

La posibilidad del desarrollo de América Latina: entre la dependencia y las políticas posibles

◆ *Aníbal Viguera*

Al terminar el siglo XX la pregunta sobre si es posible alcanzar el desarrollo en América Latina parece no poder responderse seriamente con argumentos demasiado contundentes ni por la negativa ni por la afirmativa, y es quizá por eso que hoy la pregunta tiende a ser evadida en el mundo académico. Sin embargo, dicho interrogante estuvo ubicado durante un tiempo en el centro de casi toda discusión o investigación relacionada con la problemática latinoamericana, dando lugar a diversos intentos por responderlo en uno u otro sentido. De hecho puede decirse además que toda propuesta de análisis sobre las alternativas de la evolución económica y social del continente lleva implícita una determinada aproximación a la cuestión de la “posibilidad del desarrollo”, aunque no se la formule explícitamente en esos términos. En esta presentación me propongo plantear algunas consideraciones sobre las perspectivas desde las cuales se está analizando actualmente lo que se podría denominar “el problema del desarrollo de América Latina”, partiendo de un breve recorrido sobre cómo esta cuestión ha sido abordada durante la segunda mitad del siglo XX.

Quiero partir de un par de observaciones iniciales. En primer lugar, la cuestión de cómo es posible el desarrollo de América Latina (o en todo caso

◆ Profesor e Investigador Centro de Investigaciones Socio Históricas, UNLP.

de si es posible algo que se aproxime a la idea del desarrollo en la región), está hoy dominada por el paradigma neoliberal, y por la realidad creada por las reformas estructurales que se vienen realizando bajo su inspiración. En efecto, el neoliberalismo conlleva en sí mismo una pretensión de respuesta a ese interrogante y un diagnóstico sobre los problemas anteriores que tiene hoy un fuerte predominio, y que aunque no se lo comparta, resulta un interlocutor obligado para cualquiera que se plantea la cuestión. Al mismo tiempo, el conjunto de transformaciones verificadas en los últimos diez años, y que resultan en buena medida de la aplicación de ese diagnóstico y de las recomendaciones derivadas de él, significaron una divisoria de aguas a partir de la cual el pasado latinoamericano inmediatamente anterior (por lo menos los cincuenta años previos) empezó a ser resignificado, e incluso empezó a manejarse una nueva periodización del desarrollo latinoamericano.

En segundo lugar, cabe señalar una paradoja significativa: hoy el tema del desarrollo y sus obstáculos ya no se discute demasiado en términos de “dependencia”, aunque en realidad ésta aparece actualmente como algo mucho más visible que cuando la *Teoría de la Dependencia* era la que dominaba el análisis. La idea de que “se depende” de muchas variables que escapan al dominio de las economías latinoamericanas está presente cotidianamente al punto de traducirse en apreciaciones tan aparentemente exageradas como puede serlo sostener que se depende de lo que diga alguien, por ejemplo George Soros: variables macroeconómicas enteras pueden llegar en efecto a visualizarse como dependientes de lo que digan ciertos consultores financieros internacionales o personajes que de hecho ejercen ese rol por su capacidad de influencia sobre los capitales líquidos que circulan por un sistema financiero fuertemente globalizado. Por otra parte, aunque ya no se hable mucho de la “teoría de la dependencia”, los interrogantes planteados por ella en su momento no han sido resueltos, y reaparecen recurrentemente bajo otras formulaciones.

Estas observaciones iniciales me llevan entonces a hacer una rápida recorrida retrospectiva para volver a retomar el problema tal como se debate en la actualidad. Puede decirse que fue durante el siglo XX (no antes), y más bien hacia mediados del mismo, que se fue instalando con fuerza en los estudios sobre América Latina un interrogante fundamental: ¿(cómo) es posible el desarrollo económico y social de América Latina? Digo que no

antes porque el liberalismo triunfante de fines del siglo XIX había impuesto una visión bastante lineal respecto al futuro de la región, según la cual sólo bastaba con que ésta se incorporara a los usos y costumbres del “mundo civilizado” para entrar en el camino incontrovertible del “progreso”.

Esa visión, reformulada hasta cierto punto, podemos considerar que es retomada en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX en los términos de la “teoría de la modernización”: desde esta perspectiva, se trataba de vencer obstáculos culturales, rémoras tradicionales, estructuras arcaicas, para acceder al desarrollo económico, social, político y cultural, conceptualizado como un “paquete” que venía todo junto aunque con ciertas asincronías entre sus distintos componentes. En la misma época el marxismo, por lo menos en la versión predominante en los Partidos Comunistas latinoamericanos, en parte no escapaba demasiado a esta perspectiva, al predominar en él una matriz analítica en la que la “fase del desarrollo capitalista”, o de la “revolución burguesa” era no sólo considerada posible sino también necesaria para avanzar hacia el socialismo. Subdesarrollo y desarrollo (capitalista) eran momentos distintos de un camino difícil pero transitable.

En los años cincuenta se incorpora una nueva dimensión no necesariamente incompatible en principio con las de la modernización y el marxismo, aunque sí con las clásicas recetas neoclásicas o liberales: me refiero al estructuralismo cepalino, con su énfasis en la necesidad de *impulsar políticas específicas que promovieran la industrialización*. Este énfasis especial en la industrialización se nutría a su vez de la idea de que la condición de “país periférico” en el mercado mundial conllevaba una situación estructural que implicaba un obstáculo al crecimiento y al desarrollo, y que debía superarse a través del desarrollo de la producción industrial. Quedaba entonces ya incorporada la cuestión de la influencia de la vinculación externa, o de la peculiar inserción de América Latina en el capitalismo mundial, como un elemento central del debate acerca del desarrollo. En los estudios de la CEPAL el desarrollo latinoamericano era tematizado ya claramente como un problema con coordenadas específicas, que se apartaban de una interpretación lineal, general, en términos de “atraso” en una transición de carácter universal.

Ahora bien, la modernización, el marxismo pre-dependencia y la CEPAL aportaban distintas visiones que sin embargo hasta cierto punto coincidían

en una perspectiva que podríamos llamar “optimista” con respecto a las posibilidades de ese capitalismo latinoamericano. Sin desconocer los obstáculos de origen externo, el paradigma que encabezaba la CEPAL ponía el acento en la necesidad de implementar *determinadas políticas* para superar el subdesarrollo; discutía fundamentalmente con el liberalismo en términos de cuáles eran esas políticas, y las recomendaciones resultantes eran diversas variantes de un “Estado desarrollista” puesto al servicio del avance de la industrialización, incluyendo la posibilidad de que la inversión extranjera directa significara un aporte en esa dirección.

A mediados de los años sesenta, desde otra perspectiva que pronto empezaría a llamarse “teoría de la dependencia” comenzó a subrayarse con mucha más fuerza el papel determinante de la vinculación externa, dándole a esa dimensión un significado ya mucho más decisivo y en principio, si se quiere, netamente “pesimista” en cierto sentido. La teoría de la dependencia tuvo muchas variantes, pero su sello distintivo era precisamente el acen-tuar la índole y el peso de las limitaciones puestas al desarrollo por la inserción de los países latinoamericanos en el capitalismo mundial. Sin embargo me parece que es importante acá identificar a muy grosso modo dos grandes “lecturas” que desde el dependentismo se van a ir haciendo de esas limitaciones provenientes de la inserción internacional.

Una de esas lecturas (la de André Gunder Frank, Rui Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, entre otros), apoyada en un marxismo que ya se diferenciaba de aquél al que hacíamos referencia anteriormente, concluía que el desarrollo en el capitalismo latinoamericano era imposible, que el subdesarrollo no podría ser superado dentro de los parámetros capitalistas y que, dado ese obstáculo insalvable en el desarrollo de las fuerzas productivas, el desenlace próximo habría de ser el de la revolución y el socialismo. Había entonces allí un triple movimiento analítico: en primer lugar, se identificaban los problemas derivados de la dependencia externa (en este primer movimiento había grandes coincidencias con el diagnóstico cepalino, por eso a veces las perspectivas se superponen en los análisis que se hacen al respecto); en segundo lugar, y aquí ya esta versión de la dependencia se apartaba de las corrientes afines, se deducía el carácter irreversible de esos problemas derivados de la dependencia externa, y en tercer lugar finalmente se obtenía como corolario la inminencia de la revolución. Vistas las cosas

retrospectivamente, no es fácil reproducir y sustentar la conexión unívoca y necesaria entre esos tres momentos del análisis. En los hechos, en efecto, esta lectura fue chocando con dos realidades: una, que desde mediados de los sesenta en varios países de la región podía observarse un crecimiento económico importante (incluyendo notorios avances en el sector industrial) que arrojaba dudas sobre la imposibilidad absoluta de desarrollar las fuerzas productivas; la otra, que la revolución y el socialismo se iban desdibujando del horizonte de lo posible o por lo menos del horizonte de lo cercano a medida que se avanzaba en la década del setenta. Sin abrir juicio aquí sobre lo que era o no “posible”, es evidente que esta lectura dependentista fue quedando descolocada y crecientemente marginada en el análisis. Al perderse en el horizonte la alternativa revolucionaria, y mostrar el capitalismo latinoamericano nuevos impulsos dinámicos, esta visión perdía eficacia política y también explicativa.

Pero la Teoría de la Dependencia iba dando a su vez lugar a otra perspectiva, claramente visible en el libro de Cardoso y Faletto publicado en 1969 y en otros autores más ligados a la CEPAL. Reconociendo el dinamismo que todavía podía tener el capitalismo latinoamericano aun dentro de la situación de dependencia, desde esta óptica comenzaba a hablarse de un “desarrollo capitalista dependiente” o “asociado”, o en términos de Cardoso y Faletto, del “desarrollo capitalista tal como él es posible en países dependientes”; esta nueva lectura planteaba la existencia de caminos abiertos –supeditados en parte a las relaciones de fuerza política que pudieran articularse entre las clases sociales–, mientras se desdibujaba la posibilidad de definir con certeza cuáles eran aquellos límites o restricciones que imponía la vinculación externa. Había entonces posibilidades diversas que se abrían a partir del capitalismo dependiente; la idea de la dependencia se reformulaba en términos de un conjunto de restricciones pero a la vez de oportunidades derivadas de la vinculación externa (y de la historia de esa vinculación). Esto es importante de remarcar porque no es muy distinto a lo que hoy suele expresarse con la noción de “globalización”, aunque en el tono analítico de la época, se esperaba que las distintas alternativas vinieran de la mano de distintas “coaliciones de clases” que llegaran al poder y no (por lo menos no solamente) de las “decisiones técnicas adecuadas” sobre las que se centran las expectativas en las discusiones actuales. Pero en cualquier caso,

esta lectura de la dependencia podía dialogar con la teoría del desarrollo y con las perspectivas cepalinas en términos de que podían discutirse cuáles deberían ser las políticas necesarias para superar los problemas del capitalismo dependiente. Cabe señalar que esta línea se prolonga en trabajos posteriores como los de Gari Gereffi, Peter Evans y otros que, aunque no enrolados en la corriente dependentista clásica, siguieron explorando las distintas alternativas que se visualizaban dentro de lo que seguiría siendo un capitalismo latinoamericano dependiente y analizándolas en una perspectiva comparada con otras regiones del mundo subdesarrollado. Ahora bien, esta “segunda versión” de la Teoría de la Dependencia se apartaba de la intención de marcar un camino preestablecido y dejaba en cambio, planteados como interrogantes, desafíos analíticos que aún siguen vigentes: ¿cuáles eran los límites puestos por la vinculación externa, o hasta dónde llegaban los límites y hasta dónde las oportunidades para el capitalismo latinoamericano?

Mientras tanto, el desarrollo concreto de América Latina siguió un curso que desembocó en ciertos rasgos comunes a la mayoría de los países de la región: un fuerte endeudamiento externo en los setenta, la crisis posterior de esa deuda externa a partir de 1982, una década (los ochenta) de pésimo desempeño económico, y una respuesta notablemente generalizada: las políticas neoliberales implementadas en estrecha relación con las recomendaciones del denominado “Consenso de Washington”. Esto a su vez impuso una relectura del período anterior, que es a la que me refería al principio. En efecto, dicha evolución impuso en primer lugar una re-periodización rápidamente generalizada en la que el período 1930–1980 aparecía globalmente considerado como una etapa del capitalismo latinoamericano, la del modelo de crecimiento hacia adentro, basado en la industrialización sustitutiva y la intervención del Estado. Evidentemente, frente a los cambios de los noventa, esos cincuenta años anteriores adquirían una fuerte unidad de contenidos en cuanto al modelo de acumulación y las políticas socioeconómicas predominantes, más allá de las diferencias y matices entre los casos nacionales y de las incorporaciones tempranas o rupturas tardías de algunos países respecto a la secuencia “típica”; ese “modelo previo” englobaba las variantes más populistas o más desarrollistas de los paquetes de políticas o las sucesivas “fases” de la industrialización, cuya sucesión había sido hasta entonces el eje de las periodizaciones más difundidas.

Al mismo tiempo la crisis de los ochenta introdujo en la agenda analítica la evaluación crítica de ése que empezaba a definirse como el modelo preexistente, con esperables derivaciones prescriptivas, y es a partir de esto que se ha ido reformulando la discusión sobre el desarrollo latinoamericano. Si en los años sesenta el debate se había ido constituyendo en torno a cómo trascender la etapa agroexportadora y a los problemas y obstáculos que planteaban las sucesivas fases de la industrialización, ahora la cuestión quedaba centrada en esta revisión crítica del modelo de desarrollo previo a los ochenta con su combinación de mercadointernismo y estatismo. Creo que en este sentido cabe visualizar por lo menos dos grandes perspectivas que apuntan a la cuestión de la posibilidad del desarrollo desde este nuevo contexto analítico y que parten de sendos diagnósticos sobre la situación anterior a los ochenta; la primera es obviamente la lectura neoliberal, y la segunda una visión que discute parcialmente con ella, a la que, a falta de una etiqueta igualmente nítida, podemos llamar preliminarmente “neoestructuralista”.

La evaluación neoliberal homogeneiza fuertemente el modelo anterior, subrayando los que habrían sido sus males inherentes: proteccionismo, intervención del Estado, descuido de los equilibrios macroeconómicos. La crisis terminal de los ochenta aparece como el previsible desenlace de la perversidad intrínseca de ese modelo “estatista”. Más que una explicación, la mirada neoliberal termina siendo básicamente una justificación ideológica de las recetas que ella prescribe: liberalización, mercado, Estado mínimo. El desarrollo es posible, eso nunca estuvo en duda, sólo que para ello hay que adoptar el rumbo correcto en las políticas y esperar el crecimiento y el natural derrame de sus beneficios hacia la sociedad en su conjunto. El neoliberalismo rescata problemas reales o fallas del modelo previo, pero las reduce a las ideas simplificadoras del estatismo, el proteccionismo y el “populismo” (este último resignificado ahora como el descuido irresponsable de los equilibrios macroeconómicos en aras de un distribucionismo apresurado). De esa manera los términos de la cuestión se polarizan de manera muy clara: mercado *versus* estatismo, apertura *versus* proteccionismo, disciplina y ajuste *versus* populismo. Todo envuelto en el prestigioso y prolijo paquete de “la reforma estructural”.

En contraste la otra perspectiva resulta en principio mucho menos clara, y es más bien una emergente convergencia de miradas que pretenden ser

alternativas al neoliberalismo aunque no siempre se demarcan nítidamente de él. El resultado visible es bastante más ambiguo, y quizá por eso a veces menos atractivo, contrastado a un paradigma que presenta recetas claras y unívocas. Por comodidad me voy a referir a esta convergencia como la visión “neoestructuralista”, apelando a una etiqueta que algunos autores han adoptado para nombrar a su propia tradición analítica, entroncándola explícitamente con el pensamiento cepalino; como dije, se trata en realidad de una especie de “zona del análisis” por la que circulan distintos autores y distintas escuelas o tradiciones. En ella se asume a esos cincuenta años previos como un período en el cual por un lado se observan éxitos indudables en términos de crecimiento económico y de transformación estructural en buena parte de los países de América Latina, sobre todo en aquellos que más habían avanzado en el camino de la industrialización (más allá de que en materia de distribución del ingreso esos éxitos no impidieron en general una fuerte concentración y en muchos casos niveles elevados de pobreza). Por el otro lado, sin embargo, se reconoce que el modelo de crecimiento tenía importantes falencias y distorsiones que en términos teóricos podrían haberse evitado desde las decisiones de política económica: podría haberse implementado un proteccionismo más selectivo y menos incondicional, se podría haber apuntado más tempranamente y con más fuerza a la promoción de las exportaciones industriales y no haber sesgado tan fuertemente las políticas hacia la industrialización sustitutiva orientada exclusivamente al mercado interno.

Esta perspectiva habilita un panorama un poco más complejo del período, asumiendo que los desempeños de los países fueron variados y que también lo fueron las distorsiones que trabaron el crecimiento, y dando lugar entonces a explorar una serie de variables que podrían contribuir, en distinta medida según los países, a explicar las fallas en el proceso de desarrollo. La diferencia sustancial con el neoliberalismo es que aquí no es el “estatismo” el problema, o la intervención del Estado *tout court*, sino ciertas distorsiones en las modalidades de esa intervención, la debilidad y falta de autonomía de un Estado excesivamente colonizado por intereses privados particulares, la protección excesiva otorgada sin exigir a cambio señales de reconversión productiva por parte del sector privado, insuficientes políticas activas de promoción de exportaciones no tradicionales y de fomento de la

innovación tecnológica, tendencias a la sobrevaluación del tipo de cambio, y sí a veces “excesos populistas”, aunque incluyendo en éstos la incapacidad estatal para recaudar más y mejores impuestos a través de un sistema tributario progresivo. La receta –retrospectiva y hacia el futuro– resultante es sin duda difusa, porque supone *correcciones complejas* en la relación entre estado y mercado sin dar el salto al vacío hacia las fuerzas del mercado libradas a un juego irrestricto (opción esta última técnicamente más “fácil” y que por otra parte resultó políticamente viable en las situaciones críticas heredadas de la crisis de los ochenta). El diagnóstico puede incluir el tipo de comportamiento de los agentes económicos, que no necesariamente responden de la mejor manera a las reglas del juego y a los incentivos que se plantean desde la teoría (es decir, no se transforman automáticamente en actores altamente eficientes y competitivos, sino que tienden a aprovechar los nichos de ganancia fácil siempre que éstos se mantienen).

Otro elemento importante del diagnóstico neoestructuralista es que si bien el modelo previo presentaba signos de agotamiento, el colapso de los ochenta se explica fundamentalmente por la crisis de la deuda externa y el agravamiento consecuente, y súbito, de la crisis fiscal de los estados latinoamericanos. Es decir, que no es la presencia del estado, sino su colapso, lo que precipita la profunda crisis que da lugar a la década perdida. Y a su vez lo que obstaculiza la posibilidad de encontrar o profundizar caminos de recomposición del modelo de crecimiento vigente anteriormente que fueran más graduales y más complejos, explicando de alguna manera la rápida aceptación que tuvo la alternativa neoliberal entre las elites políticas e incluso en vastos sectores de la sociedad.

En efecto, un interrogante interesante que deriva de todo esto es ¿por qué se impone el neoliberalismo, y qué soluciona? En este sentido cabe sugerir que el recetario neoliberal constituyó una respuesta rápida y contundente a ese colapso del estado latinoamericano, a la crisis de la deuda y a la crisis fiscal, y NO una solución a las ineficiencias del modelo de crecimiento anterior. Si se analizan comparativamente las coyunturas en las que en cada país se implanta el modelo neoliberal de políticas, puede verse que en varias de ellas las políticas neoliberales más duras aparecen efectivamente como una respuesta –rápida y casi desesperada en algunos casos, con cierto tiempo de maduración en otros– a esa doble crisis y a sus consecuencias

inmediatas como la elevada inflación. Esas políticas en general “diluyen” la situación de crisis, pero dejan en pie muchas dificultades de fondo del capitalismo latinoamericano en términos de crecimiento, agravan los problemas sociales y generan nuevos tipos de crisis. No implican *per se* la solución de los problemas estructurales de las economías de la región en lo que hace a la posibilidad del desarrollo. Lo que aportan estas políticas, cuando se implantan exitosamente, es la estabilidad de las variables macroeconómicas, y la reinserción en el mercado internacional de capitales (vía renegociación y pago de la deuda externa, y apertura financiera). Los países reformadores ingresan al conjunto de los países emergentes y reciben desde comienzos de los noventa su tajada del enorme flujo de capital líquido y de inversiones directas que busca oportunidades rentables y seguras, en una reedición aggiornada del “endeudamiento alegre” de los años setenta. En buena medida las cifras a veces notables de crecimiento económico tienen que ver con esto, y no tan claramente con que se hayan sentado bases efectivas para un nuevo modelo de crecimiento sostenido. A la vez estas políticas generan sus propias crisis específicas y contribuyen a incrementar la dependencia en su sentido más visible y concreto, el de tomar las decisiones de política económica que los capitales internacionales requieren para invertir, y las que las instituciones financieras internacionales exigen para otorgar el “visto bueno” que aquellos capitales esperan para venir. Además, las políticas estrictamente neoliberales agravan las condiciones de desigualdad y de pobreza, agudizando drásticamente los problemas del mercado de trabajo.

A manera de conclusión, cabe señalar que más allá de las diferencias y matices, la “cuestión del desarrollo” ha quedado replanteada, a partir de la crisis de los años ochenta, en términos que difieren del camino analítico que había desembocado en la teoría de la dependencia. En primer lugar, la “posibilidad” del desarrollo en países dependientes como los de América Latina sigue vigente como interrogante, aunque se hayan diluido las respuestas taxativas que solían darse hasta los años setenta. En relación con esto, las respuestas tentativas que se visualizan en los últimos años pasan todas por explorar los distintos tipos de “políticas posibles” que —se espera— deberían sacar a la región del subdesarrollo o por lo menos introducirla en el camino de un crecimiento sostenible y con capacidad de general mejores niveles de bienestar y equidad para el conjunto de la población. Al mismo

tiempo, es en esas políticas posibles –pero no adoptadas oportunamente– donde tiende a buscarse la explicación del fracaso previo, o por lo menos del tiempo perdido en términos de desarrollo. Neoliberalismo, neoestructuralismo, y perspectivas más o menos afines discuten hoy dentro de lo que en sentido kuhniano puede considerarse como un mismo paradigma: dados los márgenes de restricción –y eventualmente de oportunidad– que presenta el contexto actual de la “globalización” (y la posición de América Latina en el mismo), se discute sobre cuáles son “las políticas correctas” a adoptar, y sobre en qué sentido debería reestructurarse el capitalismo latinoamericano heredado del modelo previo y su colapso.

Sin embargo, desde una perspectiva a la vez académica y política que se ubique por encima del nivel de las “recetas técnicas”, el problema es más amplio: no sólo se trata de encontrar las medidas adecuadas, sino –y quizá sobre todo– las que sean a la vez políticamente posibles dado el mapa de actores, intereses y recursos relativos –tanto internos como externos– que enfrentan los gobiernos. La “política de las políticas”, antes bastante marginal en el análisis de la cuestión del desarrollo o planteada dentro de los estrictos contornos del conflicto de clases, cobra ahora en cambio una clara centralidad. En este sentido, la cuestión revierte otra vez sobre el pasado reciente, complicando el interrogante irresuelto y acentuando la dificultad de responderlo de manera falsable: ¿qué políticas deberían haberse adoptado, y qué políticas *podrían* haberse adoptado? El problema se presenta a la vez en términos más abiertos que los de la teoría de la dependencia “dura” (no había políticas posibles en el capitalismo dependiente), y más complejos –e inciertos– que los del liberalismo o la modernización, para los cuales el camino estaba claro y sólo se trataba de entrar en él. El camino que el neoliberalismo presenta hoy hacia el futuro es igualmente claro y ha resultado políticamente posible hasta el momento, aunque no parece conducir precisamente a una salida satisfactoria.