

Nicolás Dvoskin,  
Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política...

## **Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política social en el desarrollismo tardío latinoamericano (1965-1975): un abordaje preliminar**

### **Structural heterogeneity, development planning and social policy in Latin American late developmentalism (1965-1976): a preliminary approach**

Dr. Nicolás Dvoskin  
Becario posdoctoral CEIL-CONICET y KU-Eichstätt, Alemania  
ndvoskin@gmail.com

#### **Presentación del trabajo**

El presente trabajo consiste en un abordaje preliminar de la investigación que el autor está llevando a cabo en el Zentralinstitut für Lateinamerikastudien (ZILAS) de la Universidad Católica de Eichstätt-Ingolstadt, Alemania, a partir de una beca de cooperación internacional entre los Ministerios de Educación de Argentina y Alemania. En este sentido, se exponen los lineamientos generales del proyecto y sus principales hipótesis, siendo los resultados un objetivo pendiente para los próximos años.

El proyecto de investigación en cuestión, a su vez, se propone continuar los lineamientos metodológicos desarrollados por el autor en su investigación doctoral titulada "La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957 – 1994): ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma". Allí la tarea de la investigación consistió en analizar un vasto conjunto de fuentes documentales referidas a las propuestas de reforma de las políticas públicas, a fin de identificar qué ideas –en un sentido amplio, casi siempre implícitas- y teorías –en un sentido más estricto, por lo general explícitas- están presentes en los distintos discursos, priorizando lo económico.

Como se puede observar desde el título de la investigación doctoral, se propone una distinción entre el desarrollismo y el neoliberalismo, entendidos ambos como consensos sociales cuyas hegemonías rigen en determinados momentos de la historia, mientras que en otros esta se encuentra en disputa. Los alcances de la investigación actual se limitan al período entendido como desarrollista, el cual abarca, en un sentido hegemónico, desde mediados de los años 50 hasta mediados de los 70. Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de desarrollismo? De acuerdo con lo expuesto por el autor en su tesis doctoral, en líneas generales nos referimos a un acuerdo implícito acerca de la situación económica y social argentina:

*"el atraso relativo de la estructura económica respecto a los centros del capitalismo mundial, la necesidad de profundizar la industrialización sustitutiva, el reconocimiento de que la primera etapa de la misma –encabezada por industrias livianas para consumo interno- ya había agotado su capacidad de expansión, la legitimidad de la intervención estatal en la economía –lo que incluye, en algunos casos, el ejercicio de la planificación- y, en general, la convicción de que las inversiones de capital extranjero, correctamente conducidas, podían ser un vehículo hacia el tan ansiado desarrollo económico" (Dvoskin, 2015, 13 - 14).*

Sin embargo, uno de los hallazgos de la señalada investigación es la identificación de un giro al interior del consenso desarrollista, el cual puede datarse a mediados de los 60, y que repercute en un cambio de énfasis en lo que refiere al rol de las políticas sociales: si desde el fin de la segunda guerra mundial hasta mediados de aquella década el pensamiento económico en América Latina –y la Argentina en particular- había estado signado por la hegemonía de un tipo de desarrollismo que entendía a lo social como secundario, desde este punto –borroso- de inflexión se va conformando un nuevo consenso,

Nicolás Dvoskin,  
Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política...

desarrollista, que empieza a pensar que lo social –o, más específicamente, las políticas sociales- ocupa un lugar central en los problemas del desarrollo, no sólo desde los resultados esperados, sino ahora desde las precondiciones. En la investigación doctoral se esbozó una conexión entre este viraje y la transición en el diagnóstico sobre las características de las economías latinoamericanas: el pasaje de la hipótesis del subdesarrollo a la de la heterogeneidad estructural.

El proyecto de investigación que el autor lleva adelante actualmente se propone profundizar las investigaciones sobre el período que se abre a mediados de los 60 y extender su alcance a otros países latinoamericanos, ampliar el corpus documental referido a las propuestas de reforma de la seguridad social y otras políticas sociales y focalizar en los determinantes estructurales y meso- y macroeconómicos de la heterogeneidad estructural latinoamericana –tanto en su dimensión fáctica como en su clave discursiva-.

### **El diagnóstico del subdesarrollo**

La noción de que algunos países son más atrasados –de acuerdo con algún criterio o escala- que otros es muy antigua, pero el concepto de subdesarrollo recién aparecerá con fuerza hacia los años 40 del siglo pasado. La misma idea de desarrollo, recuperada desde la biología, implica un proceso largo pero armónico. El subdesarrollo vendría a romper esa armonía bajo la forma de un estancamiento: algunos países habrían visto interrumpida su evolución, y por ende serían necesarias algunas medidas para destrabar la situación y encauzar un proceso de desarrollo.

Las primeras doctrinas que surgirán para dar respuesta a esto vendrán desde los países centrales, y estarán embebidas –en mayor o menor medida- de la crisis del pensamiento económico que supuso el estallido de 1929. Frente a una ortodoxia económica que había caído en desgracia tras esta crisis, las respuestas keynesianas no podían replicarse en los países periféricos en la medida en que no se trataba de economías con abundancia de mano de obra y de capital que permitieran una recuperación del empleo vía crecimiento de la demanda sino de economías con escasez de capital, bajas calificaciones de la mano de obra, baja productividad o, en la mayoría de los casos, economías duales, fragmentadas, desequilibradas.

En este marco, la década del 50 muestra el surgimiento de múltiples enfoques teóricos que tuvieron la pretensión de explicar la situación particular de los países periféricos y, consecuentemente, de proponer la forma de superar estas situaciones desfavorables. Aquí es donde surgen las llamadas teorías del desarrollo. Estas van a promover determinadas políticas partiendo de la premisa de que las causas del subdesarrollo son internas a cada país, en tanto la cooperación internacional puede ser el vehículo para superarlas. Algunos de los principales aportes al respecto son los de Arthur Lewis, La teoría del crecimiento económico (1955), Albert Hirschman, La estrategia del desarrollo económico (1958), Walt Rostow, Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista (1960) y Alexander Gerschenkron, El atraso económico en perspectiva histórica (1962). Esta lista claramente no es exhaustiva.

Con importantes matices, estos autores señalan los problemas generales de las economías subdesarrolladas a partir de una comparación con los países centrales. Así, Lewis enfatiza en el carácter dual de las economías periféricas, lo cual redundaría en situaciones de abundancia de mano de obra y escasez de capital en un marco de baja o nula productividad del trabajo, Hirschman en los desequilibrios internos y la debilidad o fortaleza de las capacidades de generación de eslabonamientos intersectoriales, Rostow en la sucesión de etapas cualitativamente diferentes pero estructuradas entre sí y Gerschenkron, en una secuencia lineal de desarrollo signada por criterios institucionales. Los cuatro muestran, por un lado, que es posible salir del subdesarrollo a partir de la implementación de determinadas políticas y que las relaciones internacionales no son causantes de estas situaciones y, por el otro, que el camino para salir del atraso es la industrialización, abonando así al consenso general que en este período existía acerca del rechazo a las teorías de las ventajas comparativas que habían regido durante los años anteriores a la crisis de los treinta.

Nicolás Dvoskin,  
Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política...

Estas ideas, a su vez, tuvieron repercusión en las regiones subdesarrolladas, particularmente en América Latina, y contribuyeron a la conformación de paradigmas de pensamiento. En el caso latinoamericano, el paradigma que se erigirá será el del desarrollismo, entendido en sentido estrecho como un conjunto de doctrinas y propuestas económicas tendientes a encauzar un proceso de desarrollo y en sentido amplio como el principal esquema consensual de pensamiento económico en la región durante treinta años.

De los cuatro exponentes mencionados anteriormente quizás es Hirschman el autor cuyo pensamiento más puede identificarse con los paradigmas y consensos desarrollistas latinoamericanos. Según este autor, la industrialización no iba a darse sola, sino que se volvía necesario encauzar, desde el Estado, un proceso propositivo de transformación que supere la trampa de la "insuficiente capacidad productiva e insuficiente ahorro real a causa de insuficientes inversiones de alta productividad social" (Posada, 2008, 97) y elimine el carácter dual y regresivo de sus estructuras económicas. Su propuesta es hacia un crecimiento desequilibrado, o una cadena de desequilibrios. De este modo, si el problema del subdesarrollo es la escasa articulación entre sectores productivos, la salida consiste en impulsar, desde el Estado y mediante la atracción de capitales foráneos (Hirschman, 1958, 552), la modernización de aquellos sectores con capacidades de generar enlaces y eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. La salida del subdesarrollo tiene su punto de partida en la concentración de la inversión en "unos cuantos proyectos clave" (Hirschman, 1958, 553). De esta manera, la posición de Hirschman se erige como un marco teórico fundamental para comprender la problemática del desarrollo en esta época, dado que en su obra podemos identificar numerosos elementos que luego pasarán a formar parte del ideario del desarrollismo latinoamericano de aquellos años: la necesidad de la acción efectiva, pero en el marco de una mayor apertura hacia los países centrales.

En América Latina estas ideas arribaron rápidamente debido a que la región era su sujeto predilecto, ya que se trataba de países políticamente soberanos, en los que las consecuencias del atraso no podían asignarse, por lo menos directamente, a los legados coloniales. Así, había que buscar causas estructurales, primordialmente económicas, al problema del desarrollo, y las teorías del desarrollismo venían a proponer una respuesta que reclamaba una acción interventora del Estado. Es en este sentido que Sonia Fleury afirma que "el desarrollismo se constituyó en un proyecto de modernización para la región basado en la capacidad de planificación e inducción estatal de nuestra industrialización tardía, en ausencia de una clase hegemónica capaz de conducir ese proceso (Fleury, 2004, 62)".

¿Cómo pensaban, entonces, los desarrollistas de los 60 y principios de los 60 a la economía de la región? Podemos comenzar planteando que el desarrollo económico como búsqueda de una transformación de la estructura productiva tendiente a incrementar la productividad y competitividad de la industria aparece como una idea que pocos cuestionaban, por lo menos para los países más grandes. Tal como lo afirmara Aldo Ferrer en 1963, refiriéndose al caso argentino, "la raíz del estancamiento económico del país radica en un conjunto de factores que han determinado la conformación de una estructura económica sumamente rígida e incapaz de crecer, a menos que se solucionen radicalmente sus estrangulamientos y rigideces fundamentales" (Ferrer, 1963, 212).

En lo que refiere a los mecanismos, Héctor Diéguez incluso va más allá y plantea un consenso social respecto a la necesidad de la intervención del Estado, al afirmar que

"ya nadie se atreve a discutir la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales. Del viejo Estado liberal del 'dejar hacer, dejar pasar' que propugnaba la libre contratación, hasta el Estado social moderno, que aun en los países políticamente más atrasados fija algunas condiciones mínimas a los contratos de trabajo, hay la distancia de un vigoroso movimiento obrero que supo hacerse justicia por su mano, con acción decidida y pujante" (Diéguez, 1958, 130).

Nicolás Dvoskin,  
Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política...

En el mismo documento señala Diéguez que “en los países no desarrollados [...] la función esencial del Estado es promover el desarrollo” (Diéguez, 1958, 131). Ferrer coincide al afirmar que “será indispensable lanzar una política de desarrollo que canalice recursos hacia los sectores estratégicos. De otro modo no habrá desarrollo” (Ferrer, 1963, 212).

Entonces, de la necesidad del desarrollo se desprende directamente la legitimación del accionar estatal, en tanto se reconoce que no existen los medios para un desarrollo sin participación del Estado, mas no sea por ausencia de una burguesía nacional capaz de encabezar el proceso. Carlos Altamirano sintetiza esta relación conceptual entre desarrollo y Estado de la siguiente manera:

¿qué compartían todas las tesis y recomendaciones asociadas a la economía del desarrollo [...]? No sólo el argumento de que la Argentina debía abandonar el rango de país especializado en la producción de bienes primarios [...], sino también el de que ese cambio no sobrevendría por evolución económica espontánea. La edificación de una estructura industrial integrada, así como el crecimiento económico en general, debían ser promovidos. [...] Y el agente por excelencia de ese impulso era el Estado (Altamirano, 1998, 80).

A los fines del proyecto de investigación que aquí se presenta, ¿cuál sería el rol de lo social en esta agenda? Claramente, la política social va a ocupar un lugar menor en las preocupaciones políticas. Si bien la región va a atravesar un período de consensos respecto a la legitimidad de los derechos sociales, el rol de la política social en el desarrollo va a ser secundario. ¿En qué se sostiene esto? Principalmente, en que los canales causales que llevarían desde las políticas implementadas hasta los resultados esperados estarían garantizados por elementos económicos “duros”. Se entendía que las inversiones de capital, las apuestas infraestructurales y la mejora tecnológica generarían por sí solas el camino del desarrollo, a partir de ir superando las barreras del atraso. En cierto sentido, se puede hablar de la confianza en un “derrame desarrollista”, distinto al liberal, ya que este último no requiere intervención externa para funcionar, pero derrame al fin.

En particular, es interesante preguntarnos por el rol que juega la distribución del ingreso. Si bien los programas desarrollistas hacían hincapié en que el desarrollo debía concretizarse en la industria, y esta tenía características productivas fordistas o cuasi-fordistas y se destinaba a los mercados internos, lo que implicaba que era necesario que los salarios sean elevados para poder consumir los bienes industriales, no encontramos en los programas de desarrollo referencias a la necesidad de que se implementen políticas redistributivas ni diagnósticos que sostengan que la desigualdad pueda ser considerada como una causa del subdesarrollo.

Las problemáticas sociales más acuciantes, como el desempleo o la pobreza, no necesitarían ser solucionadas con políticas de empleo, subsidios, programas alimentarios o transferencias a los sectores vulnerables. Sergio Fiscella sostiene que “bajo el modelo desarrollista, la política social se inscribe como un subproducto del crecimiento económico” (Fiscella, 2005, 57). Para el caso al que más se ha dedicado el autor, el de los sistemas de pensiones a la vejez, vale el mismo criterio. ¿Cuáles son las propuestas de reforma previsional de este período? Con matices, tienden a primar las intenciones de crear sistemas de reparto contributivos, donde la universalidad del acceso vendría garantizada por el pleno empleo en la etapa activa de la vida. Es decir, no está en la agenda la implementación de protecciones no contributivas a la vejez, salvo para paliar coyunturas puntuales.

Nicolás Dvoskin,  
Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política...

## El diagnóstico de la heterogeneidad estructural

La hipótesis de la heterogeneidad estructural como diagnóstico de las economías latinoamericanas –principalmente de las más grandes- va a empezar a surgir a mediados de los sesenta como consecuencia de la identificación de problemas estructurales persistentes luego de lustros de acelerado crecimiento económico. Si bien las propias perspectivas de las “teorías del desarrollo” ya incluían nociones de economías fragmentadas –principalmente Lewis-, el pensar a las economías de la región como heterogéneas, compuestas por sectores de alta productividad en convivencia con otros de baja productividad y escasísima generación de excedentes se pone de moda recién hacia finales de aquella década. O, en todo caso, lo que se pone de manifiesto es el no cumplimiento de las premisas del ya mencionado “derrame desarrollista”. Si en un país van a convivir sectores de alta y baja productividad, no existe ningún mecanismo automático que genere los eslabonamientos necesarios para que los segundos se desarrollen. Algunos de los principales autores que desarrollaron este concepto para toda la región fueron Pinto (1970) y Sunkel y Paz (1970). En líneas generales, la hipótesis de la heterogeneidad estructural va a referir a diferentes posibles heterogeneidades, donde lo que se pone en discusión no es solo que estas existan, sino que los canales que las entrelazan son débiles, y por ende, en ausencia de políticas específicas para mitigar esta situación, la propia heterogeneidad tiende a mantenerse o incluso a reforzarse.

Entonces, si la hipótesis de la heterogeneidad estructural va desplazando lentamente a la del subdesarrollo, ¿cómo se transforma el rol de la política social en la agenda? Precisamente, podemos postular que la necesidad de incorporar a la seguridad social en la agenda del desarrollo y de la planificación del desarrollo surge como una de las respuestas al problema de la relación entre crecimiento y distribución en el seno de las propias estrategias de desarrollo. Si los programas económicos eminentemente desarrollistas y las teorías del desarrollo que los sostenían hacían hincapié en la necesidad de expandir y diversificar la producción antes que, en encauzar procesos redistributivos, estas nuevas miradas que se empiezan a imponer hacia mediados de los 60 proponen, como complemento, el camino inverso: que la redistribución del ingreso puede ser un medio para encauzar el crecimiento y el desarrollo, y no sólo una consecuencia deseable de los mismos.

Quizás el documento que mejor sintetice esta relación sea el informe titulado El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, elaborado por la CEPAL y publicado en 1969. De hecho, la CEPAL será el principal organismo promotor y difusor de la hipótesis de la heterogeneidad estructural. En el mencionado texto se entiende, por ejemplo, que la política social es un campo de acción pública que “ha permanecido casi totalmente al margen del movimiento de planificación del desarrollo de los últimos años” (CEPAL, 1969, 229). En esta línea, se sugiere, naturalmente, que la misma se incorpore a la planificación del desarrollo (CEPAL, 1969, 243 - 244) pero, además, que ella sea considerada a la hora de definir los objetivos nacionales de redistribución del ingreso (CEPAL, 1969, 239) y de pleno empleo y aumento de la productividad (CEPAL, 1969, 241). Al mismo tiempo, para el caso de la seguridad social cabe rescatar un documento de la OIT de 1966 en el que se incluyen

“las directrices que deben seguir el desarrollo, la reforma y el perfeccionamiento de la seguridad social en los países de América, a fin de que la seguridad social sea un auténtico instrumento de política social, y en particular, un instrumento de distribución equitativa de la renta nacional que garantice un equilibrado desarrollo económico y social” (OIT, 1966, 3).

Nicolás Dvoskin,  
Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política...

Vale recuperar al respecto los aportes de Ricardo Moles, director de la Oficina Regional de la Asociación Internacional de Seguridad Social, quien señalara en ocasión de una conferencia de la Organización de Estados Americanos que

“es innegable que la limitación de medios en determinadas etapas del desarrollo económico exige la mejor y más racional utilización de los mismos. Esto puede lograrse mediante una estricta planificación que determine el límite de los recursos que, dentro del planeamiento económico, es posible y recomendable dedicar a los programas sociales” (Moles, 1970, 125).

De lo que se trata, entonces, es de encauzar un proceso de planificación integrada, es decir, de “dar una orientación social al desarrollo económico” (Moles, 1970, 226). Refiriéndose a América Latina, manifiesta que la región tiene características estructurales e institucionales que revisten especificidades que han de ser tenidas en cuenta en la conformación de los planes nacionales de desarrollo que incluyan objetivos sociales y redistributivos. En particular, sostiene que en América Latina son prácticamente nulos los canales de redistribución vertical de los ingresos (Moles, 1970, 219). Por ello, “la aportación del Estado puede actuar como elemento compensador de las desigualdades económicas entre sectores o regiones, contribuyendo a la redistribución horizontal del producto nacional” (Moles, 1970, 343).

También cabe citar a Lucila Leal de Araujo, jefa del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien sostiene que

“el creciente interés mostrado en los problemas de la redistribución del ingreso, tanto en los países industrializados como en los que están en distintos estadios del desarrollo, se debe al hecho de que las políticas redistributivas han sido incluidas entre los principales objetivos de los programas socioeconómicos a nivel nacional” (Leal de Araujo, 1972, 243).

En este sentido, el primer objetivo es definir en qué medida los sistemas de seguridad social y las políticas sociales funcionan, o no, como “maquinaria para la redistribución del ingreso” (Leal de Araujo, 1972, 245) y cómo esto se relaciona con otros mecanismos redistributivos, en especial con la estructura del gasto público y la recaudación impositiva.

### **La agenda futura de investigación**

En el marco del proyecto de investigación a partir del cual el autor de este trabajo intenta profundizar en los contenidos vertidos en los acápite precedentes, las actividades consisten en la búsqueda, la selección y el análisis de fuentes primarias de seis tipos, tales como documentos y textos originales de los proyectos de reforma de la seguridad social y la política social, documentos oficiales sobre planificación del desarrollo, tales como los textos de los planes de desarrollo e informes y actas sobre temáticas específicas (sectoriales o regionales), notas de diarios y artículos en revistas, versiones taquigráficas de los debates legislativos, así como libros de actas de congresos, jornadas y eventos, documentos y publicaciones oficiales de distintos organismos públicos y privados -incluyendo documentos de organizaciones internacionales-, libros, revistas y artículos académicos en general. En síntesis, en este breve resumen se exponen algunos de los principales fundamentos y lineamientos introductorios de esta investigación en curso, y se agradecen comentarios, críticas y sugerencias para llevarla a cabo de la mejor manera posible en los próximos años.

Nicolás Dvoskin,  
Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política...

## Bibliografía

- Altamirano, C. (1998): Desarrollo y Desarrollistas. Prismas, Revista de Historia Intelectual (2), 75 – 94.
- CEPAL (1969): El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina. Nueva York.
- Diéguez, H. (1958): Teoría y práctica de la economía argentina. Buenos Aires: Escuela de Capacitación Sindical de la Confederación de Empleados de Comercio.
- Dvoskin, Nicolás (2015): La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957 - 1994). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma. Buenos Aires: Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FCS – UBA.
- Ferrer, A. (1963): "Intervención en las Jornadas Económicas organizadas por la CGT" en Altamirano, C. Bajo el signo de las masas (1943 - 1973). Buenos Aires: Emecé.
- Fleury, S. (2004): Ciudadanías, exclusión y democracia. Nueva Sociedad (193), 62 - 75.
- Fiscella, S. (2005): Estado, ciudadanía y política social: estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones. Buenos Aires: Espacio.
- Gerschenkron, A. (1962): Economic backwardness in historical perspective. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, A. (1958): The strategy of economic development. New Haven: Yale University Press.
- Leal de Araujo, L. (1972): Social security as an instrument of income redistribution in the developing countries. International Social Security Review, 25 (3), 243 - 254.
- Lewis, A. (1955): The theory of economic growth. Londres: Allen and Unwin.
- Moles, R. (1970): Seguridad social y planificación nacional. Revista de Seguridad Social, 3 (20 - 23), 113 - 126; 215 - 236; 335 - 344; 437 – 456.
- OIT (1966): Programa de seguridad social para las Américas, Ginebra.
- Pinto, A. (1973): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. El trimestre económico, 37 (145), 83 - 100.
- Rostow, W. W. (1962): The stages of economic growth: a non-communist manifesto. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970): El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México D.F.: Siglo XXI.