

EL RETORNO DEL DESARROLLISMO

Una mirada crítica en perspectiva histórica.



Arturo Claudio Laguado Duca

Profesor, investigador y coordinador del Doctorado en Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno del Instituto Ortega y Gasset de Argentina.

alaguado@yahoo.com

Resumen

Las crisis económicas y políticas que sacudieron a América Latina a comienzos del siglo XXI, pusieron nuevamente en el centro del debate el retorno del Estado. Un grupo de intelectuales acuñó el término neodesarrollismo para explicar y fundamentar este retorno, retomando elementos conceptuales propuestos por el desarrollismo que imperó en la región entre 1950 y 1970. Aquí argumentaremos que esa propuesta se basa en una lectura errónea del pasado, corriéndose el riesgo de repetir los mismos errores de entonces en la actualidad.

Palabras claves: Desarrollo, desarrollismo, neodesarrollismo, América Latina.

Abstract

The economic and political crises that hit Latin America in the early twenty-first Century bring back on the academic mainstream the discussion about the return of the State. Some scholars have coined the term new developmentism to explain and justify this return using ideas proposed by developmentism that prevailed in the region between 1950 and 1970. This paper argues that this approach is based on a misreading of the past, running the risk of makes the same old mistakes today.

Keywords: Development, developmentism, new developmentism, Latin America.

El fin del siglo XX trajo en América Latina profundos cambios. Las recetas establecidas desde los organismos multilaterales y plasmadas en el Consenso de Washington, dejaban ver sus límites. Dos décadas de hegemonía del mercado produjeron en la región un incremento de la pobreza, de las desigualdades sociales y, sobre todo, una marcada deslegitimación del poder político.

Como resultado de la confluencia de estas dos crisis – económica y de gobernabilidad – una serie de gobiernos con fuerte tendencia decisionista accedió al poder en Sudamérica. Muchos de ellos se plantearon como desafío principal recuperar la capacidad de intervención del Estado. Se adoptaron medidas heterodoxas en economía, impulsando la intervención en áreas relacionadas con la reproducción social. Paralelamente, se confrontaban los discursos desreguladores impulsados desde los centros de poder internacionales.

Estos gobiernos se llamaron a sí mismos, progresistas. Sus opositores los calificaron de populistas. La primera denominación es vaga y sólo resalta una voluntad de cambio respecto a las décadas de hegemonía conservadora representadas en la dupla Thatcher-Reagan, y poco dice sobre la hoja de ruta que guiaría a este proyecto transformador. Brasil, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Argentina y, en menor medida, Uruguay –para nombrar sólo casos de América del Sur– conformarían el grupo de países progresistas que, a pesar de las importantes diferencias en sus procesos sociopolíticos, compartirían *grosso modo* algunos rasgos: recuperación del papel del Estado, intervención en la economía, énfasis en el mercado interno, políticas sociales inclusivas, autonomía relativa ante los centros de poder mundiales y, en algunos casos, reestructuración profunda de la arquitectura institucional.

Sus contradictores los llamaron populistas destacando con esta denominación el papel central que ocupaban los líderes y a una supuesta improvisación de cara al futuro. Como es sabido, en América Latina el adjetivo populista es, cuanto menos, confuso, siendo usado en la práctica como un instrumento de descalificación de los procesos políticos que, usualmente, reemplaza al análisis científico.

La ambigüedad de estas caracterizaciones es un síntoma de un fenómeno usual en los procesos de cambio: primero se producen las transformaciones y sólo después, la conceptualización que permitirá racionalizarlos. No a otra cosa se refería Hegel cuando recordaba que el ave de Minerva levanta el vuelo al caer la tarde.

Sobre este vacío conceptual un grupo de intelectuales latinoamericanos acuñaron el término neodesarrollismo para comprender y, eventualmente, orientar el proceso político regional. La elección de este término –independientemente del rechazo académico al prefijo *neo-* por parte de estos académicos, busca reeditar el modelo de desarrollo que primó en la región durante los años sesenta, adaptándolo a las mutaciones contemporáneas. El neodesarrollismo se propondría entonces, construir esa hoja de ruta que, como ya mencionamos, no ha sido explicitada aún.

Sin embargo, esta propuesta se basa en una lectura errónea del desarrollismo “clásico”, reintroduciendo los problemas de legitimación que, ya entonces, caracterizaron este momento histórico en América Latina. A esa discusión nos abocaremos en este artículo, para lo cual se hace necesaria una somera presentación del desarrollismo.

I

Antes que el desarrollismo tomará la forma de programa político bajo la presidencia de Juscelino Kubitschek en Brasil (1956-1961) y de Arturo Frondizi en Argentina (1958-1962), el pensamiento sobre el desarrollo ya se había instalado en el Tercer Mundo, con fuentes de inspiración tan variadas como sus manifestaciones concretas.

De la mano de este discurso pensadores africanos o políticos asiáticos comenzaban a hablarle al mundo con voz propia. U Thant, Nyerere o Franz Fanon reivindicaron el derecho de acceder a un camino propio hacia el desarrollo. Incluso la Iglesia Católica difundía su propia concepción del término: las cartas encíclicas *Mater et Magistra* (1961) y *Populorum Progressio* (1967) fueron una razonada, y un poco tardía, guía para orientar al “pueblo de Dios” en su búsqueda del desarrollo¹.

Pero, puestos a buscar hitos fundacionales, el año de 1949 podría ser considerado el inicio de “la era del desarrollo” con la publicación de *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, por Raúl Prebisch y el conocido *Punto 4*, de la alocución del presidente Harry Truman sobre el Estado de la Unión, pronunciado el 20 de enero de ese año.

1 En lo que sigue se retoman elementos de Laguado Duca (2013), aunque con otros énfasis.

La disertación de Truman se preocupaba por las naciones “insuficientemente desarrolladas” cuya “pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas”. El presidente de los Estados Unidos proponía también intervenir de la mano de la ciencia en esta realidad que sumía en la pobreza y desnutrición a más de la mitad de la población mundial².

Las ciencias encargadas de tan importante misión de redención eran la economía y la sociología del desarrollo. El mismo año que Truman hiciera su alocución, el Banco Mundial envió a Colombia una misión de expertos, dirigida por el economista Lauchlin Currie. Era la primera vez que se mandaba una misión de esta naturaleza a un Estado del Tercer Mundo (Laguado Duca, 2011).

Currie, había sido asesor de Franklin Delano Roosevelt e introductor de las teorías de Keynes en Estados Unidos. En tanto economista keynesiano era un ardiente defensor del incremento del gasto público en sectores claves de la economía, como mecanismo para impulsar la demanda interna. Fue la época del *bigpush* que, para el caso colombiano, según el diagnóstico de la llamada Misión Currie, debía pasar por la industria de la construcción (Kalmanovitz, 1993).

El otro gran hito fue la creación, en 1948, de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL–. Aunque su objetivo era proporcionar asesoría técnica a los países de la región, pronto se convertiría en una usina del pensamiento económico latinoamericano y una decidida impulsadora de la planificación de las economías regionales fundando la escuela que, años después, se conocería como el estructuralismo latinoamericano.

En la década de los ‘50, la CEPAL mantuvo una activa producción teórica, dando a conocer varios estudios sobre la situación económica del continente desde una perspectiva no ortodoxa. Sus informes tuvieron amplia repercusión, no sólo en el mundo académico, sino también en la prensa latinoamericana.

El discurso cepalino –y en general la mayoría del pensamiento que después fue llamado desarrollista– consideraba que el único camino para salir del subdesarrollo era una rápida industrialización. Ante la carencia de capital y de clases empresariales, el Estado tendría el deber de constituirse en el actor principal de

la carrera industrializadora. Sólo él era capaz de garantizar la correcta asignación de recursos en la construcción de una economía integrada que permitiera la industrialización plena, i.e. pasar de la industria liviana a la pesada. Para ello se confiaba en atraer inversiones productivas y en el papel del mercado interno como soporte a la acumulación.

Según afirma Prebisch (2001), sus ideas fueron totalmente independientes de Keynes, a quien a la sazón no había leído. Pero en la práctica, igual que Currie, el economista argentino otorga un importante papel al Estado en la regulación de la economía y en la racionalización de la sociedad toda³, aunque se aleja del *bigpush* en una línea de pensamiento similar a la que, unos años después, propondría Albert Hirschman.

Walt Whitman Rostow publicaba a finales de los años ‘50 un sonado artículo sobre el crecimiento económico. Poco después daría a conocer *Las etapas del crecimiento económico*, un texto que no casualmente, en su edición en inglés llevaba el subtítulo de *Un manifiesto no comunista*, y que rápidamente se convirtió en una referencia obligatoria para la economía del desarrollo. En su pensamiento, el desarrollo se concebía como un proceso que pasaba por cinco etapas que iban desde la sociedad tradicional hasta el consumo a gran escala (Rostow, 1963). En esta ordenada teleología, para la región tenían crucial importancia dos de ellas: *la de transición*, que fijaba las condiciones previas para “el despegue económico”, y el *despegue* propiamente dicho que, a grandes rasgos, consistía en un crecimiento industrial localizado y restringido a actividades manufactureras, acompañado de un desplazamiento de la población campesina hacia actividades fabriles.

Para la misma época, Albert Hirschman (1958) publicaba su *Estrategia del desarrollo económico*. Hirschman también otorgó al Estado un papel central en el proceso de desarrollo. En su visión, éste debía impulsar inversiones en sectores claves de la economía para atraer hacia ellos el ahorro y la inversión nacionales. A diferencia de Currie o la CEPAL, su preocupación no pasaba por la planificación, sino por la creación de enlaces productivos hacia adelante y hacia atrás que generaran desequilibrios creativos que dinamizaran y

2 Rist (2002), de donde se toma la cita, hace una interesante reflexión sobre el papel del *punto 4* en el inicio de la era del desarrollo.

3 La importancia de la Misión Currie para Colombia, no residió tanto en sus propuestas de desarrollo sino en aquellas otras que eran consideradas condiciones necesarias: la creación del Departamento Nacional de Planeación –organizado en 1959– y el impulso a estudios sobre la agricultura, el transporte ferroviario, el empleo, entre otras iniciativas racionalizadoras de la administración pública (Kalmanovitz, 1993)

atrajeran los recursos realmente existentes⁴. Pero el desarrollo, según el pensamiento de sus primeros teóricos, no era sólo un problema de economía: su objetivo era la transformación de toda la sociedad. Esta amplia preocupación se reflejó en la Declaración Económica de Buenos Aires, emanada de la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos – OEA– de 1957 y, más claramente, en el Acta de Bogotá de septiembre de 1960. En ella la OEA establecía un Fondo para el Progreso Social con el objetivo de impulsar medidas que mejorasen las condiciones de vida de la población y el desarrollo económico. Aunque los experimentos industrializadores habían comenzado en los años '30, teniendo un segundo aire en los '50, el Acta significó la entrada oficial de toda la América Latina en la era del desarrollismo. La Alianza para el Progreso, sancionada en agosto de 1961 en Punta del Este, retomaría los puntos centrales del Acta en su declaración de principios, en el intento más sistemático de articular desarrollo económico, democracia y reformas sociales, producido en el continente.

Como Rostow, Hirschman o Prebisch, había una amplia gama de teóricos comprometidos con las teorías de la modernización o abocados al análisis de la transición... hacia la sociedad moderna, la participación total o la industrialización, conformando un poderoso pensamiento de época. Desarrollo, modernización y democracia fueron usados como sinónimos. Este pensamiento implicaba un diagnóstico: subdesarrollo implicaba déficit de modernización. También una metodología: intervención planificada sobre la sociedad por medio de la transferencia de tecnología y capitales, la racionalización de la administración, la intervención estatal y el cambio social dirigido.

En esta perspectiva, el desarrollismo incluía también un compromiso explícito de impulsar la modernización de la sociedad desde el Estado. Las construcciones de los sociólogos funcionalistas –notablemente Gino Germani (1962), de amplia recepción académica en la época– fueron, en ese sentido, tan importantes como las de los economistas.

El saneamiento básico, la universalización de servicios de salud, vivienda, legislación laboral, cuidado a la vejez, además de la educación pública en todos sus niveles –tanto para formar ciudadanos “aptos”, como cuadros profesionales– fueron considerados re-

quisitos para el desarrollo en distintos sentidos: para promover la integración nacional, legitimar el sistema de dominación, incorporar consumidores al mercado interno, o modificar los patrones culturales de la población.

Las sociedades latinoamericanas construyeron así un modo de regulación híbrido. Se retomaban, de manera limitada, mecanismos ensayados en los países centrales durante las postguerra: la ampliación de la provisión de algunos servicios sociales, la restricción de la autonomía patronal sobre el contrato de trabajo, la defensa de la relación laboral a largo plazo, la intervención en la determinación del salario mínimo y algunas medidas redistributivas como la obligación de empleadores de aportar para las cargas prestaciones, el cobro de derechos de exportación, etc. Pero al mismo tiempo, se mantenían las relaciones tradicionales de dominación en amplios sectores de la economía –principalmente, pero no únicamente, en los dedicados a la exportación–, mientras que los grupos de poder se resistían a la autonomía que reclamaba el discurso estatal.

De esta forma, la estrategia desarrollista atendía a dos objetivos simultáneos: la modernización económica y social, y la legitimación del sistema de dominación en un contexto que algunos sociólogos denominaron de cambio social y otros, de irrupción de las masas en la política.

Finalizado el ciclo desarrollista en los años '70 se podía constatar una efectiva ruptura de las relaciones tradicionales –que no siempre significó la incorporación de las pautas modernizantes que anhelaban los técnicos del desarrollo– y un dispar éxito en el proceso de industrialización que, de todas maneras dejaba constancia del incremento de la brecha entre los países de América Latina y el mundo desarrollado o las naciones recientemente industrializadas del sudeste asiático. Sin embargo, fue innegable que la propuesta de relegitimación democrática no tuvo una amplia acogida ni en las elites de poder tradicionales ni en los sectores populares. Este fracaso influyó en la implementación de las políticas como en la solidez del sistema democrático.

En este marco, el desarrollismo, más que una teoría económica fue una forma de gobierno. Y, sobre todo, fue una forma de regulación de la sociedad tendiente a establecer los prerrequisitos funcionales del desarrollo y una manera de concebir la democracia. Armado de un discurso tecnocrático, el desarrollismo desva-

4 No es este el espacio para reseñar las muy interesantes teorías de Albert Hirschman, pero debe resaltarse que, a su juicio, el agotamiento de la era del desarrollo en América Latina tuvo que ver con factores políticos más que económicos.

lorizó las tradiciones políticas y culturales de los sectores populares. Hipostasiando la racionalidad burocrática, trató de subsumir las organizaciones sociales a los “más altos fines del desarrollo”, suponiendo que el éxito macroeconómico se constituiría en garantía de legitimidad. Atrapado en una mirada funcionalista de la sociedad, suponía que la intervención en los subsistemas sociales –en este caso el económico y el cultural– tendería a producir un natural equilibrio que neutralizara las conflictivas disrupciones que planteaba el subsistema político. Pero, contrariamente a lo que predecía la teoría, con contadas excepciones, el ciclo desarrollista estuvo marcado por una profunda inestabilidad política que, a la postre, socavó sus posibilidades de mantenerse en el tiempo.

II

Aunque el pensamiento del desarrollo tendría entre sus principales exponentes al argentino Raúl Prebisch, será el gobierno de Arturo Frondizi quien lo traduzca explícitamente a un programa político hasta el punto que el término desarrollismo hizo referencia tanto a un programa económico, como a un movimiento partidario. Su objetivo fue tanto cambiar la estructura agro-exportadora del país como las relaciones sociales que la condicionaban. En ese sentido, el gobierno de Frondizi se diferenció del de su contemporáneo brasileño, Juscelino Kubitschek, cuyas metas sólo tocaban el aspecto social en el componente alimentario y educacional.

Una cantidad de publicaciones de distinto signo ideológico, comenzaron a abordar el tema del desarrollo⁵. A partir de entonces, el significante *desarrollo* se instaló con fuerza permeando a las elites políticas y, sobre todo, intelectuales. Mucho más reticentes fueron las económicas. También el Ejército se interesará por este pensamiento. En 1964, en su conocido discurso en West Point, el general Juan Carlos Onganía sentará las bases de la concepción argentina de la seguridad nacional donde *desarrollo* y *seguridad* se articularían (Laguado Duca, 2011).

Pero el desarrollismo no sólo impuso unos temas en la agenda pública. También instaló una retórica de la modernización y del cambio social que reemplazó a

las interpelaciones al pueblo de los regímenes nacional-populares. Esta retórica recurrió al lenguaje técnico en reemplazo del más blando que habían usado los políticos tradicionalmente y el *desarrollo*, dirigido por el Estado, se tornó en una urgencia inaplazable. Como destaca Altamirano (1998), se difundiría una nueva tipificación de la sociedad basada en índices, en mediciones del PBI, en caracterizaciones socioeconómicas que agrupaban al país del lado de los subdesarrollados en el eje desarrollo-subdesarrollo.

En todo caso fue Arturo Frondizi quien asumió el desafío de traducir este discurso en un programa político con base en dos ejes: desarrollo e integración.

Si el primero era una idea de raigambre económica, la de integración tenía connotaciones políticas y, en ocasiones, sociales. El *desarrollo* implicaba inversión en infraestructura, industria pesada, recursos energéticos (en la época, prioritariamente, petróleo). Para ello se debía recurrir tanto al capital nacional como al extranjero, pues según la hábil expresión que había acuñado Frigerio, lo que importaba era el *nacionalismo de fines*⁶.

La participación del capital extranjero, en esta perspectiva, era sólo un medio para industrializar al país ante la crónica escasez de capital y capacidades empresariales. El Estado sería el encargado de planificar esa inversión en aras de maximizar recursos, desarrollar el mercado nacional y reducir –lo más rápidamente posible– la diferencia con los países centrales.

El desarrollo, según planteara Frondizi, terminaría por abolir la conflictividad social que hacía ingobernable a la Argentina. Para que eso fuera posible, éste debía ser complementado con la integración. La noción de integración consumaba, en clave política, la idea de desarrollo.

El término integración tuvo una definición más ambigua que el de desarrollo. Su sentido fue múltiple: unidad nacional, integración económica en el lote de países desarrollados, integración política de las masas peronistas, integración geográfica y económica de las distintas regiones del país (Altamirano, 1998).

En su connotación política, la integración se refería a una gran alianza de clases donde podrían encontrar

5 La más destacada fue la Revista *¿Qué?*, dirigida por Rogelio Frigerio, futuro asesor del presidente Frondizi. La revista *Desarrollo Económico*, fundada en 1958, se convertiría en un centro de difusión académica de este pensamiento. En 1961, la Revista de la Universidad de Buenos Aires, dirigida por José Luis Romero, le consagrará su primer número al desarrollo. *Criterio*, bastión del pensamiento católico, dedicará varias ediciones al pensamiento cepalino.

6 El *nacionalismo de fines* implicaba una actitud pragmática respecto al capital extranjero, donde lo que importaba era su aporte al desarrollo del país. Frigerio lo contraponía al *nacionalismo de medios* que, por principista, tendía a obstaculizarlo. De más está decir, que esta idea de *nacionalismo de fines* está en un registro discursivo bastante alejado de aquel que impusiera Frondizi en su libro de 1954, *Petróleo y Política*, donde criticara acerbamente las concesiones de Perón a la Standard Oil.

su lugar los votantes del peronismo proscrito, garantizando la paz social en aras del armónico desarrollo del país.

Para ese fin, se fantaseó con un Frente Político, que debía sumar a una supuesta burguesía nacional con trabajadores peronistas y no peronistas en un círculo virtuoso. En él deberían encontrarse el Estado, los empresarios nacionales –supuestamente interesados en el crecimiento industrial– y el movimiento de los trabajadores.

Ninguno de ellos acudió a la cita. Unos porque no se sentían a gusto con la autonomía que ahora pretendía el Estado. Los otros porque no sólo debieron enfrentarse con una disminución de sus ingresos, si no también, porque vivieron en carne propia cómo la prioridad dada al desarrollo podría ir en contra de sus conquistas sociales⁷.

Cuando el Frente Político se tornó irrealizable por la resistencia de empresarios y trabajadores, el desarrollismo olvidó su proyecto frentista. Su lugar fue ocupado por los “equipos técnicos”. Con ellos, la interpelación popular fue remplazada por la retórica modernizadora. Sólo un año después de acceder al gobierno, el discurso del desarrollo tal como lo planteara el presidente Frondizi, se había quedado sin interlocutores.

A partir de entonces las cuestiones de economía y, con ellas, las pretendidas leyes científicas del desarrollo y su arsenal cuantitativo, colonizaron el espacio que había dejado libre la fracasada alianza de clases. Fue, en muchos sentidos, un gobierno de expertos plagado de referencia a indicadores donde los argumentos técnicos, reemplazaron los criterios políticos tendientes a asegurar la legitimidad y el consenso. Esta estrategia pudo granjearle simpatía en los organismos multilaterales, pero sin duda, implicó que su discurso careciera de destinatarios en el convulsionado ámbito nacional.

En 1962, el gobierno que encabezó Frondizi fue depuesto por un nuevo pronunciamiento militar. Carente de mecanismos de legitimación política, casi nadie salió en su defensa. Se iniciaba un período de gobiernos que renunciaba a la interpelación popular, llegando al límite con el del General Onganía quien llevó hasta la exasperación la desconfianza desarrollista hacia los inevitables mecanismos de legitimación electo-

7 Torrado (1992) señala que en el período 1958-1972 el aumento de los salarios reales fue del orden del 10% -mucho menor que la productividad-, descendiendo la participación de los salarios en el ingreso nacional al 40%. Sólo durante el gobierno de Arturo Illia los trabajadores tendrán ganancias netas.

ral implícitos en la política democrática, reemplazándolos por modelos complejos y delirantes.

III

Podría existir la tentación de interpretar el fracaso del proyecto desarrollista en Argentina como un producto de las difíciles condiciones de legitimación previas a que se enfrentara, i.e. la impronta dejada por el derrocamiento de Perón y el afecto “irracional” que manifestarían las masas hacia el gobernante depuesto.

Pero, una mirada más amplia del desarrollismo latinoamericano, pone en evidencia que los problemas de legitimación fueron inherentes a todos los gobiernos de la región, desde Argentina a México, pasando por Brasil⁸ y Colombia.

Los gobernantes de estos países, junto con Chile, fueron los adherentes más entusiastas del discurso del desarrollo. En algunos casos, fueron desafiados por movimientos situados a su izquierda que, en ocasiones, accedieron al poder para luego ser derrocados por dictaduras militares. En otros, recurrieron a sangrientas represiones donde la democracia era poco más que una cáscara vacía. Todos mostraron un déficit de legitimidad que impidió la reproducción ordenada del régimen político en un marco de democracia moderna, independientemente que los gobiernos desarrollistas reemplazaran a democracias nacional-populares –Brasil, Argentina–, a gobiernos oligárquicos conservadores –Colombia–, o de signo más ambiguo, como en el caso chileno o mexicano.

Sería erróneo, sin embargo, concluir que el Estado desarrollista fue insensible a las problemáticas sociales. Como mostramos más arriba, su discurso se inscribió en un importante movimiento tendiente a la modernización. En muchos países, además, impulsó indirectamente un discurso sobre los derechos sociales. Indirectamente porque el Estado desarrollista no fundamentó la política social en términos de ciudadanía, sino en términos de precondiciones para el desarrollo. Como contrapartida, el Estado pasó a ser el sitio donde confluyeron las demandas por la provisión de

8 Se podría argüir que el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y, específicamente su Plan Metas, fue exitoso tanto en la industrialización del Brasil como en la gobernabilidad democrática. Sin embargo, la inestabilidad signó los años subsiguientes desembocando en el golpe de 1964 y la proscripción política de sus sucesores y del él mismo. La continuidad del proyecto industrialista en Brasil debe buscarse, entonces, en la presencia que tuvo el Estado brasileño en el desarrollo social y económico del país desde la Colonia (Evans, 2007). Por otra parte, es también cuestionable el éxito desarrollista brasileño si consideramos también las variables sociales.

bienes y servicios sociales que éste se había comprometido a satisfacer, visibilizando el componente político de estos reclamos y orientando hacia el Estado la responsabilidad de su resolución.

Este Estado modernizador ganó en centralidad, pero no necesariamente en autonomía. La alianza con las clases dirigentes –cuando logró cuajar– no se dio en el ámbito del debate político, sino a través de la captura del Estado por aquellos empresarios que se beneficiaron de las políticas industrializadoras, sin romper las relaciones con los poderes fácticos tradicionales. Alianzas que se volcaron contra los derechos sociales de los ciudadanos, cuando éstos fueron demandados. La legitimación por la interpelación popular fue reemplazada por acuerdos de gobernabilidad elitistas, construyéndose Estados modernizadores que se resistían a la modernidad política.

Atrapados en democracias temerosas del pueblo, las elites estatales modernizadoras estuvieron indefensas antes las presiones de los distintos factores de poder interesados en maximizar la ganancia. Si bien el desarrollismo construyó las primeras burocracias modernas en el continente, en última instancia, careció de dos elementos fundamentales de la “estatalidad” (Oszlak, 1978): la competencia material para controlar los recursos sociales –i.e. universalizar su imperio en toda la población y el territorio nacional–, y la capacidad de imponerse como espacio simbólico de representación de la Nación.

Acosado por un déficit crónico de legitimidad, el Estado desarrollista estuvo indefenso ante las presiones de los países centrales, usualmente en alianza con sectores del “capital nacional” que buscaron maximizar sus ganancias acorde a las coyunturas que marcaran los centros del poder económico mundial.

Antes de que la crisis del petróleo de mitad de los años '70 reconfigurara el panorama económico planetario para enterrar la ilusión desarrollista, ésta ya había demostrado su incapacidad para construir un bloque hegemónico que hiciera perdurable en el tiempo ese proyecto. Previo a su fracaso como modelo económico, había fracasado como modo de regulación y proyecto político.

IV

Las terribles condiciones sociales que dejaron décadas de fundamentalismo del mercado, llevó a los académicos a plantearse nuevamente el papel del Estado en

los países de “desarrollo tardío”. No fue difícil encontrar evidencias históricas y estudios comparativos que destacaran el papel estratégico que el control estatal de las fuerzas del mercado cumplió para el desarrollo.

Dos autores clásicos fueron revisitados con gran interés: Polanyi y Weber. Si el primero demostró que desde sus inicios el mercado subsistió apoyado en una maraña de vínculos con las políticas estatales, Weber argumentó que toda gran empresa capitalista necesitaba de un orden racional que sólo podía garantizar un moderno Estado burocrático (Evans, 2003).

Pero los teóricos del desarrollo de mitad del siglo XX –notablemente Gerschenkron y Hirschman– fueron más enfáticos. Como ya se mencionó, en su defensa de los encadenamientos productivos, Hirschman (1958) destacará la necesidad de que el Estado asuma para sí el papel de dinamizador de la economía, supliendo la carencia de espíritu empresarial moderno en la sociedad, al tiempo que garantizaba inversiones atractivas al capital privado. A diferencia de Weber, para Hirschman no se trata únicamente de crear un ambiente burocrático propicio, sino de liderar el proceso de desarrollo.

Como bien señala Evans (2007), si Hirschman está en lo correcto, es muy difícil garantizar la autonomía del Estado – que en la práctica requiere independencia de la sociedad– en un contexto que implica establecer vínculos estrechos con los empresarios para identificar posibilidades de acumulación, sin renunciar capacidad de intervención. El *continuum* entre independencia estatal –teóricamente indispensable para garantizar su eficiencia– y su inserción en los intereses sociales –*State in society*–, aclara Evans, depende de las particularidades socio-históricas en cada caso.

Aquellos Estados que son capaces de lograr un alto grado de autonomía, al tiempo que estimulan a los empresarios a que realicen inversiones privadas para satisfacer intereses sociales son, a juicio de Evans, los Estados desarrollistas.

¿Cómo se alcanza esa meta tan ansiada? Evans no tiene una respuesta general para ello, aunque sugiere que toda reforma debe tender al fortalecimiento/reconstrucción de las estructuras estatales, sin olvidar que éstas son instituciones estructuralmente determinadas por condiciones socio-históricas que no puede reconfigurarse por opciones de política (*policies*). Recientemente Bresser-Pereyra, en un artículo que produjo alto impacto entre los economistas no ortodoxos,

reintrodujo la discusión del desarrollismo en América Latina. Con su propuesta del “nuevo desarrollismo”, este autor trata de instalar un tercer camino que se diferencie tanto de las recetas neoliberales como del populismo. Su objetivo es proporcionar un modelo para que los “países de desarrollo medio, como Brasil y Argentina, recuperen el tiempo perdido y logren ponerse a la par de las naciones más prósperas⁹” (Bresser-Pereyra, 2007). Su formulación comienza advirtiendo que el nuevo desarrollismo, más que una teoría económica, es una estrategia nacional de desarrollo que, tal lo plantearan los teóricos de los '50, descansaría en una alianza policlasista para transformar la Nación.

El discurso neodesarrollista parte del diagnóstico de la crisis del desarrollo nacional desde distintos ángulos. En lo político/ideológico, considera que la imposición del pensamiento ortodoxo se debería a que los países de la región “interrumpieron sus revoluciones nacionales”. Para agregar más adelante “que desde los 80, las elites locales dejaron de pensar con la propia cabeza”.

La argumentación económica es más refinada. No tenemos espacio para extendernos en ella acá. Pero *grosso modo*, el centro de su discusión con los economistas ortodoxos reside en el siempre conflictivo papel regulador del Estado.

No es necesario reproducir las críticas al modelo neoliberal ni los desastres que éste ocasionó en términos de crisis de balanza de pagos, crecimiento y pobreza. Como bien lo destaca Bresser-Pereyra, es suficiente recordar cómo el énfasis casi obsesivo en el control de la inflación, en la competencia por atraer capitales derivados del ahorro externo y la protección religiosa a la autonomía del mercado, desembocó en inmensas crisis económicas y políticas a finales del siglo pasado.

El neodesarrollismo se diferencia también de lo que denomina el “populismo económico”. Sus rasgos típicos serían la desconfianza con la globalización, la tendencia a renegociar las deudas externas imponiendo importantes descuentos, recuperación de la demanda agregada por el incremento del gasto público y el compensar la distribución del ingreso por “la ampliación del sistema asistencialista”. Concluye que el populismo se caracterizaría por su irresponsable tendencia al déficit crónico.

9 Las referencias al nuevo desarrollismo, a menos que se explicita lo contrario, están basadas en Bresser-Pereyra (2007).

Con relación al desarrollismo “clásico” las críticas se fundamentan en razones históricas y de oportunidad. Partiendo de que el modelo sustitutivo de importancias era funcional en un momento de inmadurez de la industria latinoamericana, su error fue no haber abandonado en los años '60 un exceso de protección que, en última instancia, habría impedido el salto hacia las exportaciones industriales.

Acuerda, sin embargo, con los desarrollistas ‘clásicos’ en la centralidad otorgada al Estado como garante de la acumulación de capital y de la regulación social en áreas como la infraestructura, energía y comunicaciones. Los bienes sociales –educación, salud– harían parte de este proceso de acumulación primitiva, coincidiendo en su importancia para generar las precondiciones del desarrollo. La diferencia –ya se mencionó– es de momento histórico. Si entonces el ahorro forzoso impuesto por el Estado era necesario, ahora el sector privado nacional tendría los recursos y la capacidad para emprender estos desafíos.

De lo anterior se deduce que los excesos proteccionistas del Estado para salvaguardar las industrias nacientes, son innecesarios. En cambio, la centralidad de la intervención estatal debería estar fundamentada en su solidez financiera y administrativa. Como suele suceder con ‘las terceras vías’, el nuevo desarrollismo combina elementos de uno y otro modelo. En este caso, keynesianos con liberales: propicia una economía abierta –como los ortodoxos–, pero sólo parcialmente; la intervención del Estado en la regulación social, pero con un mercado de trabajo flexible... que “no debe confundirse con falta de protección”. Incluye, además, reformas institucionales que protejan al mercado, pero que también construyan un Estado eficiente y, por tanto, relegitimado; defiende el equilibrio fiscal, para garantizar un Estado fuerte pero austero.

La Nación –“la sociedad nacional solidaria”–, representada en este Estado fortalecido, sería el agente fundamental del desarrollo, construyendo una estrategia que estimule a los empresarios a invertir en los sectores de mayor valor agregado que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento para crecer con base en el ahorro nacional. Brevemente, se trataría de un desarrollismo de economía abierta, más orientado a la exportación que a la sustitución de importaciones.

¿Cómo lograrlo? A través de un amplio consenso interno “entre los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales; es decir, un acuerdo nacional”. También

acá, el nuevo desarrollismo recupera ideas que recuerdan al frustrado Frente Nacional de Arturo Frondizi. Para Bresser-Pereyra este consenso permitiría una mejor inserción en la competencia entre Estados nacionales que implica la globalización. Competencia que se daría a través de empresas nacionales. El Estado, acrecido en su capacidad institucional, crearía las condiciones que hicieran posible esta concurrencia en los mercados internacionales.

V

En lo relacionado con la teoría económica, la propuesta de Bresser-Pereyra es más compleja que lo reseñado en la sección anterior. Entre otros aspectos, hemos dejado de lado sus interesantes reflexiones sobre la “enfermedad holandesa” o el equilibrio fiscal. Lo que acá nos interesa son los componentes políticos que, más o menos explícitamente, sostienen toda la formulación del nuevo desarrollismo.

Entre esos componentes, la cuestión del Estado ocupa un lugar destacado. Igual que los desarrollistas de antaño, el Estado es concebido como un ente superior e independiente de las clases. El conocimiento técnico, concentrado en el saber del Estado, tendría la capacidad de garantizar la buena marcha de la economía (Fiori, 2012). Su sola racionalidad sería suficiente para que aglutinara a la Nación, suspendiendo los intereses fácticos de la sociedad civil. Es decir, un Estado nítidamente diferenciado de la sociedad civil o, si se prefiere, de los intereses de los distintos actores sociales.

Bresser-Pereyra reifica el Estado al reproducir acríticamente el tipo ideal construido por la Ciencia Política europea de post-guerra. Olvida que ese Estado que condujo “los treinta gloriosos” (1945-1975) en Europa, fue un complejo acuerdo interclasista resultado del fortalecimiento de los partidos socialistas y comunistas, de la amenaza de la Unión Soviética y el resurgir simbólico de la idea de nación producto de la Guerra Mundial, entre otros factores, que llevaron a un disciplinamiento temporal del capital. En última instancia, la Europa de esos años, se basó en una configuración política que posibilitó tanto la universalización de los derechos sociales como una fuerte regulación del capital. De más está decir que, apenas cambiaron las condiciones, ese acuerdo desapareció y el Estado abandonó su papel de árbitro entre intereses. La respuesta a las actuales crisis europeas es aleccionadora al respecto.

El acuerdo nacional que pretende el desarrollismo –el de antes y el de ahora– no cuenta con ninguna de las condiciones históricas mencionadas. La alianza de clases propuesta se basa en la existencia de una supuesta burguesía nacional, dispuesta a ceder en sus intereses inmediatos en aras de una racionalidad nacional de largo plazo. Para el caso argentino –y no sólo para él–, no hay evidencia histórica ni teórica que avale esa afirmación.

Ni durante el desarrollismo clásico los empresarios nacionales aceptaron la regulación estatal más allá de lo concerniente a la protección de sus negocios (Laguado Duca, 2011), ni hay motivo alguno para creer que, actualmente, en situaciones de imbricadas alianzas financieras transnacionales, aparezca esa “burguesía nacional”. Menos aún con un Estado simbólicamente debilitado tras décadas de neoliberalismo. Los conflictos recientes vividos en la Argentina y las elecciones hechas por sus elites económicas, muestran a las claras la inestabilidad de esas coaliciones.

Tampoco hay argumentos para que los trabajadores se sumen al “acuerdo nacional”, cediendo sus demandas en la puja redistributiva, si el Estado no les garantiza la recuperación de sus derechos sociales que, en el caso Argentino, han sido conculcados desde el primer desarrollismo.

Al igual que el anterior, el nuevo desarrollismo reduce los derechos sociales a precondiciones del desarrollo donde, sin duda, la prioridad la tiene este último. Más aún, cuando las empresas nacionales se transforman en agentes privilegiados del desarrollo en la competencia internacional. De plantearse contradicción entre empresarios nacionales y trabajadores, el Estado no debería dudar en apoyar a los primeros. Bresser-Pereyra es coherente con esta idea cuando defiende la flexibilidad laboral aunque reivindique, de pasada, la protección que ofrecen los países del norte de Europa. Pero, como ya se mencionó, este desplazamiento de los derechos sociales al ámbito de la discusión macroeconómica, implica una importante diferencia con los Estados de Bienestar europeos que fundamentaron los derechos sociales como un componente central de la ciudadanía, según la conocida postulación de Thomas Marshall.

Incluso se puede sostener que los neodesarrollistas involucran respecto a las primeras formulaciones de la década del '50. Estas últimas, al menos, tenían bien presente el tema de la dependencia, aunque una reflexión sobre la distribución mundial del poder debió

esperar a los marxistas de la *Teoría de la Dependencia*. Esos cuestionamientos, Bresser-Pereyra los deja del lado de “los populismos”.

No queda claro, entonces, en quién se sostendría este Estado fortalecido. O, lo que es lo mismo, para qué se fortalecería, cuáles serían las dimensiones recuperadas, hasta qué punto delegaría a las “empresas nacionales” la responsabilidad de la competencia entre naciones.

Podemos coincidir con Evans y Bresser-Pereyra en la necesidad de que el Estado reconstruya una burocracia altamente eficiente con cierto matiz weberiano, pues sin ella las instituciones se tornan impotentes. Aunque tampoco hay que hipostasiar sus alcances. Recordemos que el mismo Max Weber destacó que, en tiempos de cambio, sólo el carisma podría romper con la tendencia a la autopreservación de las estructuras burocráticas.

Es más complicada la apelación a un abstracto acuerdo nacional desarrollista. No es que las elites hayan “dejado de pensar con cabeza propia”, como sostiene Bresser-Pereyra; si no que las alianzas políticas establecidas desde el fin del desarrollismo, priorizaron intereses convergentes con el debilitamiento del Estado.

Ante la inexistencia de una “coalición nacional desarrollista”, el nuevo desarrollismo comparte con su antecesor la debilidad estructural que lo condenó a ser un proyecto frágil ante las coyunturas internacionales, además de políticamente inestable. La carencia de legitimación que tuvo el desarrollismo de mitad del siglo XX, mermó sensiblemente su capacidad de regulación. Nada indica que, en la actualidad, esa situación haya variado. Igual que entonces, de los invitados al acuerdo desarrollista, sólo quedarían los técnicos del Estado.

Se trata de retomar la propuesta de Evans –en el sentido de que el Estado debe combinar racionalidad formal con inserción en la sociedad, sin resignar capacidad de dirección–, pero radicalizándola. Es decir, introduciendo explícitamente la variable política como condición de legitimación del Estado.

Si los neodesarrollistas abandonaran el miedo al populismo –que no es sino otra manera de temor al pueblo– podrían, quizás, estructurar una propuesta económica políticamente viable. Esto implica reconocer que todo pacto con los empresarios nacionales pasa por un disciplinamiento previo del capital y que éste sólo es posible, con un Estado fuertemente legitimado

en procesos de ampliación de la democracia social.

El nuevo desarrollismo tiene el mérito de haber vuelto a poner en escena el tema del desarrollo, introduciendo sofisticación argumentativa en relación a la teoría económica pero, en última instancia, comparte todas las debilidades teóricas de su antecesor.

Un camino diferente se impone para comprender los cambios que vive América Latina en la actualidad y, de esa manera, construir un discurso que permita a los gobiernos *progresistas* de la región trazar su propia hoja de ruta –incluyendo en un lugar destacado el análisis de sus debilidades–. Éste debe pasar por el estudio empírico de las transformaciones que se están gestando de los países mencionados al inicio de este trabajo para, por efecto de la comparación, aprehender similitudes y diferencias, mutaciones reales y supuestas. En la medida en que el Estado ocupa un lugar central en estos gobiernos, el estudio comparado de sus instituciones sería un buen punto de inicio para este programa. Sólo entonces se podría intentar una caracterización rigurosa de los procesos de cambio en la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTAMIRANO, Carlos (1998): “Desarrollo y desarrollistas”. *Anuario de Historia Intelectual*, No. 2. Universidad Nacional de Quilmes: Primas.
- BRESSER-PEREYRA, Luis Carlos (2007): “Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo”. *Nueva Sociedad*, 210.
- EVANS, Peter (2007): *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Ilsa.
- FIORI, José Luis (2012): “La miseria del ‘nuevo desarrollismo’”. *La Onda Digital*, 588. Recuperado de: <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/556/B2.htm>
- GERMANI, Gino (1962): *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- HIRSCHMAN, Albert O (1958): *The strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- KALMANOVITZ, Salomón (1993): “Notas para una historia de las teorías económicas en Colombia”. *Historia social de la ciencia en Colombia*, tomo IX. Bogotá: Colciencias.
- LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2011): *La construcción de la cuestión social: el desarrollismo postperonista*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____(2013). “Desarrollismo y neodesarrollismo”. *Revista Aportes*, 30.

OSZLAK, Oscar (1978): *Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Vol. 1, 3, 2ª ed. Buenos Aires: Estudios Cedes

PREBISCH, Raúl (1962): "Aspectos económicos de la Alianza", en VV.AA.: *La Alianza para el Progreso*. México: Novaro.

POLLOCK, David, KERNER, Daniel, y LOVE, Joseph (2001): "Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL". *Revista de la CEPAL*, 75, 9-23.

RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los libros de la catarata.

ROSTOW, Walt Whitman (1963 [1960]): *Las etapas del crecimiento económico*. México: FCE.

TORRADO, Susana (1992): *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.