

DESARROLLISMO Y NEODESARROLLISMO. UN ANÁLISIS POLÍTICO

Arturo Claudio Laguado Duca (*)

La crisis del modelo económico plasmado en el Consenso de Washington sacudió políticamente a toda América Latina. Principalmente en Sudamérica emergieron gobiernos que, al tiempo que desafiaban a las instituciones nacionales e internacionales legadas por la década de los noventa, propugnaron por la reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en áreas relacionadas con la reproducción social, recientemente conquistadas por el mercado.

Medidas como la pérdida de autonomía de los bancos centrales, regulación más o menos embozada de las tasas de cambio, reconstrucción de instituciones de protección social, reestatización de jubilaciones, mayor control de los contratos laborales, renovada protección del mercado interno, entre otras, se incorporaron en las agendas de los gobiernos de la región.

Fueron llamados populistas, pero su preocupación por la sanidad de las cuentas macroeconómicas, aunque no por la inflación, no encajaba en ese adjetivo. Algunos intelectuales –Aldo Ferrer, Luis Carlos Bresser-Pereira- se ilusionaron con lo que llamaron un nuevo desarrollismo. Sostendremos que esta afirmación implica una lectura errónea del desarrollismo ‘clásico’ y, por tanto, que la propuesta que lo acompaña desconoce los riesgos a que se enfrenta.

I

La hegemonía del pensamiento sobre el desarrollo fue un fenómeno epocal que abarcó el mundo periférico con variados matices. Como tal sus fuentes de inspiración fueron tan disímiles como sus manifestaciones. Intelectuales latinoamericanos, pensadores africanos como Samir Amín, políticos de Tercer Mundo como U Thant o Nyerere o, incluso, las encíclicas papales, durante las década de los cincuenta y sesenta, pusieron en el centro del destino de los pueblos al desarrollo, aunque sus interpretaciones fueran disímiles e, incluso, contradictorias (Rist, 2002; Laguado Duca, 2011).

(*) Instituto de Investigación Política NK-IOG-A / Departamento de Derecho y Ciencia Política. UNLaM

En América Latina dos hitos sucedidos en 1949, marcan el inicio de la ‘era del desarrollo’: 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.

Truman proponía poner a disposición de las naciones “insuficientemente desarrolladas” los avances de la ciencia y, así, redimir a “más de la mitad de la población mundial” que vivía mal alimentada, enferma y con su vida económica estancada, en las que “su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas”¹. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, creada en 1948 para 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 de la región, desde una perspectiva no ortodoxa². Sus informes tuvieron amplia repercusión, no sólo en el mundo académico, sino también en la prensa latinoamericana³.

La corriente principal del discurso desarrollista –tal fuera interpretada desde la CEPAL- afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir del ‘subdesarrollo’. Como se consideraba imposible repetir las etapas de crecimiento que habían seguido los países centrales, el Estado debería constituirse en el actor principal en la carrera industrializadora para 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.

En América Latina -con obvias diferencias entre sus países- el papel del Estado como planificador del desarrollo, se produjo entre la segunda postguerra y la crisis del petróleo de comienzos de los ‘70. Concibiéndose como un agente modernizador de la sociedad, su intervención no se limitó al campo de la economía. Incluyó también importantes obras de infraestructura, las relaciones de la comunidad política con el Estado –educación para la democracia, organización de la comunidad y de sus organizaciones intermedias-, creación de una burocracia moderna y un importante impulso a la política social, entre otras.

1 - Pocos discursos tienen más fuerza performativa que aquellos que pronuncian los presidentes de los Estados Unidos. El mismo año que Truman hiciera su alocución sobre el desarrollo, 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)

2 - En una entrevista con David Pollock, Raúl Prebisch afirmaba que la formación de su pensamiento fue independiente de Keynes aunque, al igual que el teórico inglés, cuestiona la teoría de las ventajas comparativas (Prebisch, 2001)

3 - Para poner dos ejemplos: cada informe de la CEPAL era reproducido en primera página del diario La Nación –y a veces de La Prensa- en Argentina. La visita de Raúl Prebisch a Colombia tuvo una repercusión mayor que la de muchos jefes de Estado en El Tiempo, el periódico más influyente de ese país.

Durante ese período, la mayoría de los discursos con pretensiones de poder se verán obligados a fundamentar sus elecciones con relación al horizonte que proponía el desarrollo. Incluso, aquellos con propuestas contestatarias –como la teoría de la dependencia–, fundaron su crítica en los mismos términos, i.e. en la imposibilidad de alcanzar el desarrollo en el capitalismo dependiente.

En la Declaración Económica de Buenos Aires de 1957, emanada de la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos y leída por el ministro de hacienda de Arturo Frondizi, Krieger Vasena, se resume en diez puntos los principios que, unos años después, guiarán a la Alianza para el Progreso. En ella se puede encontrar un bosquejo muy general del desarrollismo latinoamericano, al tiempo que la llamada al fortalecimiento del Consejo Económico y Social de la OEA, que tanto protagonismo tendrá en los años siguientes. El desarrollo económico es elevado a la categoría de “destino” de América Latina y su aceleración, un requisito indispensable para el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos.

La corriente principal del discurso desarrollista –tal fuera interpretada desde la CEPAL– afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir del ‘subdesarrollo’.

Con la firma del Acta de Bogotá –en septiembre de 1960– la OEA estableció un Fondo para el Progreso Social con el objetivo de impulsar medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico. El Acta significó la entrada oficial de toda la América Latina en la era del desarrollismo y las bases para la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, sancionada en agosto de 1961 en Punta del Este (Cisneros y Escudé, 2000). En ella se articularían desarrollo económico, democracia y reformas sociales.

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.

Como Rostow 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 como déficit de modernización. También una metodología que enfatizaba en la 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, desplazando los límites, siempre conflictivos, entre el espacio de lo público y lo privado.

En esta lógica, 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 requisitos 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 para despedir trabajadores, la defensa de la relación laboral a largo plazo, la intervención en la determinación del salario mínimo –generalmente con arreglo a la inflación– y algunas medidas redistributivas como la obligación de empleadores de aportar para las cargas prestacionales, 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 al acrecentado rol de “príncipe” que se atribuía el discurso estatal. Este arreglo tendiente a la legitimación del sistema de dominación tuvo una dispar acogida en los grupos de poder y en los sectores populares (Ayala y Reuben, 1996) que se manifestó muy claramente en la implementación de las políticas y en la conflictividad social que marcó el período.

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 prerequisites funcionales del desarrollo y una manera de concebir la democracia. Armado de un discurso tecnocrático, el desarrollismo desvalorizó 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 del Estado, fue incapaz de construir un proyecto político autónomo que diera sustento social al proyecto.

II

La Argentina no fue una excepción a la hegemonía continental del pensamiento del desarrollo. Excepto, que fue el único país donde el término desarrollismo hizo referencia tanto a un momento histórico, como a un movimiento político.

Fue, nuevamente, Raúl Prebisch, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien planteó los términos de la discusión económica y social sobre el desarrollo, con el informe que entregó al presidente Lonardi, donde se evaluaba la salud de la economía argentina (Gerchunoff y Llach, 2003).

El Plan Prebisch, como se lo llamó en la época, luego de un desalentador diagnóstico de la situación económica, recomendaba una devaluación que volviera más competitivo al sector rural. De esta manera, aunque centrado en la industrialización, Prebisch retomaba una vieja idea: debía facilitarse la acumulación en el sector agropecuario para que las divisas producidas por él, contribuyeran al despegue del industrial (Prebisch, 1962).

A pesar de las críticas que Rogelio Frigerio lanzara a Prebisch, a saber: la poca relevancia que le concedía al papel de los monopolios en el deterioro de los términos de intercambio, la tesis de la complementación regional y el papel subordinado que le tocaría a la Argentina en esa división internacional del trabajo (Vercesi, 1999) -críticas que, por otra parte, algunos de los opositores volvieron contra el gobierno de Arturo Frondizi-, ya el estructuralismo cepalino había instalado los principales temas que discutiría el desarrollismo en el poder: el rol del Estado y su relación con la empresa privada en el proceso de desarrollo, el papel del capital extranjero en la economía nacional, el problema de la autosuficiencia energética y las relaciones entre desarrollo rural y crecimiento industrial.

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. Unos años después, 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.

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 como déficit de modernización.

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 una urgencia inaplazable. O, como dice vívidamente Altamirano

Los argentinos conocerían de ese modo una nueva tipificación de sus sociedad, una tipificación asentada en índices como el del ingreso per cápita, la tasa de productividad, el grado de industrialización, etc., que la insertaban en un área de países a los que estaban habituados a considerar pobres o lejanos cuando no exóticos, algunos de ellos recientemente constituidos como estados nacionales. En el nuevo mapa socioeconómico, que se ordenaba en torno al eje desarrollo-subdesarrollo, la Argentina ya no acompañaba, aunque fuera a los tropiezos, la marcha del lote que iba adelante, el de las naciones industriales, y ni siquiera se aproximaba a aquellos países con los que en el pasado había sido cotejada y que ahora iban incorporándose al grupo delantero como Canadá o Australia. Ahora, en virtud de las falencias de su desarrollo económico, integraba la heterogénea clase de las sociedades periféricas. (Altamirano, 1998:7)

Aunque el planteamiento inicial de Prebisch se centraba en la industrialización, la CEPAL rápidamente llegó a la conclusión que ésta exigía una intervención en varios frentes simultáneos: establecer relaciones internacionales de cooperación que garantizaran un constante flujo de capitales en el marco de la confrontación política con el mundo socialista; la consolidación del mercado interno a través del pleno empleo y el fomento del mercado interno y, sobre todo, la planificación como método de diseño de políticas de mediano y largo plazo. Se institucionalizó la economía del desarrollo y la planificación como camino hacia los cambios estructurales deseados (González; 2001: 112).

Aunque en tensión con Raúl Prebisch, declaradamente antiperonista, Arturo Frondizi asumió el desafío de traducir este discurso en un programa político⁴.

III

Partiendo de un diagnóstico que recordaba al revisionismo histórico –al menos en su equiparación de subdesarrollo con colonialismo- el desarrollismo que identificó a la propuesta política de Frondizi, caracterizó la estructura económica del país como subdesarrollada. Para superar esta situación era necesario abandonar un modelo económico

4 - Arturo Frondizi, primer presidente del régimen semidemocrático instaurado después del derrocamiento del Gral. Perón (1958-1962), por razones de coyuntura política necesitaba despegarse de Prebisch, marcadamente antiperonista. No tenemos espacio para desarrollar el escenario que motivó muchas de las decisiones de Frondizi –político marcadamente pragmático- ni las críticas que lanzara a Prebisch a quien acusara de antinacional. Pero, sin duda, la necesidad de contar con los votos del peronismo proscripto influyeron en su debate con Prebisch.

que, descansando sobre el sector agroexportador⁵, importaba los insumos necesarios para adelantar una sustitución de importaciones comandada por la industria liviana. El objetivo era dar el salto hacia la industria pesada para dejar atrás el subdesarrollo y la dependencia⁶. Como ya se mencionó, los lineamientos generales del desarrollismo, poco innovaban respecto al estructuralismo económico en boga. Más novedoso fue el discurso político que lo acompañó.

Al concepto de desarrollo, Frondizi le sumó el de 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 fines⁷. La participación del capital extranjero, en esta perspectiva, era sólo un medio para superar el deterioro de los términos de intercambio, derivado de la tradicional estructura agraria del país. El Estado sería el encargado de planificar esa inversión en aras maximizar recursos, desarrollar el mercado nacional y reducir –lo más rápidamente posible– la diferencia con los países centrales (Nosiglia, 1983).

El desarrollo, según plantea 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. Como ya se mencionó, 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). La integración era, al mismo tiempo, horizonte y condición. Horizonte, pues sería el resultado del desarrollo de la Nación *qua* nación industrial; pero, en su connotación política, condición para el desarrollo: la integración política de la masa peronista en una gran alianza de clases,

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.

5 - En rigor, a esta combinación se la denominaba, entonces, el modelo ‘agroimportador’.

6 - La fórmula que resumía el horizonte en el cual ‘despegaría’ la economía nacional –según la postulación de Frigerio– fue “petróleo + carne = acero + industria química” que, en la práctica, significaba priorizar el abastecimiento de petróleo, modernizar el sector agrario e impulsar una poderosa industria del acero.

7 - 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 impulsó Frondizi en su libro de 1954, *Petróleo y Política*, donde criticara acerbamente las concesiones de Perón a la Standard Oil.

debería garantizar la paz social que permitiera el armónico desarrollo del país. Si el desarrollo era una ley histórica –según la postulación de Frigerio en Las condiciones de la victoria- científicamente demostrable; la integración era el camino para constituir ese gran bloque que se opondría a los intereses que medraban con el subdesarrollo industrial.

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 el renovado papel de ‘príncipe’ que se abrogaba 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 sociales⁸.

Cuando el Frente Político se tornó irrealizable por la resistencia tanto de empresarios como de trabajadores a subsumir sus intereses inmediatos a los ‘más altos fines del desarrollo’, el proyecto desarrollista olvidó su llamado a los sectores subalternos. Su lugar fue ocupado por los “equipos técnicos” encabezados por Frigerio. Con ellos, la interpelación popular fue remplazada por la retórica modernizadora. Sólo un año después de acceder al gobierno, el discurso del desarrollo tal lo planteaba 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 (Smulovitz, 1998; Altamirano, 1998). 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, a pesar de sus diferencias, confiaron más en la retórica del desarrollo que en la interpelación popular. Algunos –como el

8 - 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.

Los casi tres lustros del desarrollismo coincidieron con una creciente movilidad poblacional, con una mayor urbanización, precarización del trabajo e incremento del cuentapropismo, descenso de ingresos en los sectores de la clase media, media baja y clase obrera, y deterioro o estancamiento de los niveles de bienestar de las clases más modestas: descendió la esperanza de vida, se deterioró la situación habitacional y aparecieron síntomas de retraso escolar en el nivel primario, aunque continuó el incremento de la escolarización media y superior.

de Arturo Illia-, tuvieron sesgos socialdemócratas. Otros, como el del Gral. Onganía⁹, llevaron hasta la exasperación la desconfianza desarrollista hacia los inevitables mecanismos de legitimación popular implícitos en la política democrática, reemplazándolos por modelos complejos y delirantes.

IV

Podría existir la tentación de interpretar el fracaso político del desarrollismo en Argentina como un producto de las difíciles condiciones de legitimación previas a que se enfrentara, i.e. la impronta dejada por los anteriores gobiernos peronistas y el afecto ‘irracional’ que manifestarían las masas hacia el gobernante depuesto, según decía en la época.

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 Brasil 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. Para lo que nos importa, 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.

Al concepto de desarrollo, Frondizi le sumó el de 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).

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 de la región. 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,

9 - No tenemos espacio para discutir las diferencias entre estos gobiernos. Para más información ver Laguado (2011) y Laguado (2006) Para la caracterización del gobierno de Onganía como desarrollista ver también Cisneros y Escudé (2000) y Torrado (1992).

el Estado pasó a ser el sitio donde confluyeron las demandas por la provisión de bienes y servicios sociales que éste se había comprometido a satisfacer, visibilizando el componente político de estos reclamos.

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 ante 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 el ‘capital nacional’, para maximizar sus ganancias según las coyunturas que generadas en los centros del poder económico mundial.

Antes que la crisis del petróleo de mitad de los años ’70 reconfigurara el panorama económico mundial para enterrar la ilusión desarrollista, ésta ya había demostrado su incapacidad para construir un bloque hegemónico que hiciera perdurable en el tiempo ese proyecto. Antes de fracasar como modelo económico, había fracasado como modo de regulación y proyecto político¹⁰.

Cuarenta años después, en un artículo que produjo alto impacto entre los economistas no ortodoxos, Bresser-Pereyra 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 prósperas.”¹¹ (Bresser-Pereyra, 2007)

10 - Cabría acá un análisis en términos de ‘estructura de oportunidades políticas’ como el que desarrollan Sidney Tarrow y Charles Tilly, entre otros. Pero esto nos llevaría hacia otra discusión que no podemos desarrollar ahora.

11 - Las referencias al nuevo desarrollismo, a menos que se explicita lo contrario, están basadas en 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”.

Como es lógico, la argumentación económica es más refinada. No tenemos espacio para extendernos en ella. 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 distancia 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”. Concluyendo que el populismo se caracterizaría por su irresponsable tendencia al déficit crónico.

Con relación al desarrollismo ‘clásico’ las diferencias se fundamentan en razones históricas y de oportunidad. Partiendo de que el modelo sustitutivo de importancias fue 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. En su lugar, sugiere, debería haber recurrido a un tipo de cambio competitivo.

Acuerda, sin embargo, con los desarrollistas ‘clásicos’ en la centralidad otorgada al Estado como garante de la acumulación de capital y dinamizador de la inversión 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

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 Brasil y Colombia.

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 empresario 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. Pero, Bresser-Pereyra es más explícito: este consenso permitiría una mejor inserción en la competencia entre Estados nacionales que implica la globalización. Competencia que se daría a través de empresas privadas de capital nacional. 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 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, 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 decisiones tomadas 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 éste último. Más aún,

Atrapados en democracias temerosas del pueblo, las elites estatales modernizadoras estuvieron indefensas ante 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’

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 donde éstos se constituyeron en un componente central de la ciudadanía, según la conocida postulación de Thomas Marshall.

Incluso se puede sostener que los neodesarrollistas involucionan 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.

No se trata de menospreciar la importancia que tiene la construcción de una burocracia estatal moderna en los proyectos de transformación nacional. Tampoco, como bien lo señala Bresser-Pereyra, lo importante que es un manejo cuidadoso de las cuentas públicas para evitar el chantaje de los organismos financieros multilaterales.

Visto en perspectiva histórica, uno de los aportes más destacados de los gobiernos desarrollistas, fue su esfuerzo por modernizar el Estado creando instituciones que permitieran cierta racionalidad en la ejecución del presupuesto público. Sin ellas no es posible la autonomía estatal de los poderes fácticos. Y, por demostración a contrario, las épocas de hegemonía neoliberal ejemplificaron fehacientemente los costos que tiene para la soberanía, el endeudamiento incontrolado. Otra vez, la Europa contemporánea nos sirve de ilustración.

Coincidimos, entonces, con los neodesarrollistas en su llamada al fortalecimiento del Estado. Pero diferimos en la concepción del Estado. Por sus raíces institucionalistas, Bresser-Pereyra parece reducirlo al aparato público, olvidando las configuraciones sociales en que éste se sustenta. Como Weber y los institucionalistas, creemos que todo estado moderno descansa en una burocracia racional, sujeta a normas, etc. Pero el Estado, en tanto relación social implica, además, procesos de construcción de hegemonía que trascienden ampliamente la lógica administrativa.

Bresser-Pereyra pone a la Argentina post-crisis como un ejemplo paradigmático del nuevo desarrollismo. Pero el proceso de reconstrucción que comenzó con Néstor Kirchner no se fundamentó en un fortalecimiento del Estado en sus aspectos financieros e institucionales, aunque ambos también estuvieron presentes. La refundación

kirchnerista se basó en la relegitimación del Estado entre los sectores populares, en priorizar la lógica política sobre la económica, cuando fue necesario.

Sin descuidar el manejo cuidadoso de las finanzas públicas –siendo quizás demasiado laxo en la conformación de un cuadro administrativo eficiente- los procesos de racionalización fueron acompañados de importantes procesos de legitimación.

No fue la eficiencia de la institución estatal el eje sobre el que se sustentó el proceso de relegitimación comenzado en 2003, como sugiere Bresser-Pereyra. La estrategia usada en la reconstrucción simbólica de la relación entre Estado y pueblo se sustentó en una amplia interpe-lación a los sectores subalternos para poner en primer plano sus demandas, junto la noción de derechos sociales de los ciudadanos. La reconstitución de la capacidad de agencia del Estado, no dudó en recurrir a la movilización popular cuando se presentaron conflictos con empresarios –transnacionales o nacionales- u organismos financieros multilaterales.

Exceptuando el manejo responsable del déficit, los demás fenómenos que hemos mencionado estarían, para los neodesarrollistas, muy cercanos a lo que llaman ‘populismo económico’¹². Olvidan, sin embargo, que estas medidas han permitido recuperar –aún muy tibiamente- el espacio simbólico del Estado y su capacidad de regulación. No se sustentó este proceso en un acuerdo racio-

nal donde los distintos intereses se supeditaron al bien común a mediano plazo enmarcados en un acuerdo desarrollista. Por el contrario, la tramitación desde el Estado de las demandas populares cristalizó, tendencialmente, en una coalición nacional popular. El alcance y la vigencia de esa coalición es un tema que se escapa a este artículo.

VI

Sin duda existe una tensión entre los procesos de racionalización y de legitimación, siendo ambos necesarios para cualquier proyecto que pretenda instaurar una nueva hegemonía. Pero es indiscutible que, sin la amplia legitimación popular que construyó

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 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.

12 - Según la argumentación de Bresser-Pereyra el descuento a los acreedores privados en el pago de la deuda externa, la Asignación Universal por Hijo, la reestatización de pensiones y jubilaciones, la moratoria previsional, entre otras medidas, serían claramente populistas.

el proyecto kirchnerista –al menos en su primera etapa-, éste hubiera sido insostenible en el tiempo.

En cambio, el nuevo desarrollismo queda anclado en una vaga ‘coalición nacional desarrollista’, compartiendo 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.

Esta situación implicó que el desarrollismo ‘clásico’ sólo pudiera cristalizar en dictaduras militares o gobiernos autoritarios configurando lo que hemos llamado, procesos de modernización sin modernidad política. Afortunadamente esa alternativa no parece viable en los países más grandes de la América Latina contemporánea y, estamos convencidos, tampoco está contemplada en la formulación de Bresser-Pereyra.

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.

Hasta entonces, el nuevo desarrollismo sólo introduce sofisticación argumentativa en relación a la teoría económica, pero comparte todas las debilidades de su antecesor.

BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRANO, Carlos (1998). “Desarrollo y desarrollistas”. Prismas. Anuario de Historia Intelectual, No. 2. Universidad Nacional de Quilmes

AYALA, Roberto; REUBEN, Sergio (1996). “Transformaciones en la Política Social y en las Estructuras Sociales Centroamericanas” en Anuario de Estudios Centroamericanos. Costa Rica: Universidad de Costa Rica

BRESSER-PEREYRA, Luis Carlos (2007). “Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo” En Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas.

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (directores) (2000). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. T. XIII y XIV <http://www.argentina-ree.com/13/13-019.htm>, Ministerio de Relaciones. [Versión electrónica, febrero de 2006]. Consultado en julio de 2006

FIORI, José Luis (2012). “La miseria del ‘nuevo desarrollismo’ ” en La Onda Digital N° 588. <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/556/B2.htm>

GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas. (2003 [1998]) El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel Sociedad

GONZÁLEZ, Norberto (2001) “Las ideas motrices de tres procesos de industrialización”. En: Revista de la CEPAL No 75. Santiago: CEPAL, Diciembre de 2001

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2006). “Onganía y el nacionalismo militar en Argentina”. Universitas Humanistica. N° 62. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2° sem.

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2011). La construcción de la cuestión social: el desarrollismo postperonista. Buenos Aires: Espacio Editorial

NOSIGLIA, Julio E. (1983). El Desarrollismo. Buenos Aires.: CEAL

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

PREBISCH, Raúl (1962). “Aspectos económicos de la Alianza” en La Alianza para el Progreso. VVAA, México: Novaro

PREBISCH, Raúl (2001) “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL” por POLLOCK, David, Daniel Kerner y Joseph L. Love. En: Revista de la CEPAL No 75, diciembre, p. 9-23. Santiago: CEPAL

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

SMULOVITZ, Catalina (1998). Oposición y gobierno: los años de Frondizi. Buenos Aires: CEAL

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

VERCESI, Alberto (1999). “Entrevista con Rogelio Frigerio” en La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina. Consultado en noviembre de 2006 en http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf_99/vercesi.pdf