 1995, afirmó que la consolidación de las reformas sólo sería posible si existía un consenso amplio y estable entre las fuerzas políticas y la población estaba convencida de la bondad de estas políticas. Para conseguir el desarrollo era preciso mantener la estabilidad macroeconómica; generar un crecimiento rápido y sostenido; mejorar las condiciones sociales y reducir o eliminar la corrupción, la violencia y el crimen. Esto sólo sería posible si se contaba con una administración macroeconómica prudente, con una serie de reformas estructurales e institucionales que permitiesen el aumento de la productividad y con un conjunto de programas sociales que redujesen la desigualdad y aliviasen la pobreza.

La nueva política¹⁴⁶ conocida como *enfoque favorable al mercado* (*market-friendly approach*) aceptó que la intervención del Estado podía ser un importante factor de desarrollo, siempre que tratase de apoyar y no de sustituir al mercado. Las funciones del Estado serían mantener los equilibrios macroeconómicos; crear un entorno competi-

¹⁴⁶ Publicada en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1991 y en *El milagro de Asia Oriental. Crecimiento económico y política pública* de 1993. La evolución de las estrategias seguidas por el Banco Mundial, será analizada con más detalle en el siguiente epígrafe.

tivo para las empresas; apoyar la inversión pública en capital humano, infraestructuras y protección del medio ambiente y promover el desarrollo institucional, mejorando la eficacia de la administración pública y defendiendo las libertades políticas y civiles. Esta posición ha evolucionado posteriormente hacia posiciones más preocupadas por la lucha directa contra la pobreza (Banco Mundial, 2001), bajo la influencia directa de Stiglitz.

La justificación de esta estrategia se aprecia en afirmaciones como: *'las tendencias actuales enfatizan las señales dictadas por los precios; el intercambio y la competitividad son considerados signos de progreso técnico, y un gobierno efectivo ha de manejarse como un recurso escaso, es decir, sólo puede ser utilizado con discreción y cuando sea realmente necesario'*¹⁴⁷ (Banco Mundial, 1991).

5.5. Una reflexión final sobre las teorías neoliberales y sus repercusiones en las áreas rurales

Las recomendaciones neoliberales de los ochenta sobre la estabilización y el ajuste han sido muy duramente criticadas por despreciar los costes sociales y políticos de dichos procesos (Sen, 2001). *Las fuerzas del mercado no conducen al desarrollo, a menos que sean guiadas y complementadas por una política activa encaminada a utilizar productivamente todos los recursos disponibles* (III UNCTAD¹⁴⁸, 1972; citado en Sampedro, J.L., 1996). Sin embargo, la falta de otras alternativas viables y el apoyo financiero que las acompañaba acabaron por convertirlas en el ideario político a seguir por los países subdesarrollados.

El Consenso de Washington es rechazado por su absurda pretensión de generalidad ante una realidad tan diversa como la que se da en

¹⁴⁷ El enfoque más reciente del Banco Mundial recogido en el denominado *marco estratégico comprehensivo del desarrollo*, va más allá de cuestiones meramente económicas e incluye cuestiones institucionales, legales y de buen gobierno. Elementos, todos ellos, que conllevan un reforzamiento del Estado (Ricupero, 1999).

¹⁴⁸ Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Esta Conferencia pretendía que los países subdesarrollados tuvieran un mayor peso específico en la definición del comercio y en la implementación de las pautas de desarrollo a nivel internacional. La III Conferencia tuvo lugar en Santiago de Chile en 1972.

los países subdesarrollados y que hace imposible una receta universal y, además, por los altos costes sociales que generó, a los que no acompañaron más que unos mediocres resultados económicos (Taylor, 1983).

Otras críticas proceden de la base tan inestable que apoyó estas propuestas, ante la evidencia histórica de que la especialización productiva a escala internacional había generado dependencia económica y ésta, subdesarrollo. Además, la consideración de que los costes sociales que acompañaron a estas políticas desaparecerían en el largo plazo (ya que el crecimiento económico sostenido provocaría una reducción de la pobreza y una redistribución de los ingresos), no es tan evidente y, por el contrario, sí lo son los duros costes sociales provocados por las reformas.

Por otro lado, la creencia de que el éxito de los 'dragones asiáticos' se debía a la implantación de políticas de corte neoliberal quedó desmentida por la evidencia de que la industrialización en estos países había sido impulsada por un Estado desarrollista, que además había desempeñado un papel intervencionista y proteccionista (Berzosa, 1996).

La aparente coherencia interna del modelo, al ser analizada en profundidad, manifestó profundos fallos: 1) la privatización genera desempleo que no siempre es absorbido por el sector privado; 2) la apertura comercial requiere una depreciación del tipo de cambio, pero el control de la inflación puede requerir lo contrario; 3) la modernización tecnológica necesita capitales baratos, pero la liberalización del sistema financiero provoca un aumento de los tipos de interés; 4) la reforma del Estado necesita un aumento de los ingresos fiscales, pero la apertura comercial elimina los impuestos arancelarios y la reforma del mercado de trabajo reduce las contribuciones sociales de las empresas y 5) la liberalización de los movimientos de capital despierta la especulación.

El neoliberalismo defiende la competitividad y la libre competencia por encima de cualesquiera otros condicionantes. Las empresas, los productos, los territorios han de ser competitivos en el entorno mundial. Esto sólo se conseguirá si se deja actuar al mercado libremente, sin ninguna intervención del Estado. La implantación de políticas neoclásicas ha generado unos elevados costes sociales, tanto en los países subdesarrollados, como en los desarrollados (enorme aumento del desempleo, de la precariedad laboral y de los niveles de pobreza). Las consecuencias de la aplicación de estas políticas han sido especialmente negativas en las zonas rurales. La exposición de los productos

agrarios, base de la economía de estas zonas, a los vaivenes de los precios de los mercados mundiales y de la climatología mundial, sin ningún mecanismo de protección ha ocasionado grandes desajustes y problemas para el desarrollo de las mismas.

Estas políticas han destruido sistemáticamente empleos en el sector primario (los agricultores pobres de los países subdesarrollados no han podido competir con los productos altamente subsidiados de la agricultura europea y norteamericana), antes de que los sectores secundario y terciario hubiesen sido fortalecidos y consecuentemente pudiesen ofrecer puestos de trabajo. Además, la falta de redes de seguridad ha hecho que los que perdieron su empleo se vieran arrastrados a la pobreza.

Las áreas rurales, por su especial situación de retraso relativo con respecto a las áreas urbanas, no pueden competir en igualdad de condiciones. Necesitan políticas específicas y adecuadas a sus necesidades concretas, que favorezcan la aparición de estrategias competitivas. De ahí, la actual defensa de políticas proteccionistas en sentido amplio (no únicamente protección a la agricultura), aunque no asistencialistas, para estas zonas.

A pesar de las críticas, la defensa que hacen las teorías neoliberales de contar con condiciones de estabilidad macroeconómica para poder desarrollar un país, es totalmente válida. En ausencia de estos supuestos es imposible abordar estos procesos. El problema son las condiciones tan radicales que el FMI y el Banco Mundial han impuesto para conseguir esta estabilidad en muchos países. No obstante, la constatación de los fracasos ha hecho que, al menos en el Banco Mundial, se aprecien algunos indicios de cambio y una cierta convergencia hacia las recomendaciones neoestructuralistas y alternativas, donde el papel activo del Estado es incuestionable y la reforma de las instituciones un elemento imprescindible, sin el cual la estrategia de desarrollo neoliberal es inviable (Hidalgo, 1998).

El desarrollo de áreas rurales, también necesita contar con democracias asentadas, en las que existan una serie de instituciones (entendidas en el sentido actual del neoinstitucionalismo) capaces de controlar el cumplimiento de las reglas y leyes, además de garantizar la distribución de los ingresos y de la riqueza, a través de redes de seguridad. Si no existen estos mecanismos, el libre mercado es incapaz de garantizar la apropiación por parte de la sociedad en sentido amplio, de los beneficios del desarrollo. Estos resultados ponen de manifiesto la importancia para el desarrollo de contar tanto con políticas estatales como con estrategias de competitividad internacional.

Finalmente, conviene destacar cómo la reducción del papel del Estado defendida por estas teorías ha permitido liberar espacios de acción para los actores locales de la sociedad civil, que hasta ahora no existían. El vacío institucional dejado por la retirada del Estado de muchas de las tareas que tradicionalmente ha venido ejerciendo, ha generado como efecto colateral un nuevo protagonismo de ONGs, asociaciones, e incluso grupos no formales, con notables repercusiones en la profundización de la democracia, en el empoderamiento de la sociedad local, en la legitimidad y transparencia de las acciones y en la movilización colectiva a favor del propio desarrollo. Estos espacios están teniendo un importante efecto en el reforzamiento de las estrategias participativas y ascendentes en las áreas rurales.

6. LAS TEORÍAS ALTERNATIVAS DEL DESARROLLO Y EL SURGIMIENTO DEL DESARROLLO RURAL

En los setenta se abrió un importante debate crítico sobre las teorías que habían estado vigentes en las dos décadas anteriores. Este cambio de tendencia se debió principalmente a tres razones. La primera, de tipo ideológico, derivó del cuestionamiento del crecimiento económico como objetivo para los países subdesarrollados, que llevó a redefinir los objetivos del desarrollo incorporando criterios sociales, medioambientales y territoriales. En segundo lugar, un análisis en profundidad del modelo de crecimiento económico rápido puso de manifiesto que el mismo había originado efectos negativos e incluso desastrosos en varios países¹⁴⁹. Finalmente, se constató que el modelo de industrialización-difusión no había producido los efectos de derrame del crecimiento esperados, sino que por el contrario, había aumentado la brecha entre países ricos y pobres (Eicher y Staatz, 1984).

Estos hechos, junto con la emergencia a finales de los sesenta de movimientos de tipo pacifista, ecologista o de defensa de la idiosincrasia de las distintas razas, religiones, etc., condujeron a una nueva

¹⁴⁹ Entre los hechos que avalan esta actitud estaban guerras civiles; regímenes autoritarios; desórdenes sociales; ampliación de la brecha entre pobres y ricos; evolución desfavorable de los términos del intercambio entre el campo y la ciudad y entre la agricultura y el resto de los sectores.