

# Del “viejo” Cepalismo a la crítica de la globalización

## Cambio y continuidad en el debate sobre las estrategias de desarrollo en América Latina<sup>1</sup>

Recepción: 6 de febrero de 2008 | Aprobación: 6 de mayo de 2008

**Klaus Bodemer\***

bodemer@giga-hamburg.de

### Resumen

La idea de desarrollo estuvo marcada, más que por intenciones conceptuales, por elementos prácticos, y ha sido por tanto “política de desarrollo”. Este artículo parte de este punto y presenta un resumen del debate, desde el pensamiento cepalino de los años 50 sobre las teorías de dependencia y el paradigma neoliberal (décadas 80 y 90) hasta las controversias recientes sobre un “nuevo pragmatismo” y enfoques complementarios al llamado “consenso de Washington”. El debate latinoamericano no puede comprenderse sin las discusiones respecto de los países desarrollados en las disciplinas involucradas. Si un concepto se impone no depende exclusivamente de su calidad, sino de la capacidad para convocar el apoyo de élites y amplios sectores de la sociedad.

### Palabras clave

Teorías de desarrollo, política de desarrollo, cepalismo, dependencia, neoliberalismo, Consenso de Washington, nuevo cepalismo, globalización.

### From the “old” Cepalism to the criticism of Globalization Change and continuity in the debate over development strategies in Latin America

### Abstract

The idea of development was branded more by practical elements than by conceptual intentions, and has been therefore “development policy”. This article starts from that position and offers a brief on the debate, from the cepaline thought of the 50’s over theories of dependence and the neoliberal paradigm (decades of the 80’s and 90’s) to the recent controversy over a “new paradigmism”, and supplementarily, it focuses on the so called “Washington Consensus”. The Latin American debate may not be understood without discussions regarding the developed nations in the disciplines involved. Whether a conception is imposed does not depend exclusively on its quality but on its potential to convoke support from the elites and from broad sectors of society.

### Key words

Hearing, listening, the other's voice, to prick one's ear, acts of speech, listening to actions.

<sup>1</sup> Una versión de este artículo fue publicada en el tomo de Ulrich Müller y Klaus Bodemer (Eds.) *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina*; Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, 2004. Ese tomo recoge las ponencias presentadas en un seminario internacional sobre estrategias de desarrollo, realizado en abril 2003 en Asunción, por el Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) con sede en Eschorn, Alemania.

\* Doctor en Ciencias políticas, Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos en Hamburgo de 1996 a 2006; Profesor en la Universidad de Hamburgo, desde 2007 es Presidente del Consejo Europeo de Investigación de América Latina (Ceisal) y Senior Fellow en el GIGA –Instituto de Estudios Latinoamericanos en Hamburgo.

## Introducción

La cuestión del desarrollo ha sido objeto del pensamiento científico desde hace ya mucho tiempo. Casi siempre, estas reflexiones tuvieron la intención de dar respuestas conceptuales a “problemas concretos”, pero también tuvieron efectos prácticos en la realidad social y política. La “teoría del desarrollo” ha incluido siempre la acción, en forma implícita o explícita, y por lo tanto ha sido también “política de desarrollo”. Este rasgo, que puede constatarse ya en clásicos como Smith, Ricardo, List y Marx, caracteriza también el debate actual sobre el desarrollo en América Latina.

En esta discusión, cuyas líneas generales serán resumidas a continuación, la cuestión del Estado y su rol en el proceso de desarrollo, la de su fortaleza o su debilidad, y su relación con los actores económicos y sociales ha ocupado un rol preponderante desde el comienzo. Por ese motivo, en la presentación que sigue se opta por adjudicarle a este agente una importancia particular.

Independientemente del gran peso atribuido al Estado en la discusión sobre el desarrollo en América Latina, desde mediados del siglo XX éste raras veces pudo satisfacer en la práctica las expectativas depositadas. Entre los problemas más conocidos pueden mencionarse los siguientes: estructura de personal excesivamente abultada, centralismo, baja capacidad de implementación, control y coordinación, personalismo, patrimonialismo, clientelismo, formalismo, legalismo, tratamiento preferencial a segmentos específicos a costa de otros sectores de la población, retraso tecnológico y falta de continuidad y profesionalismo<sup>2</sup>. Por todo esto se aduce que en América Latina el Estado ha actuado más como obstáculo que como promotor de desarrollo.

Vista en perspectiva histórica, la discusión sobre el Estado como *change agent* atravesó distintos ciclos y coyunturas que acompañaron las distintas fluctuaciones

<sup>2</sup> Para más detalles, ver: Kliksberg, 1985, pp. 49 ss; Mols, 1985, pp. 147 ss; Birle 1991, pp. 66 ss; Nohlen y Fernández, 1988, pp. 430 ss; Oszlak 1984.

políticas, económicas y sociales. Luego de décadas de posiciones unilaterales orientadas en forma excluyente a favor del Estado o del mercado, los datos empíricos sobre las causas del “milagro asiático” y los debates generados en las ciencias sociales en la década de 1980, sobre la insuficiencia de las concepciones unilaterales, han abierto en los años 90 del siglo pasado el camino para que en América Latina pudiera generarse un consenso básico –compartido hoy tanto por expertos en teoría de desarrollo como por políticos y agencias internacionales– con respecto a que el desarrollo requiere la conjunción del mercado, un Estado eficaz y redes de cooperación; es decir, la coexistencia de un Estado fuerte con una sociedad fuerte que se complementen mutuamente. El camino que llevó a este (re)conocimiento fue largo y –como no podía ser de otra manera– lleno de obstáculos y procesos circulares.

## **I. El Estado en la etapa de desarrollo hacia adentro**

Hacia fines de los años veinte, en el marco de la crisis económica internacional y del agotamiento del modelo orientado a la exportación que había prevalecido desde la década de 1880, se produjo en América Latina una reorientación de las funciones estatales que apuntaba a lograr un “desarrollo hacia adentro”, a través de una estrategia de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI). De acuerdo con una concepción de inspiración keynesiana elaborada por la Cepal a partir de fines de la década de 1940, se le atribuían al Estado importantes funciones en el marco de una estrategia nacional de industrialización, concretamente las funciones de planificación, inversión y acumulación de capital. En su calidad de agencia central del desarrollo, el Estado era visto también como la “mano invisible” que resolvería los problemas provocados por los ciclos de prosperidad y depresión que quedaban fuera del control del mercado. En esa etapa los gobiernos optaron por proteger el mercado interno de la competencia extranjera a través de aranceles y cuotas a la importación, favorecieron las empresas nacionales con créditos de bajos intereses, estimularon la demanda interna por medio de la expansión del gasto público y participaron activamente en la vida económica a través de la formación de grandes empresas públicas. Desde el punto de vista político, esta estrategia fue sostenida por una alianza policlasista integrada por la burocracia estatal, la burguesía nacional y los trabajadores urbanos (Thiery, 1991; Smith, 1997).

Durante la década de 1960, este modelo y el consenso keynesiano en el cual se basaba entraron en crisis de múltiples dimensiones: de crecimiento,

de endeudamiento, de productividad y, finalmente, en una crisis del Estado y la sociedad en general. Su manifestación más visible fue la sobrecarga de las instancias estatales con tareas que no podían cumplir, precios excesivos para productos incapaces de sostenerse frente a la competencia internacional, empresas de mentalidad subvencionista, corrupción, clientelismo, retraso tecnológico y déficit creciente del presupuesto público, que por lo general fue financiado por medio de estrategias inflacionarias. El resultado de todo esto fue un cúmulo de sociedades bloqueadas económica y políticamente, instituciones ineficientes, regímenes políticos populistas y un empresariado rentista (Paramio, 1991, p. 9).

## II. Las teorías de la dependencia

A mediados de la década del sesenta, en forma paralela al debate sobre la industrialización substitutiva y en estrecha conexión con sus hipótesis principales, se formó en Estados Unidos y América Latina una segunda generación de especialistas en desarrollo, que reaccionó contra la recepción acrítica que muchos intelectuales latinoamericanos habían hecho de la teoría de la modernización, sometiéndola en cambio a una crítica radical que se inscribía, en parte, en la tradición marxista y sobre todo en las teorías del imperialismo de Lenin, Rosa Luxemburgo y Hilferding. Junto a la toma de conciencia del etnocentrismo subyacente a las teorías de la modernización, el cambio de perspectiva también estuvo influenciado por la situación histórica concreta: el movimiento internacional de protesta contra la Guerra de Vietnam, los magros resultados de la primera década de desarrollo, la crisis de crecimiento del subcontinente latinoamericano y el programa del presidente Kennedy para América Latina, conocido como Alianza para el Progreso.

A partir de entonces se publicó en América Latina una serie de estudios que, sirviéndose del concepto de “dependencia”, se proponía ofrecer una explicación teórica del subdesarrollo y del bloqueo del desarrollo, y también formular una propuesta política con estrategias para superar esa situación. Para ello, los autores de tendencia marxista se apoyaban en los trabajos de Paul A. Baran y Paul M. Sweezy, quienes sirviéndose del concepto de *transferencia de la plusvalía* fueron los primeros en tratar sistemáticamente las consecuencias del imperialismo para los países implicados. Por su parte, los autores no marxistas se apoyaban en la teoría del deterioro secular de los términos de intercambio formulada por el primer Secretario General de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina

(Cepal), el argentino Raúl Prebisch. De acuerdo con esta interpretación, la relación entre los precios de los bienes de exportación (sobre todo de los productos primarios) y los de los bienes de importación (fundamentalmente productos industrializados) había desmejorado en forma continua durante largos periodos de tiempo. Tal tendencia negativa hacía prácticamente imposible el desarrollo del subcontinente latinoamericano.

A partir de estas consideraciones, los autores dependentistas latinoamericanos invirtieron las explicaciones hasta entonces vigentes sobre el subdesarrollo: éste dejó de ser considerado como un simple retraso con respecto al nivel de los países industrializados y como consecuencia de la falta de integración del mundo moderno, para ser visto ahora como efecto de una integración altamente deficiente de los países en desarrollo, que constituían la periferia, en un mercado internacional dominado por los países centrales, es decir, las potencias capitalistas industrializadas. Desarrollo y subdesarrollo eran así las dos caras de una misma moneda, cuyos factores determinantes debían ser analizados en toda su complejidad. A partir de allí, el debate giraría en torno de los conceptos de “dependencia estructural”, “heterogeneidad estructural” y el fenómeno del “Estado periférico”.

## **1. Los conceptos clave del debate**

Existían dos interpretaciones con respecto a los elementos estructurales constitutivos de la dependencia. Por un lado, la tesis de la explotación a través del comercio y de la transferencia de ganancias realizada por los consorcios transnacionales, con la consecuencia del aumento de la pobreza y la descapitalización de los países latinoamericanos, que se vinculaba a la interpretación de Prebisch. Por otro, las explicaciones que ponían en primer plano las interconexiones estructurales de las economías periféricas con las centrales y la subordinación de las primeras para la satisfacción de las segundas.

Los representantes de la versión estructuralista de la dependencia (Furtado, Sunkel, Cardoso, Quijano y Córdova, entre otros) interpretaban los procesos de periferización como una serie de transformaciones estructurales internas, producidas a consecuencia de las modificaciones de las condiciones del mercado internacional (Senghaas, 1972 y 1974). Para esta posición, la categoría de análisis central era el concepto de “heterogeneidad estructural”, entendido como opuesto a la visión dualista de los teóricos de la modernización, el cual ponía en una nueva perspectiva las diferencias existentes dentro de los países del Tercer Mundo, entre un

sector moderno desarrollado y uno considerado tradicional y atrasado. Este concepto remitía a la tesis de que, a diferencia de las homogéneas, las sociedades estructuralmente heterogéneas se basaban no en uno, sino en varios modos de producción que coexistían y se interrelacionaban de manera específica.

Los teóricos de la dependencia aplicaban el concepto de “dependencia” no sólo a las corrientes externas de comercio y capital, sino también a la estructura económica y social y a las relaciones de clase y de dominación. De ese modo, estos autores vinculaban el concepto de “dependencia” al de “heterogeneidad estructural” y hacían derivar la desintegración nacional y los factores que bloqueaban el desarrollo precisamente de la integración transnacional.

El tercer concepto clave, el de “Estado periférico”, tuvo gran difusión en la teoría de la dependencia en América Latina. Para la variante marxista, el Estado postcolonial era sólo una reproducción, dotada sólo de soberanía aparente, del “Estado colonial tributario”; una cabeza de puente del sistema de dominación internacional subordinada a las necesidades del mercado internacional. Según la “teoría estructural del imperialismo” formulada por Galtung, el “Estado periférico” era “por un lado marioneta e instrumento en las manos del centro de la nación central, por otro explotador de la periferia en la nación periférica” (Galtung, 1972).

La recepción alemana de las teorías de la dependencia y de la teoría del capitalismo periférico, produjo contribuciones deductivas en las que se combinaba la teoría marxista del Estado con la teoría de la dependencia, y también análisis orientados a determinar las funciones del Estado periférico o a dilucidar el rol de la “clase estatal” en el proceso de desarrollo (Evers, 1977; Hanisch, Tetzlaff, 1981). Todos estos aportes tienen en común su alto grado de abstracción y formalización, lo cual no les permite considerar en forma concreta el margen de acción política del Estado periférico ni el modo de interrelacionamiento entre los actores políticos, económicos y sociales.

## 2. Las estrategias para la superación del subdesarrollo

La idea de la relación causal entre la dependencia y el subdesarrollo despertó tantas controversias como la cuestión de las posibilidades de su superación. Los marxistas consideraban que la única posibilidad en la periferia era el “desarrollo del subdesarrollo” (Frank, 1970) y proponían, en consecuencia, la separación del mercado mundial, cosa que a sus ojos exigía

como prerequisite la realización de una revolución socialista. Algunos de ellos identificaban al proletariado como portador de tal revolución, otros al subproletariado marginal o a los campesinos desposeídos, y otros más a los estudiantes. Los brasileños Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto se pronunciaron en cambio por una estrategia de reformas en el marco nacional, aunque también ellos consideraban imprescindible una reestructuración fundamental de las relaciones internacionales (Cardoso, Faletto, 1976). En su versión del “capitalismo periférico”, Dieter Senghaas consideraba al mercado mundial como un “callejón sin salida para los países en desarrollo” (Senghaas, 1977) y deducía de eso tres imperativos: la disociación (es decir, el desacople del mercado internacional), el desarrollo autocentrado (autónomo) y el recurso a las propias fuerzas (*self-reliance*).

### **3. La crítica a las teorías de la dependencia**

Las críticas a este paradigma alternativo a la teoría de la modernización no se hicieron esperar. Los elementos más atacados fueron: la pretensión de contar con una teoría del desarrollo aplicable a todas las situaciones, el formalismo del concepto de dependencia, la falta de atención a la dimensión histórica de los procesos de desarrollo y subdesarrollo, el desconocimiento de la historia económica y social de Europa y América del Norte, la aceptación de hecho del elemento central de la tan criticada teoría de la modernización (es decir, la identificación del desarrollo con la industrialización y en general con la reproducción acelerada del desarrollo de los países considerados centrales), la despreocupación por el desarrollo interno de la sociedad y su vinculación con los factores externos y, finalmente, la vaguedad y el voluntarismo de las estrategias propuestas para superar la situación. Pese a todas estas críticas, las teorías de la dependencia han tenido el mérito de haber enriquecido el conocimiento sobre el origen y la permanencia del subdesarrollo y de haberse ocupado en detalle de los factores internacionales que condicionan el desarrollo, sobre todo de los obstáculos y bloqueos.

### **4. Los efectos en la política de desarrollo**

Los nuevos conocimientos resultantes de las teorías de la dependencia no encontraron mucho eco en la política de desarrollo de los países industriales. Los fracasos tangibles de la primera década de desarrollo y la

creciente inseguridad de las agencias internacionales, como el Banco Mundial, provocaron una corrección parcial de las políticas elaboradas en el Norte que, sin embargo, respondía más bien a una versión refinada de la teoría de la modernización que a los conocimientos emanados de las teorías de la dependencia. Pese a ello, la estrategia de la recuperación por etapas a la que recurrían ambos paradigmas comenzó a mostrar fisuras en vista de la profundización de la brecha Norte-Sur. La estrategia tradicional de crecimiento fue complementada con componentes distributivos, pero no por eso abandonada. La nueva divisa era la de “crecimiento con redistribución”. Los políticos del desarrollo de diversas vertientes, con el presidente del Banco Mundial a la cabeza, McNamara, se pronunciaban ahora por el “desarrollo desde abajo” y descubrían las necesidades básicas. El crecimiento económico era visto entonces como una consecuencia de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, y no ya su precondition. En lugar de esperar el efecto *trickle-down*, se buscaba producir un efecto *trickle-up*. De ese modo, la vieja estrategia de crecimiento fue puesta cabeza abajo. Con la incorporación de su significado intransitivo, la acción de desarrollar(se) recuperó su significado dual original.

Los efectos de las ideas dependentistas fueron mucho más visibles en los diferentes niveles de estructuración y negociación del sistema internacional, a partir del avance de la organización de los países del Tercer Mundo, que se inició hacia mediados de los años 60 (Unctad, Movimiento de países no alineados, Grupo de los 77 y Opec). De ese modo se pusieron en la agenda nuevos temas, como la demanda de un nuevo orden económico internacional. Tanto la auto-organización del Tercer Mundo como la constitución de un frente contra el Norte desarrollado, se apoyaban en una fundamentación que respondía a los postulados de las teorías de la dependencia, como puede desprenderse de la utilización de los conceptos *self-reliance* (colectiva), disociación, desarrollo autocentrado y cooperación Sur-Sur, entre otros (Khan, 1980; Senghaas, 1977). Por último, con el primer informe del Club de Roma sobre *Los límites del crecimiento* (Meadows, 1973) se articuló por primera vez en forma amplia la crítica al modelo de desarrollo desde el punto de vista ecológico.

### **III. El abandono del consenso keynesiano: el paradigma neoliberal**

Como resultado de una compleja combinación de factores internos y externos, en los años 70 se rompió definitivamente el pacto keynesiano. La

revolución de las expectativas crecientes, dos crisis energéticas, la *stagflation* y el endeudamiento que les siguieron superaron la capacidad administrativa y económica de las instancias estatales. La estrategia de la Cepal se volvió blanco de las críticas tanto de la derecha como de la izquierda. Los pensadores marxistas señalaban la falta de radicalidad de la estrategia substitutiva, lo que en su opinión era responsable de que, contra los objetivos declarados, la situación de dependencia permaneciera sin modificarse. Desde el campo neoliberal se reprochaba el intervencionismo excesivo, el estrangulamiento de la iniciativa privada y la “asignación irracional de recursos”. De acuerdo con los críticos conservadores, la Cepal era el Caballo de Troya de la izquierda (Zimmerling, 1986, p. 36). En tanto que los críticos de izquierda sólo podían presentar como puntos de referencia real los ejemplos de Salvador Allende en Chile y de Velasco Alvarado en Perú, las posiciones de los neoliberales y monetaristas, que se inspiraban en las políticas de Margareth Thatcher y Ronald Reagan, fueron ganando cada vez más adeptos en América Latina, especialmente en el Cono Sur.

El resultado de este proceso fue la conformación de un nuevo paradigma neoliberal, que se basaba en cuatro principios básicos: 1) el fortalecimiento del mercado como único mecanismo apropiado para la asignación de recursos; 2) el convencimiento de que en el periodo de la substitución de importaciones el Estado había sido inflado en forma desmesurada y que su mantenimiento sobrecargaba excesivamente la economía, de lo cual se deducía la necesidad de reducirlo y limitar sus intervenciones para preservar su autonomía frente a las demandas de diversos grupos (cuya satisfacción era considerada meramente utópica), y evitar así una crisis de legitimidad; 3) la defensa del principio de la igualdad de oportunidades frente al objetivo (ilusorio) de la igualdad económica y social que amenazaba la libertad, y 4) la priorización de la estabilidad de los precios, el equilibrio fiscal y la apertura al mercado internacional como objetivos principales de la política económica (Ibarra, 1990, p. 73).

Una versión ortodoxa y simplificada de esta concepción encontró acogida en los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que los regímenes militares de la década del setenta impusieron en sus países. En la práctica, sin embargo, se produjeron en muchos casos contradicciones flagrantes entre el discurso neoliberal y medidas efectivas claramente intervencionistas. La privatización de las empresas públicas y la reducción de personal de la administración estatal fueron continuadas en forma consecuente por los gobiernos posteriores.

Luego del retiro de los militares a los cuarteles, los gobiernos democráticos siguieron aplicando los programas de ajuste de sus predecesores. Los funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y sus adherentes en América Latina, no se cansaban de predicar que las políticas de ajuste deberían comenzar y terminar en el Estado, al cual se le atribuyeron todos los males. Su reducción a las funciones mínimas clásicas de mantener el derecho y el orden fue considerada como la condición para la formación de un nuevo orden. La liberalización y la apertura exterior fueron implementadas en parte a través de programas de choque, y en parte por medio de estrategias gradualistas, todas ellas con el objetivo declarado de lograr una rápida integración al mercado mundial. A nivel instrumental, la atención de los neoliberales se concentró en tres variables: el déficit fiscal (que en gran parte se debía a la estatización de las deudas externas que se produjo a comienzos de los años 80), la privatización y la desregulación. De acuerdo con los ortodoxos, sólo la reducción de los gastos públicos permitiría obtener los recursos necesarios para cumplir con el servicio de la deuda y reposicionar las economías latinoamericanas en los mercados financieros internacionales, todo esto en años de recesión y aumento del endeudamiento.

Con tales recetas, las consecuencias negativas para el sector productivo y el desarrollo social serían inevitables. Las medidas implementadas apuntaban exclusivamente al aumento de la eficiencia y la competitividad por medio de la liberación de los mercados, la reducción de costos y el refuerzo de los incentivos para la formación de capital y las inversiones privadas. Fuera de ese radio de percepción quedaban en cambio tareas estatales fundamentales, como la formación del sector público y la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

#### **IV. El redescubrimiento del Estado en los países industrializados**

Como reacción a las consecuencias del thatcherismo y la *reagonomics*, en los años ochenta se produjo en Europa y los Estados Unidos un cambio de paradigma que, con cierto retraso temporal, también irradió hacia América Latina. En los Estados Unidos, en vista del déficit doble (del presupuesto y de la balanza comercial), el atraso del sector educativo, el agotamiento de las finanzas comunales, la anticuada infraestructura industrial y de transportes, el aumento del consumo de drogas y la criminalidad, y el deterioro ambiental, comenzaron a surgir en el campo de

las ciencias sociales y económicas (véase: Arthur, 1988; Shleifer, 1989; Stiglitz, 1988) voces que demandaban el refuerzo de la acción estatal. Una serie de publicaciones, con títulos tan programáticos como *On the Autonomy of the Democratic State*, de Eric A. Nordlinger (1981) y *Bringing the State back in*, de Peter B. Evans *et al.* (1985), generó un debate que se caracterizó por dejar atrás la falsa dicotomía Estado *versus* mercado y puso en primer plano la cuestión de la autonomía (relativa) del Estado y de su acción.

## V. Hacia un nuevo pragmatismo en América Latina

El cambio de paradigma que se verificaba en el Norte apenas fue registrado en América Latina. Esto se explica por el *time lag* (rezo) habitual que caracteriza la recepción de los paradigmas del Norte al sur del Río Grande, pero sobre todo por el contexto regional, que era profundamente diferente. A partir de mediados de la década de los 80, la cuestión central para América Latina fue cómo enfrentar las consecuencias económicas, políticas y sociales de las políticas neoliberales de ajuste, que habían transformado esos años en una “década perdida”, tanto en lo económico como en lo social. Con el retroceso del PIB, el empeoramiento de los términos de intercambio, el aumento exponencial de la deuda interna y externa, la suba de intereses, la disminución de importaciones e inversiones extranjeras a consecuencia de la crisis mexicana (1994-1995), de la asiática (1997) y de la rusa (1998), se aceleró el proceso de marginalización e informalización que se había iniciado en América Latina en los años setenta. La crisis, descrita ahora con la nueva categoría de “deuda social”, y la forma como se distribuyeron sus costos, constituía en sí misma un nuevo obstáculo para el desarrollo de la región.

Las diferentes facetas de la “deuda social” fueron el elemento que más impulso dio al cuestionamiento de las ideas neoliberales y al Estado minimalista. El servicio puntual de la deuda no había conducido a la reactivación de los flujos de crédito que habían prometido los neoliberales. A pesar de la implementación rigurosa de los programas de ajuste, no se produjo el esperado aumento de las inversiones internas y externas ni el retorno del capital depositado en las cuentas en el exterior. Contra lo pronosticado, el Estado tampoco había recuperado su autonomía sino que, al contrario, había sido mediatizado y privatizado a consecuencia de las medidas de desregulación, transformándose al mismo tiempo en la víctima de una lucha distributiva en la cual las elites políticas, los empresarios, los sindicatos y otros actores sociales con capacidad de presión hicieron todo

lo posible por traspasar los costos del ajuste a los sectores menos organizados y, finalmente, al propio Estado. La brecha entre los pocos ricos –muchos de ellos nuevos ricos– y la mayoría de la población que vivía en la pobreza se profundizó en forma dramática con el retroceso de los salarios reales, el aumento de la desocupación y la subocupación y el colapso de los sistemas de seguridad social. En general, resultaron debilitados el Estado, la sociedad y la economía, con excepción del sector exportador y algunos segmentos del sector financiero.

Sin embargo, a pesar de que el fracaso del *quick fix approach* neoliberal ya era evidente a fines de los años ochenta, esta estrategia recibió un espaldarazo oficial con el llamado Consenso de Washington en 1990, en el cual las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos latinoamericanos reafirmaron una vez más el credo neoliberal: la liberalización de los mercados, el libre movimiento de capitales, la privatización, la desregulación y la estabilidad macroeconómica.

La evolución económica de la primera mitad de los años noventa pareció dar la razón a los firmantes. Las economías latinoamericanas crecieron, las inversiones directas fluyeron y los acreedores internacionales recuperaron la confianza. Pero con la crisis del peso en México a fines de 1994, y aún más con las crisis financieras de Asia (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999), la tendencia se invirtió y la región cayó en una recesión de la que empezó a recuperarse sólo en 2003.

Al mismo tiempo, en la década del noventa se produjo otra vuelta de péndulo en el debate, en forma de un redescubrimiento del Estado como agente del desarrollo, que tuvo su punto de partida no tanto en los efectos negativos de las políticas neoliberales cuanto en la incapacidad de los sostenedores del liberalismo de mercado radical para explicar el éxito de los países del Este Asiático. Como expuso claramente el informe del Banco Mundial titulado *The East Asian Miracle* (1993), los gobiernos de esa región no habían sido en absoluto minimalistas.

Este informe fue el primer signo de distanciamiento de la institución con respecto a sus concepciones anteriores. Tres años más tarde, el informe titulado *The State in a Changing World* (World Bank, 1997) hacía aún más evidente la ruptura con la idea del Estado minimalista, anunciando la revisión del Consenso de Washington.

Desde el punto de vista teórico, la orientación que venía imponiéndose en los medios científicos y políticos se apoyaba en el neoestructuralismo, tomaba distancia de la superficialidad y cortoplacismo de las recetas neoliberales y cuestionaba su capacidad para dar una respuesta constructiva

a los desequilibrios de las economías latinoamericanas. La nueva corriente apuntaba a una estrategia doble. A diferencia del Estado de desarrollo, que buscaba fomentar la substitución de importaciones, la infraestructura y los servicios sociales –sobre todo salud y educación–, el nuevo Estado modernizador debía concentrarse en sus funciones fundamentales, es decir, asegurar el orden jurídico, el ordenamiento económico y financiero y los servicios primarios, y transferir a otras instancias, como ONG, empresas, *public-private-partnership*, etc., todas las otras tareas que pudieran ser realizadas por éstas en forma más eficiente y rápida y a mayor satisfacción de los ciudadanos.

En general, en los años noventa se gestó un nuevo pragmatismo que tomó distancia tanto del intervencionismo estatal irrestricto como del *laissez faire* ilimitado del neoliberalismo. Se reconoce así, por un lado, que se requiere una combinación pragmática de ambos tipos de regulación –la que deriva del mercado y la que proviene de las instancias públicas– y, por otro, que el anti-estatismo puede ser el peor enemigo de la eficiencia, tanto del sector estatal como del privado.

En este contexto han resultado muy fructíferos los aportes provenientes de la economía institucional y de la teoría de sistemas. La primera intenta responder la cuestión de qué influencia tienen los acuerdos institucionales y el comportamiento de los individuos en la dinámica social. Con respecto a América Latina, la economía institucional se ha interesado en determinar los prerrequisitos institucionales básicos para impulsar el desarrollo económico y social de la región, que puedan ser implementados a través de reformas de “segunda generación”. A este grupo de reformas pertenecen los programas de modernización del sector público del Banco Mundial, y también los programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para las reformas institucionales (BID, 2002), la profundización del proceso democrático (BID, 2001) y la rehabilitación de la política (BID, 2003).

En cuanto a la teoría de sistemas, el debate sobre el desarrollo ha sido enriquecido por los aportes de Dirk Messner, quien se pronuncia por una reconsideración del Estado que tome en cuenta la complejidad de los sistemas sociales y económicos interconectados en forma global (Messner, 1995). Recurriendo a las teorías de gestión provenientes de las ciencias sociales, este autor reconstruye el funcionamiento de las interconexiones entre el mercado, el Estado y las *networks*, con el objetivo de detectar la lógica de funcionamiento no sólo del Estado moderno sino también de los sistemas de negociación en general. En los Estados modernos, sin embargo, la lógica social de funcionamiento de las *networks*, la capacidad de establecer acuerdos,

la reciprocidad, la confianza, las pautas valorativas precapitalistas y la moral social dependen de la seguridad jurídica. Donde ésta no existe o es muy débil, como sucede en algunos países latinoamericanos, o bien se produce un bloqueo de las estrategias cooperativas para la solución de los problemas sociales o éstas resultan posibles sólo como soluciones insulares en rechazo al Estado autoritario. Por lo tanto, la gestión estatal y el funcionamiento de las redes deben ser entendidos como procesos complementarios. Tanto las redes organizacionales como los órdenes jerárquicos y el mercado, requieren del cumplimiento de las reglas de juego como elemento estabilizador.

## **VI. La política más allá del neoliberalismo: entre el *Post-Washington Consensus* y el Foro Social Mundial**

### **1. Los déficit del Consenso de Washington y el *Post Washington Consensus***

Aunque los protagonistas del Consenso de Washington interpretaron los costos sociales del ajuste estructural neoliberal, sobre todo como efectos pasajeros y/o expresión de déficit anteriores que sin el ajuste hubieran sido aún más graves, hacia fines de la década de los 80 la crisis social alcanzó en América Latina una dimensión que no podía ya seguir siendo ignorada. Influenciadas por un estudio publicado por Unicef en 1987, con el título de *Ajuste con rostro humano*, las organizaciones financieras internacionales comenzaron a elaborar los primeros programas destinados a amortiguar los costos sociales del ajuste. Estos primeros instrumentos fueron concebidos como complementarios al mismo, pues seguía predominando la idea de que el desarrollo social sólo podía alcanzarse a través del crecimiento económico orientado a la exportación. La evolución social y económica de América Latina demostró la falsedad de tales pronósticos.

Desde el punto de vista económico, la implementación de las medidas neoliberales de los años 90 produjo algunos éxitos. La economía creció un 3% anual en promedio. Además, las tasas de inflación se redujeron en forma notable y se logró la consolidación del presupuesto público. Sin embargo, las crisis financieras de los últimos años destruyeron en algunos casos los éxitos alcanzados. El balance económico de la región en los primeros años del siglo XXI resulta poco alentador. El Fondo Monetario Internacional pronostica un crecimiento promedio anual para la región de alrededor de 2% para el periodo 1995-2004 (IMF, 2003). El panorama ha comenzado a

mejorar algo hace apenas muy poco tiempo. Para 2004, el Dresdner Bank Lateinamerika calcula un crecimiento promedio de 3,5%.

En la década del noventa también ha aumentado la desigualdad social. En la mayoría de los países latinoamericanos, el 10% más pobre de la población percibe apenas de 1 a 2% del ingreso nacional; en Brasil, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, aún menos. En Chile, Guatemala, Colombia y Nicaragua, la participación del 10% más rico de la población en el ingreso total llega a más del 45%. Incluso Costa Rica, conocida como la Suiza de América por sus estándares sociales relativamente altos y su estabilidad política, presenta más desigualdad social que los Estados Unidos, el país menos equitativo de la OECD (World Bank, 2003).

Como ya se indicó, el bajo crecimiento económico, las crisis financieras y los altos costos sociales del ajuste hicieron crecer el rechazo al Consenso de Washington. El renombrado economista norteamericano Dani Rodrik, conocido por su adhesión al comercio libre, admite hoy francamente el fracaso de la política neoliberal (Rodrick, 2002).

Los argumentos de otros críticos son menos medidos. En la presentación del *Informe de desarrollo mundial 2003*, el representante de la UNDP, Mark Malloch-Brown, reclamó un ataque frontal al Consenso de Washington en vista de que todos sus presupuestos habían sido superados. Parece entonces que el paradigma neoliberal está en crisis y que se intensifican los esfuerzos para encontrar una política adecuada para reemplazarlo (Burchardt, 2003a).

Como destacamos más arriba, desde la mitad de los años 90, en los informes del Banco Mundial (y del FMI) ya se avistaron nuevos elementos de pensamiento sobre el desarrollo, los cuales introdujeron después de la crisis asiática un cambio de paradigma cuyas consecuencias hoy no se pueden prever. El impulso para un “nuevo paradigma de desarrollo” surgió significativamente (bezeichnenderweise) desde una convergencia entre resultados frustrantes de las políticas de ajuste en América Latina, la entonces Unión Soviética y Asia del Sur. Las experiencias con reformas radicales, hechas bajo condiciones muy variadas, formaron en cierto modo la masa crítica para cuestionar las medidas implementadas bajo el dictado del Consenso de Washington. Las dudas, articuladas desde finales de los años 90, públicamente surgieron de las discusiones internas respecto de una “segunda generación de reformas”, entendida como una revisión de los programas ortodoxos. El cambio de orientación se manifestó en la designación de James Wolfensohn como presidente del Banco Mundial en 1995 y de Joseph Stiglitz como Economista Jefe en 1997. Wolfensohn

comenzó a cambiar la cultura de diálogo del Banco Mundial iniciando un debate con sus críticos y con diferentes actores sociales. Stiglitz, por su parte, definió el nuevo curso desde el punto de vista conceptual, afirmando que consideraba la estabilidad macroeconómica como un medio y no como el objetivo fundamental del desarrollo. En su opinión, para alcanzar un desarrollo pleno también deben asegurarse institucionalmente otras áreas, como la política social y la educativa, algo que sólo puede garantizar el Estado, al cual vuelven a atribuírsele de ese modo importantes funciones en el proceso de desarrollo (Stiglitz, 1998). El reconocimiento de que la racionalidad del mercado no puede regular todas las áreas de la sociedad, y que éste también requiere cierta regulación, condujo a la formulación del llamado *Post-Washington Consensus*, que califica la modernización y la eficiencia del Estado, y la integración social, como cuestiones de relevancia fundamental para el desarrollo de la economía y la productividad, estilizándolas incluso como nuevo modelo (World Bank, 2000 y 2001). La nueva programática revisó la ortodoxia del Banco Mundial y del FMI en cuatro puntos centrales:

1) Como reacción al no llegar el efecto *trickle down* del mercado en las economías latinoamericanas –el ejemplo más reciente fue Argentina a finales del año 2001–, el nuevo lema fue el “crecimiento justo”, bajo el cual se proyectaron medidas específicas para la capacitación de grupos sociales desfavorecidos y microcrédito para medianas y pequeñas empresas y el sector informal.

2) La experiencia reciente ha enseñado que, a pesar de la globalización económica, no es de esperar una convergencia de todas las sociedades al modelo anglosajón del capitalismo, ni existe una relación unívoca entre mercados e instituciones extraeconómicas del *management* de conflictos, de integración y participación. Programas de reforma eficaces deben reconocer la diversidad institucional, el margen de variaciones de las sociedades y las convenciones locales, porque de ellos depende la capacidad de adaptación de las economías latinoamericanas a las condiciones del mercado mundial.

3) Se ve la democracia como (pre)condición del crecimiento económico y no más como su variable dependiente. Programas de reformas complejas exigen la activación de la gente. La participación de la sociedad civil es tan importante como la *expertise* tecnocrática. Finalmente,

4) las instituciones políticas ganan una nueva valoración. Los fracasos de las transformaciones post-soviéticas, en las cuales el retraso de la sociedad (*state desertion*), o sea, su privatización (*state capture*), han provocado una profunda desintegración, han desacreditado el concepto del Estado

minimalista. Sin embargo, la revaloración del Estado en el informe del Banco Mundial del año 1997 no es la del Estado desarrollista autoritario de los viejos tiempos, sino más bien una institución reformada que coopera con el sector privado (*Public Private Partnership, PPP*), ofrece acceso a los ciudadanos y consulta a las ONG (Müller, 2002, pp. 126 y ss.).

El Post Consenso de Washington es una de las propuestas más populares y discutidas en la actualidad. En el marco del debate científico es considerado, por una parte, como el comienzo de una nueva época que deja atrás al neoliberalismo (Gilbert/Vines, 2000). Por otro lado se subraya que continúa basándose en la lógica económica neoliberal y que, por lo tanto, debe ser interpretado como un neoliberalismo modificado, que podría denominarse “liberalismo inclusivo” (Craig/Porter, 2003) o “liberalismo social” (Burchardt, 2003b).

Hacia fines de los años 90 la lucha internacional contra la pobreza se transformó en el pilar fundamental del Post Consenso de Washington (Burchardt, 2003). Se sostiene que tal cambio de perspectiva se manifiesta tanto en la formulación de nuevos contenidos a nivel teórico como a través de amplias innovaciones a nivel de la implementación operativa. A ello corresponde, por un lado, una definición pluridimensional de la pobreza que no la identifica exclusivamente con la falta de ingresos y crecimiento, sino que también toma en consideración la educación, la salud, la vulnerabilidad social y la impotencia política, y recomienda en consecuencia la autoorganización participativa (*empowerment*), la seguridad social y la integración económica (*opportunities*) como instrumentos de la lucha contra la pobreza. Por otra parte, desde 1999 pueden observarse cambios importantes en la práctica política del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, expresados, por ejemplo, en el concepto de *comprehensive development framework (CDF)* que, a partir de una política a diferentes niveles, pretende estimular la cooperación de los gobiernos nacionales, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, la economía privada y los grupos afectados. Su objetivo es mejorar por medio de una matriz de desarrollo de esa naturaleza, la coordinación, transparencia e información de todos los involucrados y contribuir, junto a la estabilización macroeconómica, a ampliar el Estado de derecho y la política social a través de *good governance* (Wolfensohn, 1999). Es evidente que un programa tal, declarado como “holístico”, no exige una diferenciación funcional, sino más bien la cooperación de las instituciones multilaterales. Sorprendentemente, también el FMI se hizo a su propia programática del *Comprehensive Development Framework*. De esta manera, los lemas

“ownership”, “empowerment” y “participation” son señales prometedoras de un involucramiento más plural de actores sociales en la elaboración e implementación de programas de reforma.

Hacia fines del mismo año (1999) las instituciones de Bretton Woods adoptaron los *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*. Esta iniciativa vincula el otorgamiento de créditos y la calificación para una reducción de deuda a la implementación de programas de lucha contra la pobreza, en los cuales ésta es definida como una tarea que atraviesa todas las áreas políticas (World Bank, 2000). También aquí aparece en primer plano el modelo de la participación: con base en el principio de la responsabilidad nacional (*ownership*), la nueva política social no será concebida como una política *top-down* por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sino que el país mismo deberá encargarse de definirla (World Bank, 2001).

Actualmente los PRSP están siendo probados en más de 60 países –uno de los proyectos piloto es Bolivia. Habida cuenta de los nuevos conceptos de promoción, los PRSP son considerados por no pocos expertos como una innovación importante en la política social de América Latina (Sottoli, 1999). Por otra parte, se critica que la esencia neoliberal de los PRSP no permite llevar adelante una lucha estructural contra la pobreza, que la nueva estrategia sólo puede contribuir a hacerla algo más tolerable y que, por lo tanto, reviste carácter caritativo.

## 2. El Consenso de Washington Plus

Sin embargo, algunos de los representantes del Consenso de Washington se mantienen fieles a sus viejas posiciones y atribuyen los fracasos constatados hasta el momento a la escasa o deficiente implementación del paradigma neoliberal, aconsejando profundizar aún más el ajuste estructural. Además proponen complementar las medidas de dicho consenso con una segunda generación de reformas: sociales, jurídicas, financieras y educativas. Esta posición ha sido denominada *Consenso de Washington Plus* y está documentada en la obra colectiva *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, compilada por Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (2003). No obstante los decepcionantes resultados que ha tenido América Latina, Williamson, artífice además del Consenso de Washington, destaca que ha habido progresos en varios frentes, por ejemplo en indicadores sociales como expectativa de vida, escolaridad y disminución de mortalidad infantil. En el campo macroeconómico se destaca el avance en la disciplina fiscal y el control de la inflación. Pero ello no fue suficiente.

Hubo bajo crecimiento, aumento de pobreza, una tasa de inversión menor que en los setenta y niveles de desempleo históricamente elevados. Lo que falló, según Williamson, fue: 1) la recurrencia de dañinas crisis financieras, 2) reformas incompletas y 3) objetivos que se restringieron al crecimiento sin considerar efectivamente “el empleo, la pobreza, la distribución del ingreso, la movilización de los pobres para su contribución al crecimiento y la agenda social”.

A pesar del hecho de que la autocrítica de Williamson y Kuczinski significa un paso hacia adelante, el tomo es bastante heterogéneo en su profundidad; está sesgado hacia la literatura más complaciente u omite referencias muy relevantes. Así, Ricardo French Davis menciona cuatro tópicos que se omiten en el texto: 1) ¿Cómo es que a pesar de las reformas “amigables” con el mercado y con los empresarios, las inversiones productivas han sido tan bajas en el período 1990-2002? Además, 2) las reformas aplicadas se han asociado a macroprecios, como las tasas de interés y tipos de cambio notablemente inestables y “desalineados”, con niveles inconsistentes con la tendencia de la economía real; 3) el tema de la relación entre crecimiento y equidad tampoco es abordado con suficiencia; finalmente, 4) el supuesto de la versión neoliberal del Consenso de que una vez hechas las reformas surgiría espontáneamente el desarrollo productivo, es un error comprobado históricamente. Para completar una política macroeconómica eficiente de verdad, se requiere, como French Davis destaca con razón, adoptar resueltamente un conjunto de políticas mesoeconómicas productivas (French, 2003, pp. 197 y ss).

### 3. El nuevo Cepalismo

Existe para entonces también un grupo de propuestas latinoamericanas que, en vista de la pérdida de legitimación del paradigma neoliberal, va ganando cada vez mayor importancia: el nuevo Cepalismo. Se llama Cepalismo al conjunto de las recomendaciones de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal). Hasta la década del 70 el Cepalismo influyó en forma considerable la política económica de los países latinoamericanos (Thiery, 1991; Zimmerling, 1986), pero luego esa influencia se redujo ante el avance del neoliberalismo. En los últimos tiempos se ha producido una revaloración de estas concepciones, conocidas hoy como “nuevo Cepalismo” (Ocampo, 1998).

Esta corriente se apoya en el neo-estructuralismo y parte de la idea de que las fórmulas maniqueas de la importación substitutiva *versus* la

orientación a la exportación, la planificación estatal *versus* la libertad del mercado y la promoción agraria *versus* la promoción industrial constituyen dicotomías falsas. Por otro lado, considera que en América Latina sólo será posible lograr un desarrollo económico consolidado y sustentable a través del aumento de la productividad, el cual, por su parte, no puede asegurarse sólo con base en el desarrollo tecnológico y el capital, sino que tiene como prerequisite fundamental el equilibrio social. Esto implica la necesidad de abandonar la estrategia competitiva basada en la política de bajos salarios. En su lugar se propone una política de equilibrio social para reducir la disparidad de ingresos y la exclusión. De todo esto deriva la siguiente estrategia: el mercado interno y las reformas sociales son los puntos a partir de los cuales es posible fomentar la integración al mercado mundial. Por eso es allí donde deben producirse las primeras reformas, sobre todo agrarias, además de la ampliación de la demanda a través de la redistribución, el aumento de salarios y el mejoramiento de los servicios sociales en educación y salud. Esto requiere, por su parte, un fuerte potencial de regulación por parte del Estado, lo cual a su vez presupone una reforma estatal para ampliar su capacidad de acción. Para aumentar la legitimidad del Estado, la promoción de la democracia se convierte en garantía de un desarrollo económico sólido. Además el nuevo Cepalismo no ve en el mercado mundial un punto de referencia neutral sino un área de acción política. Por eso reclama una reforzada presencia de los países latinoamericanos en las instituciones internacionales (Ocampo, 2001). Esta estrategia presupone entre otras cosas una política estructural, social y de trabajo activa y el fortalecimiento de la demanda, con lo cual se distancia claramente de las iniciativas orientadas a la oferta del Consenso de Washington plus y del Post-consenso de Washington.

#### **4. La crítica a la globalización del Foro Social Mundial. Un concepto alternativo (aún) no implementable**

Desde su primera convocatoria en el año 2001 en la ciudad brasileña de Porto Alegre, el Foro Social Mundial se ha cristalizado como el evento central del movimiento antiglobalización. Los encuentros dan cita cada año a más de 50.000 personas de más de 110 países. Se reúnen alrededor de 3500 organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones de defensa de los derechos humanos, ecologistas, agrupaciones campesinas y todo tipo de movimientos sociales en busca de *otra globalización*. Las propuestas van encaminadas a luchar contra el “proceso de globalización

capitalista, dirigido por las grandes compañías multinacionales y por los gobiernos e instituciones al servicio de sus intereses”, tal como ha asegurado la declaración de principios del Foro en enero del año 2002. En el *Manifiesto por un mundo sin guerras*, los participantes de este Foro asientan, a propósito de los efectos que está provocando el atentado del 11 de septiembre, que “Naciones Unidas perdió su papel definitivamente. Hoy han triunfado las armas, han triunfado las bombas, ha triunfado la falta de razón, de diálogo y por eso se han debilitado los organismos que podrían garantizar una mediación en los conflictos internacionales”. El documento titulado “*Resistencia contra el neoliberalismo, el militarismo y la guerra: por la paz y la justicia social*”, señala:

La diversidad es nuestra fuerza y su expresión es la base de nuestra unidad. Somos un movimiento de democracia global, unido en nuestra determinación para luchar contra la concentración de la riqueza, la proliferación de la pobreza y la destrucción de nuestro planeta. Estamos construyendo una amplia alianza a partir de nuestras luchas y las resistencias contra el sistema basado en el patriarcado, el racismo y la violencia, que privilegia los intereses del capital sobre las necesidades y aspiraciones de los pueblos. (Tomado de *La Jornada*, México, febrero 5 de 2002)

En los años de su existencia, el Foro Social se ha convertido en un verdadero tribunal popular donde los militantes antiglobalización dan su veredicto pero no dictan sentencia. Denominador común de la multitud de voces es la distancia clara del neoliberalismo en sus diferentes vertientes, frente a las cuales se apuesta por una revalorización de las fuerzas nacionales y locales y por la imposición de restricciones al mercado internacional. Los protagonistas del movimiento promueven además la *gobernanza global* como forma de acceder a una distribución más justa del poder al nivel mundial. Las declaraciones del Foro demandan condiciones justas de comercio para los países en desarrollo, la reducción del poder de las empresas transnacionales, el control de los flujos de capital, la democratización de las organizaciones internacionales, programas de reducción de las deudas, etc. (NZZ, el 6 de febrero de 2002, *El Nuevo Herald*, Miami, febrero 5 de 2002). Esta lista de deseos para un mundo mejor tiene por lo general un carácter fuertemente normativo y raras veces está en condiciones de designar concretamente a los actores que podrían llevar a la práctica tales imperativos. Sin embargo, pueden sí, en tanto modelos, ejercer influencia en el debate sobre las alternativas de desarrollo –y ya lo hacen, como señala el acercamiento mutuo creciente entre el movimiento antiglobalización y el *establishment*, personificado, en cierto sentido, en el Presidente brasilero

Lula da Silva, una voz oída y respetada tanto en el Foro Social Mundial en Porto Alegre como en el Foro Económico Mundial en Davos.

## VII. ¿Hacia dónde va el debate sobre el desarrollo en América Latina?

Con el derrumbamiento de los sistemas socialistas (1989-90) y la desaparición de un sistema alternativo al capitalismo, se acentuó la mirada hacia otras variantes de sistemas dentro del capitalismo periférico, sus márgenes de acción y sus resultados de desarrollo sopesando las posibilidades de estrategias reformistas y reanimando la discusión sobre estilos de desarrollo (Töpfer, 1990, pp. 127-160). Finalmente, los procesos de transición política y económica en Europa Oriental dieron un impulso adicional a la investigación comparativa sobre democratización y transformación (Merkel, 1994; Merkel, Sandschneider, Segbert, 1996; Sandschneider, 1995; von Beyme, 1994). Aquí se unió un intenso debate sobre reforma constitucional (Nohlen, Fernandez, 1991) con planteamientos de fortalecimiento y diferenciación institucional de la sociedad civil.

También parece reducirse la distancia entre las disciplinas que se ocupan de cuestiones de desarrollo, especialmente en la ciencia política y la economía. La economía de desarrollo abarca progresivamente, en el marco de la “nueva economía política” (Pradhan, 1989) y de los enfoques de *public choice*, variables extra económicas del desarrollo (Estado, instituciones, estructuras de propiedad, cultura y moral). Además el debate sobre la relación mercado - Estado y los aportes al desarrollo de ambas instancias recibe nuevos impulsos por parte de la política económica y del neoestructuralismo, tomando como conceptos clave “competitividad sistémica” (Esser *et al.*, 1994) e “integración mundial activa (selectiva)”, y por parte de la ciencia política, planteamientos sobre la capacidad estatal de conducción, bajo los conceptos clave “reinventing government”, “deinventing government” y “good governance”. El factor desencadenante para ello fueron en parte los destacados éxitos de desarrollo en los países de reciente industrialización del sudeste asiático.

Dentro de la ciencia política ya se superó hace tiempo el estrecho marco de referencia de los años iniciales: la globalización de los problemas del desarrollo y la comprensión integral del desarrollo redescubierta ocasionó que, junto a la disciplina “ciencia política comparativa”, también las “relaciones internacionales”, la “economía política” y la “teoría política moderna” contribuyeran constructivamente a la teoría del desarrollo y

política para el desarrollo. El colapso de los sistemas socialistas alternativos condujo a la reorientación de la disciplina de las “relaciones internacionales”, respecto de la relación norte-sur, en el marco de un debate más amplio y multidisciplinario sobre el orden mundial (Hein, 1994). El crecimiento a nivel mundial de corrientes fundamentalistas y la tesis provocadora de Huntington acerca del “choque de las civilizaciones” (1993) motivaron nuevamente a reflexionar sobre los aspectos culturales y éticos del desarrollo, de la modernización y lo moderno y de las pretensiones de universalidad de la civilización occidental. En general se destaca un nuevo realismo y una manera de proceder más inductiva a mediados de la década de los 90. La teoría se convierte cada vez más en una teoría de la práctica; la elaboración de teoría se desplaza en parte hacia las instituciones de política de desarrollo (el Banco Mundial, el BID y el Instituto Alemán de Desarrollo, entre otros). El futuro indicará si de estas nuevas orientaciones surgen nuevos centros temáticos en la investigación para el desarrollo de la ciencia política.

Las tendencias actuales de la investigación para el desarrollo de la ciencia política se deben evaluar positivamente, pero estas tendencias acabarán en una revisión de los supuestos teóricos hasta ahora aceptados y en un enlace de niveles de análisis hasta ahora separados. Actualmente no se puede evaluar si estas tendencias indican un nuevo camino que salga de la desorientación teórica, si son otro paso en dirección a la reintegración de ambos componentes significativos de desarrollo –la dimensión transitiva y la intransitiva–, así como también de los componentes *desarrollo como objetivo, desarrollo como camino* o si son más bien señales de desintegración. La creciente diferenciación interna de la investigación, y al mismo tiempo los diferentes intentos de superar el dilema de orientación, y la distancia entre las disciplinas marcan una dirección positiva al respecto. No obstante, no es de esperarse la integración de las teorías parciales en una teoría, considerando la complejidad de la materia y la historia del debate sobre teoría para el desarrollo. También la “modernidad”, un mito social (Wehling, 1994) muy estimado a lo largo de varias generaciones por las más diferentes corrientes de las ciencias sociales, ha perdido considerablemente su atractivo como perspectiva del objetivo de una teoría para el desarrollo reformulada, en el marco de la crisis del modelo de desarrollo capitalista. Y, finalmente, preguntado desde una perspectiva estratégica: si el futuro traerá una marginalización mayor del Tercer Mundo o un desarrollo sostenido se convertirá en la medida (Maßstab) de una política estructural tanto del Norte como del Sur y un equilibrio más justo entre ambos mundos. Este planteamiento no es tanto una cuestión teórica, sino más bien un planteamiento para la política y el aprendizaje colectivo 

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2003) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington.
- Birle, Peter (1991) "Staat und Bürokratie in Lateinamerika. Die aktuelle Diskussion über Planung und Dezentralisierung". In: Mols, Manfred; Birle, Peter.
- Bodemer, Klaus (2004) *The Changing Role of the State in the Latinaamerican Development Debate*. Paper presented at the 19th International Conference, African Studies Association, June, University of Hannover. In: www.vad.ev.de.
- Brian, Arthur (1988) "Self-Reinforcing Mecanism in Economies". In: Anderson, P.; Arrow, K. and Pines, D. (ed.) *The Economy as an Evolving Complex System*. Redwood City.
- Burchhardt, Hans-Jürgen (2003) "Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? Die neue Armutsbekämpfungspolitik der Weltbank auf dem Prüfstand". In: *Journal für Entwicklungspolitik* 2.
- \_\_\_\_\_ (2003a) *Zeitenwandel - Politik nach dem Neoliberalismus*. Stuttgart.
- \_\_\_\_\_ (2003b) "Der 'Post-Washington-Consensus': Wege vom Neoliberalismus zum Sozialliberalismus". In: Bodemer, K.; Nolte, D.; Sangmeister, H. (Hrg.) *Jahrbuch Lateinamerika*, Frankfurt.
- \_\_\_\_\_ (2004) "El nuevo combate internacional contra la pobreza". En: *Nueva Sociedad* 193.
- Cardoso, Fernando E.; Falletto, Enzo (1976) *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt.
- Craig, D.; Porter, D. (2003) "Poverty Reduction Strategies: A New Convergence". In: *World Development* 31(1).
- Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skovopol, Th. (1985) *Bringing the State Back in*. Cambridge.
- Esser, K. et al. (1994) *Systemische Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik*. Berlin.
- Evers, Tilman T. (1977) *Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen*. Köln.
- Ffrench Davis, R. (2003) "La reforma de las reformas del Consenso de Washington". En: *Foreign Affairs en español* 3(4).
- Frank, André G. (1970) "The Development of Underdevelopment". In: Rhodes, R.J. (ed.) *Imperialism and Underdevelopment*. New York.
- Galtung, J. (1972) "Eine strukturelle Theorie des Imperialismus". In: Senghaas, D. (1972).
- Gilbert, C. L.; Vines, D. (ed., 2000) *The World Bank - Structure and Politics*. Cambridge.
- Hanisch, Rolf; Tetzlaff, Rainer (ed., 1981) *Staat und Entwicklung. Studien zum Verhältnis von Herrschaft und Gesellschaft in Entwicklungsländern*. Frankfurt.

- Hein, Wolfgang (Hrg., 1994) *Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Weg zu einer neuen Weltordnung?* Hamburg.
- Huntington, Samuel (1993) "The Clash of Civilizations". In: *Foreign Affairs* 72(3).
- Ibarra, David (1990) "Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado" En: *Revista de la CEPAL* 42.
- Inter-American Development Bank, IDB (2002) *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington.
- Kliksberg, B. (1989) *¿Como transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México.
- Kuczinski, Pedro; Williamson, J. (2003) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington.
- Meadows, Dennis et al. (ed., 1973) *Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*. Reinbek.
- Messner, Dirk (1995) *Die Netzwerkgesellschaft*. Köln.
- Menzel, Ulrich (1992) *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der Großen Theorie*. Frankfurt.
- Merkel, Wolfgang (ed., 1994) *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*. Opladen.
- Merkel, W.; Sandschneider, E.; Segert, D. (ed., 1996) *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen.
- Mols, Manfred (1985) *Demokratie in Lateinamerika*. Stuttgart.
- Mols, M.; Birle, P. (eds., 1991) *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Südostasien und Indien*. München-Hamburg.
- Müller, Klaus (2002) *Globalisierung*. Bonn (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 390).
- Nohlen, D.; Fernández, M. (1988) "Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika". In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19: Staatstätigkeit. Internationale und historisch vergleichende Analysen*. Opladen.
- Nohlen, Dieter; Fernández, Mario (ed.): *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas.
- Nordlinger, Eric A. (1981) *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge.
- Ocampo, José A. (1998) "Beyond the Washington Consensus: an ECLAC Perspective". In: *Cepal Review* 66.
- \_\_\_\_\_ (2001) "A new look at the Development Agenda". In: *CEPAL Review* 74.
- Oszlak, Oscar (1984) *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires.
- Paramio, Ludolfo (1991) "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90". Ponencia presentada al XV Congreso mundial de la IPSA, Buenos Aires, julio.

- Pradhan, Paul (1989) "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Assessment". In: *World Development* 17.
- Rodrick, Dani (2002) "After Neoliberalism, What?", aporte para el seminario *Alternatives to Neoliberalism*. Washington, mayo. En: [www.newrules.org/ Docs/ afterneolib/rodrik.pdf](http://www.newrules.org/Docs/afterneolib/rodrik.pdf) (10.7.03).
- Sandschneider, E. (1995) *Stabilität und Transformation politischer Systeme*. Opladen
- Senghaas, Dieter (ed., 1972) *Imperialismus und strukturelle Gewalt*. Frankfurt.
- \_\_\_\_\_ (ed., 1974) *Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*. Frankfurt.
- \_\_\_\_\_ (1977) *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation*. Frankfurt.
- Shleifer, André (1989) *Externalities as an Engine of Growth*. Mineo, University of Chicago.
- Smith, Peter H. (1997) "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina". En: Vellinga, Menna (Hrg.).
- Sottoli, Susana (1999) *Sozialpolitik im Zeichen der entwicklungspolitischen Wende Lateinamerikas: Konzepte und Reformen im Vergleich*. Opladen.
- Stiglitz, Joseph (1998) "Economic Organization, Information and Development". In: Chenery, Hollis; Srinivasan, T. (ed.) *Handbook of Development Economics*. V.1, Amsterdam.
- Thiery, Peter (1991) "Entwicklungsvorstellungen in Lateinamerika. Eine Neuauflage des Cepalismo?". In: Mols, M.; Birle, P.
- Töpfer, Barbara (1990) "Die Frage der Demokratie in der Entwicklungstheorie". En: *Peripherie* 39/40.
- Von Beymer, Klaus (1994) *Systemwechsel in Osteuropa*. Opladen.
- Wehling, Peter (1994) *Die Moderne als Sozialmythos. Zur Kritik der sozialwissenschaftlichen Modernisierungstheorien*. Frankfurt.
- Wolfensohn, James (1999) "A Proposal for a Comprehensive Development Framework". In: *Discussion Draft*, <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/cdf.pdf>.
- World Bank (1997) *The State in a Changing World*. Washington.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Attacking Poverty". In: *World Bank Report 2000*. Oxford.
- \_\_\_\_\_ (2001) "Building Institutions for Markets". In: *World Development Report 2002*. Oxford.
- \_\_\_\_\_ (2003) "Sustainable Development in a Dynamic World". In: *World Development Report 2003*. New York.
- Zimmerling, Ruth (1986) "Die ursprüngliche Cepal - Doktrin". In: *Zeitschrift für Lateinamerika* 30/31. Wien.