

# Estrategia alternativa

## *Proyecto nacional de desarrollo en el pensamiento de Celso Furtado*

ARTURO GILLÉN ROMO

*Hoy puedo decir que fui un heterodoxo. Y agregar que las heterodoxias, así como las herejías, desempeñan un importante papel en la historia de los hombres. Cuando en una sociedad se impone el consenso es porque atraviesa una etapa poco creativa. Al apartarse del consenso, el joven economista percibirá que los caminos que ya trillaron otros tienen poco valor. Notará enseguida que la imaginación es un poderoso instrumento de trabajo y que debe ser cultivada. En poco tiempo perderá la reverencia frente a lo que está establecido y compendiado. Y en la medida en que piense por cuenta propia, con independencia, conquistará la autoconfianza y perderá la perplejidad.*

Celso Furtado

**E**l objetivo de este artículo es analizar las ideas principales de Celso Furtado en torno a la necesidad de construir y llevar a la práctica en América Latina una estrategia alternativa de desarrollo frente al neoliberalismo, que permita a los países de la región sortear los retos que plantea la globalización. Me referiré a tres temas que ocupan un lugar central en la obra de Furtado y que definen su propuesta alternativa: la concentración del ingreso y su impacto en la dinámica del capitalismo latinoamericano; la tendencia al sobreendeudamiento externo; y el rol de las políticas monetaria y cambiaria en el proceso de desarrollo.

Raúl Prebisch y Celso Furtado fueron los economistas latinoamericanos más importantes del siglo XX, no sólo por la trascendencia que adquirió su pensamiento al fundar una corriente teórica: el estructuralismo latinoamericano, que ocupa un lugar

central en la teoría del desarrollo, sino también porque sus ideas permearon las estrategias económicas de los gobiernos de América Latina en el periodo de la posguerra, durante el cual los países de la región lograron el mayor desarrollo y progreso social de su historia moderna. La teoría de la CEPAL y la teoría de la dependencia han sido, quizás, los únicos aportes teóricos procedentes de países de la periferia que contribuyeron, a partir de enfoques propios, a la comprensión de la dinámica del capitalismo como sistema mundial.

Prebisch (1948) fue el fundador del estructuralismo con su teoría del deterioro de los términos de intercambio y con la introducción de las categorías de centro y periferia en el estudio del subdesarrollo, pero la contribución de Furtado en la construcción de la teoría de la CEPAL del desarrollo y de la dependencia, fue decisiva. El propio Prebisch



(1981: 11) destaca en su última obra el papel central de Furtado en ese pensamiento. Al referirse al mismo, Prebisch señala:

Este pensamiento viene desarrollándose desde los primeros tiempos de la CEPAL. Tuve entonces la buena fortuna de encontrar hombres jóvenes con los que pude tener un diálogo para mí estimulador y fecundo (...) Ante todo, Celso Furtado. Celso ya había iniciado fervorosamente sus tareas en la CEPAL cuando me invitó a Santiago para escribir la introducción del primer *Estudio Económico* me impresionó vivamente por el talento extraordinario que desbordaba ya en sus años juveniles. Su colaboración conmigo ha sido inapreciable. Bien sabemos lo que significa su gran tarea intelectual; nadie ha penetrado con más profundidad en la interpretación del desarrollo. Siempre original e incisivo ha dado gran prestigio a su cátedra en la Sorbona ¡Tiene el exilio sus giros inesperados!

#### EL CONCEPTO DE DESARROLLO EN CELSO FURTADO

---

La propuesta de proyecto nacional alternativo de Furtado no podría comprenderse cabalmente si no

se asocia con su concepto de desarrollo. Su análisis del subdesarrollo pronto dejó atrás los análisis de su época que veían el atraso como una etapa anterior del desarrollo (Rostow, 1960), o aquellos que confundían crecimiento con desarrollo, al centrarse exclusivamente en el proceso de acumulación y en sus determinantes. Para él, el subdesarrollo era una condición estructural específica, resultado de la forma en que evolucionó históricamente el capitalismo como sistema mundial integrado por centros y periferias. Las características esenciales de los países subdesarrollados, aquellas que los definen como tales, eran, a su juicio, la dependencia externa y la heterogeneidad estructural, las cuales tienden a perpetuarse y a reproducirse.

La definición de Furtado de desarrollo se acerca más a la del economista francés, François Perroux (1984) quien fue su maestro en París. Para ambos, las categorías de *crecimiento, desarrollo y progreso social* son categorías distintas, aunque interdependientes. La acumulación y el progreso técnico son parte integrante del desarrollo desde el momento en que el crecimiento es su base material. Pero el crecimiento es solamente un prerequisite del desarrollo, no el desarrollo en sí. Para Furtado, el crecimiento resul-

taba incapaz de promover el desarrollo en economías sujetas a una división internacional del trabajo que los condenaba a generar productos primarios. En esas economías, el sector exportador moderno no retenía el fruto de su progreso técnico, ni lo irradiaba al resto del sistema productivo.

El desarrollo no podía ser el resultado espontáneo de la acción de las leyes de mercado, sino que era un proceso de transformación de estructuras, lo que implicaba la creación de un sistema productivo que asegurara un desarrollo endógeno autosustentable. Ello significaba, por un lado, la necesidad de avanzar en la industrialización y, por otro lado, conducir deliberadamente ésta desde el Estado, a través no sólo de políticas de fomento, sino mediante la elaboración y ejecución de planes de desarrollo indicativos.

Como observaba Furtado en *Dialéctica del desarrollo* (1964: 65):

El desarrollo económico, que es fundamentalmente un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, entraña modificaciones de tipo estructural, tanto en el sistema de producción como en la distribución del ingreso. La forma en que estas modificaciones se hacen efectivas depende, en buena medida, del grado de flexibilidad del marco institucional dentro del cual opera la economía, grado de flexibilidad al cual no es ajena la mayor o menor aptitud de las clases dirigentes para superar las limitaciones naturales de su horizonte ideológico.

El desarrollo para Furtado, no era un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir el mejoramiento económico, social y cultural de las grandes mayorías. Como intelectual formado en las ideas de la Ilustración consideraba que las sociedades evolucionan hacia su progreso. El desarrollo significaba el mejoramiento de los productores no sólo en cuanto medios de producción, sino como sujetos de la historia. El progreso social no podría lograrse tampoco mediante el mercado, sino solamente a través de la aplicación por parte del Estado de políticas de redistribución

del ingreso, de la propia organización de los productores y de la creación y modificación de las instituciones. Para Furtado el desarrollo era un proceso social de cambio cultural e involucraba la transformación de las estructuras económicas, pero también de los valores sociales. Según sus propias palabras (1964: 39-40):

Se puede definir el desarrollo económico *como un proceso de cambio social por el cual un número creciente de necesidades humanas, preexistentes o creadas por el mismo cambio, se satisfacen a través de una diferenciación en el sistema productivo generada por la introducción de innovaciones tecnológicas.*

Es por ello que al evaluar en uno de sus últimos trabajos (2002: 31) la experiencia brasileña en la segunda mitad del siglo XX, cuando se lograron en algunos periodos altas tasas de crecimiento, señalaba:

Hoy en día Brasil tiene una renta diez veces mayor que la que tenía cuando comencé a estudiar esos problemas, pero también tiene mayores desigualdades y los pobres continúan siendo igual de pobres. Cabe entonces la pregunta: ¿hubo desarrollo? No: Brasil no se desarrolló, sino que se modernizó. El desarrollo verdadero sólo se da cuando se ve beneficiada la población en su conjunto.

En suma, en la visión furtadiana el desarrollo no podía ser alcanzado automáticamente por la vía del mercado y del trasplante de técnicas y capitales provenientes de los centros, sino que era el resultado de un proyecto social que permitiera la transformación estructural del sistema productivo, mediante la preservación de la identidad cultural de los pueblos involucrados. El desarrollo era un proceso multidimensional que abarcaba la economía, la sociedad, la política y la cultura. Resulta comprensible, entonces, que al observar cómo Brasil y América Latina se insertaban pasivamente, a partir de la década de los ochenta, en la globalización neoliberal mediante la

aplicación de políticas *fundamentalistas de mercado*, Furtado insistiera en la urgencia de cambiar de rumbo y de construir un nuevo proyecto nacional de desarrollo.

#### EL PAPEL DE LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN LA DINÁMICA DEL CAPITALISMO LATINOAMERICANO

Celso Furtado asignó un papel fundamental a la concentración del ingreso en el análisis del subdesarrollo latinoamericano. En su opinión, éste era un rasgo estructural que tendía a reproducirse y perpetuarse en los distintos modelos de desarrollo.

La persistencia de la concentración del ingreso condiciona la existencia de patrones de consumo suntuario que no se corresponden con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas; configura un sistema productivo funcional con esos patrones; implica la desviación del excedente económico hacia fines distintos a la acumulación de capital; y, al limitar el crecimiento de los ingresos de los trabajadores y de las grandes mayorías, traba el crecimiento del mercado interno y genera tendencias al estancamiento de la economía.

La causa última de la concentración del ingreso es la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra en el sector de subsistencia, lo que impide el aumento de los salarios reales en el sector moderno. Esta idea fue desarrollada en su estudio sobre la economía brasileña (1959). Allí aclaraba, con gran rigor teórico, que en el caso de la economía cafetalera brasileña, actividad predominante durante el modelo primario-exportador, las mayores ganancias de los exportadores durante las fases de auge económico no elevaban la productividad física de las fincas, sino que se trasladaban al exterior, vía deterioro de los términos de intercambio, o se dilapidaban en consumo suntuario de la oligarquía terrateniente. Por el contrario, en las fases depresivas, la baja en los ingresos provocaba el desequilibrio de la balanza de

*Hoy en día Brasil tiene una renta diez veces mayor que la que tenía cuando comencé a estudiar esos problemas, pero también tiene mayores desigualdades y los pobres continúan siendo igual de pobres. Cabe entonces la pregunta: ¿hubo desarrollo? No: Brasil no se desarrolló, sino que se modernizó.*

pagos conduciendo a la devaluación de la moneda brasileña. Sin embargo, esas devaluaciones protegían relativamente a los exportadores al incrementar sus ingresos en moneda nacional, mientras que trasladaban el ajuste a los consumidores, mediante el deterioro de los salarios reales de los trabajadores.

El modelo de sustitución de importaciones (MSI) no resolvió la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra, ni eliminó el carácter heterogéneo del sistema productivo y de la estructura social. El excedente estructural de mano de obra, sin dejar de seguir presente en el sector rural, se trasladó a las grandes ciudades. Sin embargo, la industria, a pesar de su dinamismo, no logró absorber a los vastos contingentes de mano de obra, dando lugar al surgimiento del subempleo urbano y a nuevas formas de marginación. Por eso a diferencia de Lewis quien creía que el exceso de mano de obra sería vaciado una vez detonada la acumulación de capital, Furtado consi-



deraba que el MSI al no desembocar en la construcción de una base interna de acumulación de capital, reproduciría el subdesarrollo bajo nuevas formas, independientemente de las tasas de crecimiento alcanzadas.

Los patrones de consumo suntuario se reprodujeron en el MSI ahora bajo la acción de las empresas transnacionales (ETN), las que trasladaron a la periferia las normas de consumo que se masificaron en los centros durante el auge de la posguerra.

La reproducción de la heterogeneidad estructural y de la dependencia externa obedecía a factores no sólo de orden económico, sino también políticos. La industrialización latinoamericana, a diferencia del modelo clásico europeo, se dio sin provocar una ruptura entre la oligarquía exportadora y la burguesía industrial. La industrialización entrañó una recomposición del bloque dominante, más que un desplazamiento de las viejas elites. Un proceso parecido se ha dado ahora con el modelo neoliberal. La alianza entre la oligarquía terrateniente y la burguesía indus-

trial, limitó grandemente la viabilidad de reformas ampliamente preconizadas por los cepalinos, como la reforma agraria y una reforma fiscal redistributiva, lo que implicó la perpetuación de formas abusivas de concentración de la renta. A pesar de que en México, Brasil y otros países se generó un proceso de mejoramiento de los salarios reales y de cierto progreso social, el ingreso se concentró en esos países más que en otros de la región.

Con el tránsito de la sustitución “fácil” a la sustitución “difícil” de importaciones, el proceso de crecimiento en América Latina perdió dinamismo, cuestión que llevó a Furtado a postular una tendencia endógena al estancamiento económico. El paso a una fase más avanzada de industrialización, obligaba al uso de técnicas intensivas en capital. En el marco de salarios reales estables, la densificación del capital se traducía en un alza de la relación capital-producto, lo que involucraba una baja de la tasa de ganancia (Furtado, 1965). De allí que mantener la tasa de crecimiento en esas condiciones, reclamaba una tasa creciente de inversión, lo que se topaba con los límites impuestos por la capacidad para importar.

Como dice en *Dialéctica del desarrollo* (1964:115):

Pero en la medida en que la realización efectiva de las inversiones dependa de las importaciones, la capacidad para importar condiciona el comportamiento real de la tasa de inversión. Si la barrera de la capacidad para importar se eleva, también deberá elevarse el esfuerzo de ahorro para acompañar al aumento de los precios relativos de los bienes de capital. Surgen así condiciones que tienden a reducir la tasa de crecimiento, lo cual obstaculiza las modificaciones estructurales requeridas para la misma superación de la barrera de la capacidad para importar.

No pretendo aquí profundizar en la tesis del estancamiento ni entrar en su debate. Baste señalar, que la tesis furtadiana fue cuestionada porque pare-

cía menospreciar las posibilidades de crecimiento de las economías latinoamericanas. En la que fue, quizás la crítica más profunda, Tavares y Serra (1998), sostenían que Furtado subestimaba las posibilidades de acumulación de los grupos dominantes y no diferenciaba entre los intereses de éstos y el interés nacional. Para ellos, el problema no estaba en las dificultades para aumentar la capacidad productiva, “sino más bien con problemas relacionados con la estructura de la demanda y el financiamiento” (Tavares y Serra, 1998: 584).

Al margen de si Furtado subestimó las posibilidades de crecimiento de América Latina, me interesa rescatar dos ideas centrales desarrolladas por él en torno a la tendencia al estancamiento: una es la existencia de un proceso de causación circular que agudizaba, tanto la concentración del ingreso como la reproducción de la heterogeneidad estructural; y la otra, los límites del MSI para consolidar una base endógena de acumulación de capital. Según sus propias palabras (1965: 97):

En síntesis, todo sucede como si la existencia de un sector precapitalista de carácter semifeudal, junto a un sector industrial que absorbe una tecnología caracterizada por un coeficiente de capital rápidamente creciente, originase una pauta de distribución del ingreso que tiende a orientar la aplicación de los recursos productivos, en forma de reducir la eficiencia económica de éstos, y de concentrar aún más el ingreso, en un proceso de causación circular.

Efectivamente, Brasil, México y otros países lograron mantener altas tasas de crecimiento económico en la década de los sesenta y aún en los setentas, lo que ponía de manifiesto que existían, como bien entendió Tavares, posibilidades de acumulación de los grupos dominantes. En ambos casos, la fórmula básica fue la inserción de América Latina en la economía del endeudamiento internacional. Aunque el sobreendeudamiento externo, como lo advirtió

Furtado anticipadamente, pronto colapsaría al MSI y nos empujaría a la vorágine del neoliberalismo.

#### EL MODELO NEOLIBERAL: CONCENTRACIÓN DEL INGRESO Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

---

El modelo neoliberal (MN) reprodujo la heterogeneidad estructural y la dependencia externa, así como las tendencias a la concentración del ingreso.

La puesta en marcha del MN a partir de la crisis de la deuda externa de 1982, el cual pretendidamente imprimiría dinamismo a las economías latinoamericanas y permitiría mejorar la situación económica y social de las grandes mayorías, se tradujo en resultados mediocres en materia de crecimiento económico y empleo, así como en un reforzamiento de las tendencias a la concentración del ingreso y a la exclusión social.

Aunque Furtado no investigó en extenso la globalización, sí reflexionó en sus últimos libros (1998 y 2002), con la profundidad que lo caracterizaba, sobre las implicaciones de estos nuevos procesos en la economía mundial. Furtado consideraba la globalización como un proceso irreversible, el cual tenía repercusiones negativas en materia de concentración del ingreso y equidad social.

En efecto, la inserción pasiva de América Latina en la globalización agravó y volvió más compleja la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y de la estructura social, lo que empeoró las ya de por sí abismales disparidades de ingresos. En un trabajo reciente (Guillén, 2004) he planteado que en el caso de México –el cual, creo, puede hacerse extensivo, salvando las diferencias nacionales, a otros países latinoamericanos– el MN ha significado la constitución de un sistema productivo más desarticulado y vulnerable que el que prevaleció durante el MSI. El sector exportador, que es el eje dinámico del nuevo modelo, se encuentra separado del resto del sistema productivo, siendo incapaz de arrastrar al conjunto

de la economía. La economía carente de un motor interno, de una base endógena de acumulación de capital, resulta incapaz de absorber el progreso técnico y de irradiarlo al resto del sistema

*La debilidad del mercado de trabajo está vinculada con los bajos niveles de inversión y con factores diversos que traban ésta, entre los que destacan: la baja capacidad de arrastre del sector exportador; el comportamiento de la inversión extranjera directa, la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas; el peso del endeudamiento externo e interno en el gasto y la inversión pública; las crisis recurrentes vinculadas a la apertura y desregulación financiera.*

La *heterogeneidad estructural* en vez de atenuarse, se ha reproducido en forma ampliada, haciendo más complejas las relaciones entre el sector “moderno” y el sector “atrasado”. Han cobrado inusual fuerza fenómenos como la informalidad y la migración hacia Estados Unidos (o Europa, como en el caso de los países andinos). En lugar de producirse la creación de empleos de “mayor calidad”, ha habido una expansión sin precedente de la economía informal y una creciente “informalización” del sector formal de la economía. Además, se ha registrado un escaso dinamismo en la creación de empleos.

La debilidad del mercado de trabajo está vinculada con los bajos niveles de inversión y con factores diversos que traban ésta, entre los que destacan: la baja capacidad de arrastre del sector exportador; el comportamiento de la inversión extranjera directa, donde ha predominado la compra de pasivos existentes dentro de los flujos totales; la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas; el peso del endeudamiento externo e interno en el gasto y la inversión pública; así como las crisis recurrentes vinculadas a la apertura y desregulación financiera.

El escaso dinamismo del mercado del trabajo, así como la expansión de la economía informal, han sido elementos de primer orden en el aumento de la pobreza. La economía informal constituye el marco objetivo que determina el bajo nivel de los salarios reales. La acumulación de capital transcurre, sin que se genere un incremento de los salarios reales, debido a la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra. La economía informal no sólo es un refugio de quienes no encuentran un lugar en la economía formal, sino que constituye, también, el piso del valor de la fuerza de trabajo. Este proceso bajista de los salarios reales se ve reforzado por factores institucionales, como la existencia de topes salariales, los menores niveles de sindicalización y organización de los trabajadores y la poca disposición de éstos a luchar por mejoras en sus condiciones, debido a la inseguridad en los empleos y el temor a perderlos.

## EL SOBREENDEUDAMIENTO COMO OBSTÁCULO DEL DESARROLLO

---

Las contradicciones del modelo MSI en América Latina trataron de ser paliadas mediante el acceso al endeudamiento externo. Ese fue el camino elegido por la mayoría de los países latinoamericanos para sortear las barreras que imponía la capacidad para importar. Como afirmaba Furtado (1964: 113), cuando apenas cobraba fuerza el endeudamiento externo de Brasil con los bancos transnacionales:

En la actualidad, las inversiones destinadas a sustituir importaciones se encuentran entre las de más difícil consecución. Son todas inversiones de alta densidad de capital y largo periodo de maduración. De esta manera, la capacidad para importar se ha transformado en un auténtico obstáculo para el desarrollo (...) La lucha por soslayar esa dificultad llevó al país a un endeudamiento externo creciente. Los efectos de tal endeudamiento tenían que hacerse sentir a mediano y largo plazo y obligar a una contracción mayor de la capacidad para importar, a fin de atender el servicio de una deuda voluminosa (...)

La historia la conocemos todos. En los setentas, ya en el marco de la crisis, el endeudamiento externo de América Latina se llevó hasta el paroxismo. En los ochentas, el endurecimiento de la política monetaria estadounidense, bastó para que el castillo de naipes del endeudamiento externo se derrumbara. México se declaró insolvente en 1982 y a partir de allí cayeron, una a una, las fichas del dominó de América Latina y de toda la periferia endeudada.

La década de los ochenta no sólo fue la “década perdida”, sino que representó el fin de los proyectos nacionales de desarrollo y el tránsito hacia el neoliberalismo. Las renegociaciones pactadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), combinadas con la falta de acceso al refinanciamiento, condujeron al estancamiento, sin que, por otro lado, las medidas contraccionistas, incorporadas en los progra-



mas de ajuste, resultaran efectivas en el control de los procesos inflacionarios. La renegociación en el marco del Plan Brady, sólo significó un alivio temporal e insuficiente del oneroso servicio de la deuda. Mientras tanto, el ajuste instrumentado por el FMI preparaba el terreno para el volcamiento de las economías hacia el exterior y para la entrada en vigor de las reformas estructurales “a lo Banco Mundial”.

Como afirma Gérard de Bernis (2000), la crisis de la deuda externa fue una de las causas más importantes que detonaron la globalización finan-

*México en 1994-1995,  
Brasil en 1999 y Argentina  
en 2001 experimentaron  
con sus respectivas crisis, los  
efectos nefastos de la entrada  
sin control del capital de  
cartera externo.*

ciera. La apertura externa de los mercados financieros era necesaria, por un lado, para hacer circular la enorme masa de recursos que generaba el creciente déficit de la cuenta corriente de Estados Unidos y, por el otro lado, para reactivar a las economías endeudadas mediante la reapertura de su acceso al mercado internacional de capitales, ahora bajo la forma de obligaciones.

Los llamados *mercados emergentes* iniciaron un nuevo ciclo de endeudamiento en los mercados privados de capital. Los gobiernos neoliberales de Salinas de Gortari en México, Carlos Menem en Argentina, así como Collor de Mello y Cardoso en Brasil, abrieron unilateralmente su cuenta de capital. El capital de cartera ingresó con celeridad durante la primera mitad de los años noventa, lo que indujo una reactivación económica pasajera y poco vigorosa. La llave para captar esos recursos fue el mantenimiento de altas tasas reales de interés y de monedas sobrevaluadas. ¡Ése es el tributo que exige el capital financiero especulativo para colocarse en nuestros países y obtener una rentabilidad superior a la que obtienen en los mercados del centro! La *prima de riesgo*, dirán los neoliberales.

Poco tiempo tuvo que pasar para observar los resultados de este nuevo ciclo de endeudamiento. México en 1994-1995, Brasil en 1999 y Argentina en 2001 experimentaron con sus respectivas crisis, los efectos nefastos de la entrada sin control del capital de cartera externo. Paralelo al endeudamiento externo se generó un acentuado endeudamiento interno, asociado no solamente a la emisión gubernamental de títulos, sino también a costosos programas de rescate de bancos y de privatizaciones fracasadas.

En la hora presente, los países latinoamericanos confrontan altos niveles de endeudamiento. En los círculos financieros se acepta que el nivel de endeudamiento es alto, pero se sostiene que es manejable y que los países endeudados pueden cumplir sus compromisos de pago si mantienen políticas monetarias y fiscales “sanas”. Lo que no se comprende y se oculta es el impacto altamente negativo que tienen el pago escrupuloso del servicio de la deuda y el mantenimiento de políticas restrictivas, en el desarrollo económico y social de los países endeudados. Furtado era muy consciente de que el endeudamiento constituía uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico de Brasil.

En su último libro (2002: 33), afirmaba al respecto:

En este momento el mayor problema de Brasil es la recesión que, en gran medida, es consecuencia de la obligación de financiar el servicio de una considerable deuda externa, por medio del envío al exterior de recursos que deberían ser invertidos en el país.

Y en un mensaje preparado pocos meses antes de su muerte, preocupado por la continuidad de la política económica neoliberal en el gobierno de Lula, Furtado (2004: 23) señalaba sin rodeos:

Forzar a un país que todavía no ha atendido las necesidades mínimas de su población a paralizar los sectores más modernos de su economía, a conge-

lar inversiones en sectores básicos como salud y educación, a fin de cumplir con las metas de ajuste de la balanza de pagos impuestas por beneficiarios de altas tasa de interés, es algo que escapa a cualquier raciocinio.

Se comprende que esos beneficiarios defiendan sus intereses. Lo que no se comprende es que nosotros mismos no defendamos con idéntico empeño el derecho a desarrollar al país. Si continúa prevaleciendo el punto de vista de los que defienden la recesión, que colocan los intereses de nuestros acreedores por encima de cualquier otra consideración en la formulación de la política económica, tenemos que prepararnos para un periodo prolongado de contracción económica, que conducirá al desmantelamiento de buena parte de lo que se construyó en el pasado.

#### EL PAPEL DE LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA EN EL PROCESO DE DESARROLLO

---

El estudio histórico de la economía brasileña realizado por Furtado está nutrido de agudas reflexiones sobre el papel jugado por la política monetaria y cambiaria en su proceso de desarrollo. En *Formación económica del Brasil* (1959) y en *Dialéctica del desarrollo* (1964), destaca la importancia que tuvieron, en el contexto de la depresión de los años treinta, la depreciación de la moneda brasileña, así como la política de subsidios del gobierno, en la defensa de la economía cafetalera y en el aliento de la industrialización sustitutiva de importaciones.

La devaluación amortiguó los efectos del deterioro de los términos de intercambio y del desplome de la demanda internacional de café. En efecto, al decidir el gobierno acompañar la devaluación con subsidios directos a los productores de café, protegió el ingreso de los exportadores en moneda nacional y mantuvo la capacidad productiva del sector.

Por otro lado, la devaluación alentó la industrialización, ya que impulsó la sustitución de impor-



taciones. Aunque la política gubernamental fue “una política inspirada por los intereses del café o concedida para contentar a estos intereses”, favoreció, asimismo, a la burguesía industrial al modificar la estructura de precios relativos, en favor de la producción interna y en detrimento de las importaciones.

Existen igualmente abundantes referencias en la obra de Furtado, sobre el rol positivo jugado por la inflación en el proceso de industrialización durante sus primeras etapas o sobre el efecto favorable de la estabilización de la moneda en una etapa más avanzada de la sustitución de importaciones, al estimular la demanda de bienes intermedios y de capital.

Estas referencias son pertinentes por la importancia que en el contexto actual de apertura comercial y financiera, tienen la política monetaria y cambiaria, como instrumentos que favorecen los intereses del capital financiero internacional y la concentración del ingreso en unos cuantos rentistas nacionales y extranjeros. Estas políticas que forman parte del recetario del Consenso de Washington, se han aplicado en forma generalizada en América Latina. Bajo el velo de la lucha antinflacionaria, se establecen permanentemente tasas de interés reales muy superiores a la de los países del centro y tipos de cambio sobrevaluados.

Las políticas monetarias y cambiarias actuales tienen un carácter procíclico. Es decir, la tasa de interés y el tipo de cambio suben durante las fases recesivas del ciclo, con el propósito de evitar, dentro de un mundo de finanzas globalizadas, la fuga de capitales de los países de la periferia y estimular la exportación de capitales desde los centros. En las fases de «auge», aunque bajan las tasas de interés nominales, las tasas reales se conservan en niveles altos, superiores a los prevalecientes en los países del centro, mientras que las monedas se aprecian por el influjo de capitales. Es evidente que una situación de esta naturaleza lesiona al capital que opera en la esfera productiva y entra en contradicción con cualquier propósito de fortalecer el mercado interno.

Los elementos abordados sobre el pensamiento de Furtado, constituyen aspectos centrales en la construcción de una estrategia alternativa de desarrollo frente al modelo neoliberal. Concentración del ingreso, sobreendeudamiento externo e interno, políticas monetarias, cambiarias y fiscales restrictivas,

que inevitablemente desembocan todas ellas en el fortalecimiento de las tendencias al estancamiento y a la exclusión social en América Latina, son elementos inherentes al modelo neoliberal, y son por tanto los obstáculos principales a remover dentro de un proyecto nacional de desarrollo.

#### CONTENIDO DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA EN EL PENSAMIENTO DE FURTADO

---

La globalización no ha resuelto los problemas de desarrollo de América Latina. El predominio de políticas económicas fundamentalistas de mercado, así como una inserción pasiva y subordinada en los esquemas de integración, se han traducido en procesos de lento crecimiento, escasa absorción de empleo, desarticulación de los sistemas productivos y financieros, mayor vulnerabilidad externa, así como aumento de la pobreza y de la exclusión social.

La concepción del desarrollo en Furtado se alejó siempre de cualquier posibilidad de conseguirlo en el marco del *laissez faire*. Para él, el desarrollo implicaba “una estrategia de modificación de las estructuras”, un proyecto nacional de carácter social y cultural capaz de lograr en forma planificada esa transformación, y de revertir las tendencias a la concentración del ingreso y a la exclusión social.

A finales de los sesenta Furtado estaba consciente de los límites del “desarrollismo”, así como de los cambios que requería América Latina para avanzar. Los proyectos de transformación estructural reclamaban, en su opinión, transformaciones políticas de gran envergadura.

La necesidad de un proyecto nacional de transformación social profunda se acrecienta con la globalización. Ésta, pensaba Furtado, se seguiría imponiendo en todo el mundo, lo que reducía el margen de maniobra de los estados nacionales y dejaba las decisiones estratégicas en manos de las empresas transnacionales.

Los nuevos desafíos son de carácter fundamentalmente social y político. En la hora presente, según Furtado, un proyecto nacional de desarrollo tiene que cambiar su eje de la lógica de los medios, de la lógica de la acumulación de capital, a la lógica de los fines. El paso de una estrategia de desarrollo basada en la lógica de la acumulación de capital a otra fundada en los fines y en la satisfacción de las necesidades sociales, será todo menos fácil. Por un tiempo quizás largo, coexistirán dos lógicas contradictorias: la lógica de la acumulación y de la ganancia, junto y frente a la lógica del desarrollo nacional y de las necesidades sociales (Aguilar, 2005). El éxito de un proyecto nacional de desarrollo reclamará, entonces, la construcción de una democracia avanzada, de un sistema político en donde el pueblo participe activamente en las decisiones: una democracia que no se reduzca a ser un mero escenario electoral, un “cascarón vacío”, como acertadamente la califica Borón (2005), dominado por los dueños del dinero. Como afirma Furtado (2003: 47):

(La) voluntad colectiva requiere el reencuentro de los líderes políticos con los valores permanentes de nuestra cultura. Por lo tanto, el punto de partida del proceso de reconstrucción que tenemos que enfrentar deberá ser una mayor participación del pueblo en el sistema de decisiones.

Furtado no desarrolló en extenso una estrategia alternativa, ni podría haberlo hecho (ni él, ni nadie en lo individual), en la medida en que esa estrategia será el resultado de una amplia lucha social y política que coloque en el poder a los grupos sociales interesados en el cambio. Sin embargo, sí apuntó un conjunto de ideas valiosas sobre las directrices de un nuevo proyecto nacional de desarrollo. Me concentraré en cuatro de ellas:

- Retomar el mercado interno como el centro dinámico de la economía

*Una estrategia centrada en el mercado interno no puede descansar en el funcionamiento espontáneo del mercado, sino que reclama una acción deliberada por parte del Estado, así como la aplicación de una política industrial activa y la utilización de técnicas de planeación económica, de manera de concentrar la acción en las inversiones básicas.*

- Revertir el proceso de concentración de la renta y eliminar la pobreza extrema
- Hacer descansar el financiamiento del desarrollo en el ahorro interno y reducir el peso del servicio de la deuda externa
- Aplicar políticas monetarias, cambiarias y fiscales compatibles con el proceso de desarrollo

En cuanto al primer punto, Furtado parecía estar convencido de que la estrategia exportadora unilateral seguida por el MN no podría sacar a América Latina del subdesarrollo, ya que no imprimía

dinamismo al conjunto de la economía, desarticulaba los sistemas productivos y reproducía la concentración de la renta y la exclusión social.

Para los países de gran dimensión geográfica y alta heterogeneidad estructural, como México, Brasil y otros, no existe otra alternativa que el reconvertir al mercado interno en el centro dinámico del sistema productivo y en el motor de la economía. Al situar al mercado interno en el centro de la estrategia de desarrollo, no se trata de volver atrás y de reeditar las condiciones –tarea imposible, por otro lado– que hicieron posible el MSI. Se trata, más bien, de aplicar una estrategia que combine el fomento de las exportaciones y la búsqueda de mercados externos con la sustitución de importaciones y el desarrollo del mercado interno. En última instancia, su objetivo sería crear una base endógena de acumulación de capital, capaz de estimular la creación, asimilación y difusión de los avances tecnológicos. El fomento de las exportaciones sería un objetivo subordinado de la política de desarrollo.

Una estrategia de ese tipo no implica voltear la cara a la globalización y aislarse de la misma. En realidad, América Latina siempre se ha desenvuelto en el marco de una economía-mundo. El problema no es la globalización en sí misma, sino la forma en que cada país se inserta en ésta. Como afirma Ferrer (2005: 647):

El resultado desde la perspectiva de cada país, radica en el estilo de inserción en el orden global o, dicho de otro modo, en la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización.

Una estrategia centrada en el mercado interno no puede descansar en el funcionamiento espontáneo del mercado, sino que reclama una acción deliberada por parte del Estado, así como la aplicación de una política industrial activa y la utilización de técnicas de planeación económica, de manera de concentrar la acción en las inversiones básicas.

La concentración de la renta en manos de unos cuantos que es evidente en la mayoría de los países latinoamericanos, pero especialmente aguda en los más grandes (Brasil y México), debe ser revertida por razones económicas, para validar una estrategia de desarrollo centrada en el mercado interno, pero también por razones sociales y políticas porque los riesgos de ingobernabilidad que provoca la desigualdad social, como creía Furtado (1998: 40), son reales. Una reforma agraria que redistribuya la tierra en países como Brasil o Venezuela que han carecido de ella a lo largo de su historia, y una reforma fiscal redistributiva, son transformaciones urgentes dentro de la agenda de transformación latinoamericana.

La única manera efectiva de redistribuir el ingreso es mediante un crecimiento sustancial y perdurable de la tasa de inversión que absorba de manera paulatina pero persistente, el excedente estructural de mano de obra que pulula en las grandes ciudades, el cual es la base de los bajos salarios reales y de la consecuente concentración del ingreso. El financiamiento del desarrollo debe descansar fundamentalmente en el ahorro interno (Bresser-Pereira, 2005). Los altos niveles de endeudamiento de América Latina implican una carga onerosa en materia de servicio de la deuda. Como ya se dijo, el problema no es si dicho servicio puede pagarse, sino su efecto nocivo en la postergación de los programas de inversión y sociales. Los superávits primarios de las finanzas públicas que en el caso de Brasil alcanza 5%, constituyen un tributo insostenible para garantizar el pago de los intereses de la deuda externa. Furtado (1998: 34) pensaba que en el caso brasileño era necesario “encarar una renegociación completa de esa deuda”. Otros piensan, incluyendo al autor de este artículo, que la única solución duradera es la cancelación de la deuda externa. Desarrollo económico y perpetuación del endeudamiento son incompatibles (De Bernis, 2000). En ese sentido, la cancelación de la deuda externa constituye un prerrequisito de una estrategia alternativa.

Puede sostenerse y con razón, que la cancelación de la deuda exige una correlación de fuerzas internacional favorable a la periferia, situación que no existe en las condiciones actuales. Lo que no se puede es soslayar el problema, como lo hacen algunos gobiernos latinoamericanos, incluyendo algunos de izquierda, y evitar la realización de una revisión a fondo de los esquemas de servicio de la deuda. La realidad es la mejor consejera; nadie podría poner en duda que Argentina abandonó la parálisis económica y la deflación, en el momento en que decidió unilateralmente suspender los pagos a sus acreedores externos privados y abandonar la camisa de fuerza de la caja de convertibilidad.

Igualmente urgente es modificar de raíz las políticas monetaria y cambiaria. La sobrevaluación de las monedas (de 30 o 40% en los casos mexicano y brasileño) y las tasas de interés reales exorbitantes, constituyen tributos al capital especulativo, injustificables en economías estancadas que requieren urgentemente retomar el camino del desarrollo. Además, dichas políticas restrictivas y procíclicas son insostenibles, porque la historia de América Latina nos demuestra que las sobrevaluaciones persistentes, combinadas con altos niveles de endeudamiento externo, conducen inevitablemente a la crisis del sector externo.

Particular importancia reviste recuperar soberanía monetaria. Con el MN y sus secuelas de crisis, los sistemas financieros han sido entregados al capital extranjero (el caso extremo, México, donde más del 90% de la banca comercial está en manos de bancos transnacionales). Un peligro quizá mayor es la “independencia” de los bancos centrales. En algunos países de la región esta contrarreforma –la que pretendidamente daría autonomía técnica al banco central para despojarlo de cualquier “utilización indebida de los intereses políticos” y para evitar el “populismo”–, ya se ha materializado en reformas constitucionales, mientras en otros países existen iniciativas legislativas en esa dirección.

Al dejar los bancos centrales de ser una instancia de los poderes ejecutivos, dejaron de ser, de hecho, parte del Estado nacional, para convertirse en prolongaciones del poder del Consenso de Washington (que no es otro que el poder de los centros), ejercido por intermedio de los organismos multilaterales y del Tesoro estadounidense. Es indispensable recuperar el control estatal de los bancos centrales, de manera que puedan cumplir con la función no solamente de alcanzar la estabilidad de precios, sino también el crecimiento económico y el empleo. Y si nos interesa la democracia, cabría la pregunta ¿Quién elige, quién vota a los gobernadores de los bancos centrales? Porque bien o mal, populistas o no, los gobiernos federales y locales tienen que pasar por la prueba de las urnas.

## CONCLUSIONES

---

Para Celso Furtado el desarrollo económico es un proceso multidimensional que no puede ser alcanzado mediante la acción espontánea y exclusiva del mercado, sino que debe ser el resultado de un proyecto social que permita la transformación estructural de los sistemas productivos, el mejoramiento cualitativo de la sociedad y la preservación de la identidad cultural de las naciones.

A lo largo de su fecunda obra, Furtado asignó un papel fundamental a la concentración del ingreso en la determinación del subdesarrollo latinoamericano. Demostró que aquella tendía a reproducirse, lo que perpetuaba la heterogeneidad estructural y la dependencia externa. Ello fue así tanto en el modelo primario-exportador como en el modelo de sustitución de importaciones, donde la operación de la empresa transnacional trasladó a la periferia formas de consumo suntuario que se incorporaron al consumo de masas en los centros durante la posguerra.

El modelo neoliberal que se generaliza en América Latina en los años ochenta, acentuó las tendencias a la heterogeneidad estructural, a la dependen-

cia externa y a la concentración del ingreso. Dicho modelo ha significado resultados mediocres en materia de crecimiento económico y creación de empleos, con mayores desigualdades sociales y altos niveles de pobreza

Furtado propone una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo enfocada hacia los fines de la sociedad, la que tendría como ejes fundamentales: retomar el mercado interno como el centro dinámico de la economía; revertir el proceso de concentración de la renta y eliminar la pobreza extrema; financiar el proceso de desarrollo con ahorro interno y mediante la reducción del peso del servicio de la deuda externa; y aplicar políticas monetarias, cambiarias y fiscales soberanas compatibles con el desarrollo.

La viabilidad de un proyecto nacional de desarrollo en América Latina dependerá de la capacidad que tengan sus actores políticos y sociales para construir una democracia avanzada participativa y para integrarse, en condiciones de reciprocidad y tomando en consideración las asimetrías existentes, no sólo con el Norte sino también con el Sur, en especial con los propios países latinoamericanos y del Caribe. 🐦

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Monteverde, Alonso (2005), "¿Qué será de nuestra América en el Siglo XXI?", en *Economía Política del Desarrollo*, tomo 2, México: Casa Juan Pablos-IIIEC-UNAM, pp. 366-372
- Bresser Pereira, Luis Carlos (en prensa), "La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios del decenio 1990", en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, México: FLACSO-UAM, pp. 338-364
- Boron, Atilio (2005), "El ALCA y el asalto a la democracia latinoamericana", en *ALAI, Latin America in Movement*, 28 de abril, p. 15.
- De Bernis, Gerard (2000), "De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries", en *Economies et Sociétés*, núm. 9, París: ISMEA, pp. 183-217
- Ferrer, Aldo (en prensa), "Globalización, desarrollo y densidad nacional", en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, México: FLACSO-UAM, pp. 645-652.
- Furtado, Celso (1959), *Formación económica del Brasil*, México: Fondo de Cultura Económica, 2a. ed. en español, 1974, p. 259.
- \_\_\_\_\_ (1964), *Dialéctica del desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica, 1a. ed. en español, 1965, p. 158.
- \_\_\_\_\_ (1965), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires: EUDEBA, p. 135.
- \_\_\_\_\_ (1967), *Teoría y política del desarrollo económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 6a. ed. en español, 1976, p. 301.
- \_\_\_\_\_ (1998), *El capitalismo global*, México: Fondo de Cultura Económica, 2a. reimpresión, 2003, p. 106.
- \_\_\_\_\_ (2003), *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*, Argentina: Fondo de Cultura Económica, p. 121.
- \_\_\_\_\_ (en prensa), "Los desafíos de la nueva generación", en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, México: FLACSO-UAM, pp. 21-24.
- Guillen, Arturo (2004), "Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización", en *Revista Economía UNAM*, núm. 1, México: UNAM, enero-marzo, pp. 19-42.
- Perroux, Francois (1984), *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*, Barcelona: Serbal-UNESCO, p. 229.
- Prebisch, Raúl (1948), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, vol. LXIII (1), núm. 249, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 175-246.
- \_\_\_\_\_ (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México: Fondo de Cultura Económica, 2a reimpresión, 1987, p. 344.
- Rostow, Walt Whitman (1960), "The stages of economic growth: a non Communist Manifesto", Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 3a. ed., 1990, p. 272.
- Tavares, María de Conceição y José Serra (1998), "Más allá del estancamiento", en *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, vol. II, Santiago: Fondo de Cultura Económica-CEPAL, pp. 571-588

Recibido: diciembre de 2005

Aceptado: febrero de 2006