

Introducción a la teoría

DEL ATRASO EN AMÉRICA LATINA

ANTONIO GARCÍA

La elaboración de una teoría del atraso es la cuestión neurálgica y previa en la comprensión y definición de una verdadera estrategia de desarrollo. En términos estrictos el desarrollo no es una *noción en sí*, sino el *resultado global* de una amplísima operación estratégica y revolucionaria. Ningún país del mundo se ha *desarrollado* siguiendo las normas de racionalización formal que los científicos sociales de los países desarrollados han expuesto en sus "Manuales de Desarrollo". En su sentido más estrictamente histórico, el desarrollo ha sido un proceso dinámico resultante de una gran revolución interior—en Estados Unidos, en la Unión Soviética o en China Popular— o producto de una revolución industrial, como la inglesa, fundamentada en la práctica del colonialismo a escala mundial. En ninguna parte el desarrollo ha tenido la naturaleza formal de una operación rutinaria de cambio, diseñada para resolver la *problemática del atraso* por medio de políticas convencionales de ahorro e inversión.

Este enfoque del problema obliga a definir, en primer término, la naturaleza del *atraso* y del *subdesarrollo* ya que en la terminología convencional de la ciencia económica—hecha a imagen y semejanza de las naciones industriales— estas nociones aparecen como históricamente equiparables o conceptualmente equivalentes. En rigor de verdad, atraso es una noción estructural y subdesarrollo es una noción convencional: la primera exige un conocimiento dialéctico de las sociedades atrasadas como un todo, la segunda se fundamenta en medidas del crecimiento del ingreso real por habitante o de cualquier otro elemento utilizado como indicador estadístico de los grados de desarrollo "escaso o insuficiente". El estu-

dio del atraso como una estructura y como una dinámica, supone, necesariamente, *el enfoque del desarrollo* como una estrategia global. Si el atraso es una estructura y ésta se articula a los diversos sectores económicos, políticos y culturales de la vida social, el desarrollo no es una simple política destinada a elevar las tasas del ahorro, la inversión y la productividad de los recursos, sino una estrategia global de enfrentamiento a las estructuras que obstaculizan la transformación de la vida social y de audaz movilización del esfuerzo interno. La noción del subdesarrollo es radicalmente fragmentaria y mecanicista: mecanicista, porque se construye sobre el supuesto teórico de que *el desarrollo es un efecto inducido de ciertas innovaciones tecnológicas y de ciertas corrientes aceleradoras de la ecuación ahorro-inversión*. Fragmentaria y "compartimentista" porque se edifica sobre una concepción de la vida social como suma aritmética de compartimentos (económicos, políticos, culturales, éticos) que pueden aislarse a voluntad y que pueden ser tratados por partes. En esta noción del subdesarrollo se parte del supuesto de que el desarrollo es un proceso lineal de crecimiento económico, tal como se lo configura en los manuales tecnocráticos y cuantitativistas. De ahí que países atrasados puedan alcanzar elevadas tasas de inversión o de ingreso real por habitante—como ocurrió con la Cuba prerrevolucionaria o como ocurre con Venezuela— sin dejar de ser países atrasados. El caso de los países australes es aún más ilustrativo y ejemplar, ya que habiendo logrado un más alto nivel de cohesión nacional, de industrialización y de cambios institucionales, están sin embargo lejos de las tasas de crecimiento de la Venezuela actual o de la Cuba prerrevolucionaria. Este hecho prueba que los instrumentos cognoscitivos y las ópticas de observación—para apreciar y formular la problemática del atraso y del desarrollo— son inocuos o radicalmente inservibles, desde el punto de vista de

NOTA: Este artículo está destinado a explicar el sentido y alcances teóricos del libro del autor *La estructura del atraso en América Latina - Obstáculos al camino latinoamericano*, que edita la Editorial Pleamar de Buenos Aires.

los intereses latinoamericanos. Lo que hay en el fondo de estas ópticas o de estas ideologías tradicionales acerca del desarrollo, es que responden a las necesidades estratégicas de la potencia hegemónica, pero no sirven para que los países latinoamericanos se desarrollen. Su inutilidad no es norteamericana o inglesa, sino latinoamericana.

El afinamiento tecnocrático de “esquemas de desarrollo para América Latina”, por intermedio de organismos internacionales de tan elevada jerarquía como la CEPAL, no está contribuyendo al conocimiento crítico del estancamiento latinoamericano o al renovado diseño de una verdadera estrategia de desarrollo, porque se ha orientado por una pista falsa.

Ningún enfoque convencional, que no parta de un examen crítico de la realidad latinoamericana *tal cual es*, podrá formular una correcta teoría del atraso y del desarrollo en América Latina. Es una falacia la de considerar la posibilidad de un desarrollo latinoamericano por medio de los sofisticados esquemas liberales que exportan a América Latina. Estados Unidos o Inglaterra, o por medio de los esquemas de planificación central, tal como se elaboran en los centros de irradiación ideológica de la Unión Soviética. La experiencia histórica de América Latina demuestra que ni es posible un auténtico desarrollo con las fórmulas y bajo la hegemonía de Estados Unidos, ni es posible la construcción del capitalismo por medio del Estado liberal. La democracia liberal ha hecho crisis —por la gravitación política de las estructuras tradicionales de poder y por la incapacidad de autonomía de las clases medias— y el Estado liberal ha servido para resguardar la hegemonía de los grupos dominantes pero no para construir en América Latina una sólida economía capitalista.

El liberalismo económico ha sido, en América Latina, una ideología de las estructuras de dominación: por medio de ella han consolidado su poder las clases dominantes y se ha instalado la hegemonía —ayer inglesa y hoy norteamericana— sobre los centros estratégicos y vitales de América Latina. Es esta naturaleza de *ideología de colonización* y abatimiento de los sistemas defensivos del Estado, la que hace del liberalismo económico una ideología de subordinación colonial y de persistencia hegemónica del elenco tradicional de clases dominantes. Uno de los más graves y frecuentes errores en que incurren los observadores norteamericanos y europeos de América Latina, es el de atribuir el mismo significado histórico a las ideologías e instituciones que se trasplantan de los países desarrollados a los atrasados, de los centros metropolitanos a sus periferias coloniales. De acuerdo a este supuesto metafísico, el liberalismo o el socialismo son la misma cosa en Europa occidental y en América Latina, es la misma su naturaleza, su contenido, sus fuerzas, sus funciones históricas. Este error ha creado la peor de las confusiones, que es la consistente en utilizar el mismo repertorio de palabras sin poder hablar el mismo lenguaje. Los liberales o los socialistas europeos no pueden comprender este fenómeno de la “trasmutación” de las ideologías y valores al ser trasplantados a los contextos sociales e históricos de Asia, África o América Latina. El no comprenderlo —en Europa, en Estados Unidos o en América Latina— explica esa absoluta falta de autenticidad y ese vacío ritualismo que acompaña a las formulaciones hechas por liberales y socialistas en América Latina en relación a los problemas de su integración y desarrollo. Mientras en América Latina el liberalismo económico es una ideología de clases dominantes, en Europa occidental ha sido una ideología burguesa y del “estado llano”, frente al absolutismo del Poder Real o de las aristocracias feudales. Mientras en América Latina el socialismo ha sido una ideo-

logía de clases medias y de *élites* obreras, en Europa ha sido la ideología de un proletariado coherente, con tradición organizativa y con una *intelligentzia* capaz de trazar los rumbos universales de una nueva época.

Lo esencial del problema del liberalismo o el socialismo en América Latina no consiste, entonces, en que sean liberalismo o socialismo, sino en que son esquemas, ideales o mitos sin autenticidad latinoamericana y sin anclajes en su experiencia histórica, en su presente y en su futuro. El liberalismo sirvió a Inglaterra y Francia para efectuar esa revolución social, económica y política, sin la cual aún estarían ancladas en el Estado Leviathan o en los señoríos feudales. El socialismo sirvió a la Unión Soviética para acometer la más formidable tarea de transformación de la historia contemporánea, sin la cual no pasaría de ser un gigante bárbaro con pies de barro.

Este es el aspecto más trascendental del liberalismo y el socialismo como ideologías integradas a una experiencia humana: el haber suministrado a los pueblos europeos o eslavos las “motivaciones”, el ethos, la razón vital, para movilizarse en función de un gran objetivo estratégico situado en el horizonte. Por esa “razón vital”, el pueblo francés fue capaz de extraer de sí mismo las tremendas energías que desencadenaron la revolución de 1789. Lo mismo puede y debe decirse del socialismo: lo fundamental en él —como experiencia histórica— no es lo que tiene de filosofía social, sino lo que ha significado como poderosa estrategia de transformación nacional y humana, en busca de la Tierra Prometida. El que conquiste o no en el siglo XXI, esa Tierra Prometida —esa sociedad sin clases, sin Estado, sin propiedad privada, sin Derecho formal— es, históricamente, una cuestión secundaria. La cuestión esencial es lo que —motivadas y empujadas por ese ethos— Rusia y China han logrado ya conquistar dentro de su propio mundo o frente al mundo. Desde un ángulo estrictamente histórico, tiene poca importancia el que exista o no la Tierra Prometida: lo verdaderamente importante es lo que el hombre ha conquistado creyendo en ella y luchando voluntariamente por acercarse a ella. La *utopía absoluta* —como elenco de ideas o imágenes total o irrevocablemente muertas— es una utopía. Sólo es utopía aquello que no responde a una experiencia vital, que no tiene anclajes en la historia y que no expresa alguna íntima corriente de aspiración humana. Lo que equivale a decir que estamos diferenciando —como en el Evangelio— las “ideas vivas” y las “ideas muertas”.

Dentro de este orden de ideas tendrá que localizarse, conceptualmente, esta compleja problemática relacionada con los fenómenos del atraso y del desarrollo en la América Latina.

La noción de subdesarrollo es parte integrante del esquema teórico de las grandes naciones industriales, en cuanto tienden a medir a los países atrasados con sus propias medidas de crecimiento. En este sentido, subdesarrollo no es “incapacidad de desarrollo” —mientras persista un cierto cuadro de estructuras sociales, económicas y políticas— sino “desarrollo insuficiente”, en términos de una cierta escala cuantitativa de valores. De allí que tradicionalmente se haya desestimado la necesidad de una teoría del atraso y que se haya centrado la política del desarrollo en la utilización convencional de ciertos recursos —nacionales y extranjeros— para lograr una elevación de niveles de ahorro, inversión, productividad, etc. Dentro de este esquema, lo único verdaderamente posible es desarrollarse aceptando el “modelo implícito” de la “colonia próspera”.

Los nuevos puntos de partida que se intenta señalar en este análisis, son los de que debe elaborarse una teoría del atraso —como expresión de la capacidad reflexiva de la América La-

tina frente a su propia experiencia histórica— y que debe diseñarse el desarrollo como una operación estratégica de movilización del esfuerzo interno en procura de una nueva imagen de comunidad nacional. Desde este punto de vista, ni la teoría del atraso puede plasmarse sin un enorme esfuerzo del pensamiento latinoamericano por comprender su propio universo, ni la estrategia del desarrollo puede funcionar sin profundos cambios estructurales, sin la irrupción enérgica de nuevas clases dirigentes y sin una toma de conciencia de las confrontaciones y conflictos que dominan la escena mundial.

El marco teórico de este raciocinio debe ser la definición de esos conflictos o de esas contradicciones fundamentales que caracterizan la escena contemporánea, sin cuya comprensión los hemisferios atrasados carecen de la facultad de trazar un nuevo proyecto de vida. A grandes rasgos, esas contradicciones fundamentales son tres: la primera, la que existe entre el elenco de naciones dominantes y el proletariado de países atrasados, de cualquier nivel histórico; la segunda, la que determina la confrontación dialéctica entre el sector socialista y el sector capitalista del mundo; y la tercera, la que funciona entre las clases dominantes y las dominadas (burguesía-proletariado, oligarquía-fuerzas populares, etc.) en el seno de cada país.

Estos conflictos no adoptan la forma de confrontaciones verticales de sistemas, naciones y clases, ni tienen la misma incidencia político-económica en los distintos hemisferios o en los diversos países. El conflicto capitalismo-socialismo no puede juzgarse a través de la confrontación político-militar de grandes potencias como Unión Soviética y Estados Unidos, sino de la interinfluencia dinámica entre los sectores socialistas y capitalistas del mundo, que opera como una poderosa fuerza de integración y como un motor de cambios económicos, políticos y culturales.

Los países atrasados son aquellos que, paradójicamente, se ven envueltos y desgarrados por todos los conflictos, ya que precisamente, por ser atrasados, carecen de estructuras político-sociales defensivas. El único método para romper este círculo vicioso —el de que los países son atrasados porque no tienen estructuras defensivas y no tienen estructuras defensivas porque son atrasados— es replantear el problema del atraso y del desarrollo desde estas nuevas perspectivas y aceptando el supuesto de que *el desarrollo de los países atrasados sólo puede ser obra de ellos mismos*, de su facultad reflexiva, de su audacia teórica y de su inquebrantable capacidad de movilizarse en función de un objetivo nacional y latinoamericano.

En este nuevo camino, la máxima prioridad política tiene que asignarse al problema del Estado, como única estructura capaz de conducir la operación estratégica y global del desarrollo. En consecuencia, la esencia de la cuestión política no es la de que el Estado se ajuste o no a un esquema de constitucionalismo burgués o de capitalismo liberal, sino la de que disponga del *poder real* para enfrentarse a los obstáculos y para conducir enérgicamente el proceso de cambios. Concentración de poder en el Estado y legitimación del nuevo poder sustituyendo el sistema tradicional de conducción política por nuevas estructuras de participación popular.

Semejante imagen del Estado es una negación de la imagen acuñada por el liberalismo económico y destinada a impedir la creación de “un sector estatal de la economía” y de una estructura con capacidad de crear una propia dinámica y unas propias reglas del juego. En el enfoque clásico de Estado liberal, lo esencial no es sólo el que éste se mantenga dentro del marco ideológico de la *subsidiaridad* (esto es, la acción sim-

plemente subsidiaria en relación a la economía privada), sino el que se conserve dentro del campo de influencia y hegemonía de las clases dominantes. El gran riesgo de todo proceso de estatización económica —desde el punto de vista del interés y aspiraciones de esas clases dominantes— es el de que el Estado tienda a nacionalizarse, a crear su propia personalidad histórica, emancipándose del sistema tradicional de hegemonía. Es esto, justamente, lo que ha ocurrido en los procesos revolucionarios de México, Bolivia y Cuba y lo que, por una vía populista y evolutiva, empezó a configurar los nuevos y frustrados fenómenos de capitalismo de Estado en Argentina, Uruguay y Chile. La frustración de estos procesos reformistas en las repúblicas australes, se debió a la ambigüedad política de las clases medias y a su imagen populista —o justicialista— del Estado, como un mecanismo de redistribución de ingresos pero no como una poderosa estructura de conducción nacional. Los movimientos y partidos populistas de clases medias, enunciaron los problemas de la modernización formal del Estado (en el orden de la representación o de la justicia distributiva) pero no alcanzaron a comprender la imposibilidad política del desarrollo sin un Estado nacional fuerte y sin un orgánico y decisivo sector estatal de la economía, en un momento histórico en el que el capitalismo monopolista de Estado ha pasado a ser una forma normal de existencia del capitalismo desarrollado y en el que el crecimiento resulta la expresión de una estrategia global. El hecho de que tanto las *élites* tradicionales de las clases dominantes en América Latina como los líderes de Estados Unidos se pronuncien, irreductiblemente, contra la iniciativa y las posibilidades de un Estado nacional fuerte, demuestran que su objetivo no es el desarrollo latinoamericano sino la hegemonía de esa potencia y de esas clases.¹ Este fenómeno nada tiene de sorprendente, si se considera que la contribución norteamericana en diez años de Alianza para el Progreso no alcanza a ser la décima parte de lo que gasta Estados Unidos en un año de guerra en Vietnam.

El nudo de esta problemática no ha sido resuelto por las ideologías de los partidos reformistas o revolucionarios convencionales, sino por la propia historia latinoamericana. El desarrollo, como una estrategia global, no está ligado a ninguna “escuela”, a ninguna tendencia teórica, a ninguna ideología formal de partido, sino a la praxis de la revolución nacional en América Latina. La Revolución mexicana inauguró ese camino de conocimiento y fue la primer tentativa exitosa de dar respuestas adecuadas a la problemática del atraso y a la exigencia de una estrategia global de movilización del esfuerzo interno. El desarrollo actual de México es el producto de la revolución nacional, pese a que todavía son muy grandes y muy graves los problemas de estrangulamiento interno, de

¹ Es característico del comportamiento norteamericano el que las fórmulas de “capitalismo liberal para la América Latina” no sólo provengan de los líderes de derecha de los partidos Republicano o Demócrata, sino aun de la llamada “izquierda kennediana”. En reciente mensaje destinado a la América Latina —“To seek a newer world”— el senador Robert F. Kennedy reiteró la antigua posición norteamericana adversa a la estatización económica o sea, a la constitución de un poderoso sector estatal de la economía. “Cuando —dice— como sucede a menudo, el Gobierno asume la explotación de la industria expropiada, el resultado suele ser una gran pérdida de rendimiento, una sobrecarga de las nóminas de pago, una estructuración artificial de los precios y una pérdida general para la economía del país. Tal es lo que ha sucedido, por ejemplo, con el estaño en Bolivia y con los ferrocarriles en Argentina y Brasil” (“A la Alianza para el Progreso le faltan bríos”, Robert F. Kennedy, *Life*, Chicago, 25 de marzo, 1968, p. 22). En este análisis del senador Kennedy, no se dice que los ferrocarriles ingleses nacionalizados en Argentina o las minas de estaño nacionalizadas en Bolivia habían pasado —en manos de la empresa privada— el nivel de la obsolescencia.

marginalidad campesina y de distribución social del ingreso. Lo que intentó, posteriormente, la revolución boliviana, fue enfrentarse heroicamente a la problemática de su anacrónica estructura agrario-minera por medio de una estrategia global, definida ideológicamente *en el proceso mismo* de movilización de las fuerzas sociales de cambio. La revolución perdió sus objetivos cuando se desvertebraron esas fuerzas populares de cambio y cuando la estrategia global fue sustituida por una serie de políticas aisladas e incoherentes de nacionalización minera, ocupación del Estado, redistribución de los ingresos y reforma agraria.

El desarrollo contemporáneo de México no consiste en que sus tasas de inversión o de ingreso por habitante sean más elevadas que las de Puerto Rico, sino en que ha logrado movilizar sus fuerzas internas hacia una nueva y propia imagen de la vida en el mundo. Por lo tanto, los términos de su desarrollo nacional no pueden evaluarse por medio de los patrones económicos con que los economistas norteamericanos miden el crecimiento y la prosperidad de Puerto Rico, por la sencilla razón de que el objetivo estratégico de México es el de ser una nación autodesarrollada y no una colonia próspera.

Estas reflexiones inducen a replantearse el problema del desarrollo, no como una limitada cuestión de niveles y ritmos de incremento de ciertos indicadores estadísticos, sino como un problema mucho más profundo y complejo: el de autodeterminación nacional, en términos de facultad de movilización plena de los recursos internos y de afirmación enérgica de la voluntad de ser y de hacer. No existe, válidamente, otro marco histórico del desarrollo, como lo demuestra, por lo demás, la valiosa y reciente experiencia de Estados Unidos, de la Unión Soviética o de China Popular. En todos los casos, el desarrollo ha sido la *expresión* o efecto indivisible de una estrategia global de audaces transformaciones, demoliendo las estructuras internas anacrónicas y modificando las formas coloniales de la dependencia externa.

Desarrollo es un término funcional y dialéctico: supone la negación y superación de un estado de atraso. Pero el problema radica en saber si el atraso es un *estado* o un *estadio*, una *estructura* o una simple nomenclatura de tránsito entre el estancamiento y el desarrollo, una condición del *ser* o del *tener*. Esta es, precisamente, la problemática que se analiza, críticamente, en este ensayo. La hipótesis fundamental es la de que el atraso es una estructura que articula y comprende todas las esferas de la vida social en los países atrasados y que, en consecuencia, funciona y se regula por su propia dinámica. De allí que insista en el concepto de que el atraso es un sistema de reacción en cadena, cuyo funcionamiento negativo compromete a la totalidad del ser social y se propaga a los diversos sectores de su vida —económicos, políticos, culturales, ideológicos, etc.— tendiendo a desencadenar lo que ha llamado Gunnar Myrdal “procesos de acumulación circular acumulativa”.

El descubrimiento y análisis de los “factores estructurales del atraso”, exige no sólo una aguda penetración en los procesos históricos de los países latinoamericanos —en su experiencia vital— sino la adopción de una perspectiva interna, latinoamericana, para reconocer conceptualmente esos procesos. En definitiva, una teoría del atraso sólo puede ser producto de una óptica auténticamente latinoamericana y parte integrante de una teoría general sobre el ser histórico de América Latina.

Ahora bien: si el atraso es una estructura y opera como un sistema de reacción en cadena —con signo negativo— existe

una diferencia radical, no simplemente semántica, entre las nociones de atraso y subdesarrollo. Atraso es un estado de los países atrapados en una cierta conformación estructural —hacia adentro y hacia afuera— y cuya característica esencial no es la de que no crezcan, sino la de que no pueden generar un desarrollo autosostenido. Subdesarrollo es un estadio de los países en su tránsito normal hacia formas más elevadas de utilización de sus recursos, dentro del marco de un proceso universal de racionalización de la vida económica y con objeto de lograr unas metas formales o niveles de crecimiento lineal de su economía.

La teoría del atraso, diseñada desde esta perspectiva interna de la América Latina, es, entonces, un intento orgánico de redefinir los obstáculos al “camino latinoamericano” y de replantear la concepción del desarrollo asignándole la jerarquía de una estrategia global.

Desde una perspectiva externa, la crisis de la bipolaridad y el ascenso de los hemisferios atrasados a nuevos niveles de participación en la vida mundial, abren la posibilidad de que la década del setenta se transforme en el ciclo histórico del desarrollo, ya no dentro de los esquemas paternalistas prohibidos por las grandes potencias mundiales, sino como producto de la iniciativa, la capacidad creadora y el esfuerzo interno de los propios hemisferios o países atrasados. La crisis del sistema fundamentado en la bipolaridad y en la doctrina paternalista de que el desarrollo de los pueblos débiles es una responsabilidad de los pueblos fuertes, se expresa en dos fenómenos trascendentales: el de que la confrontación económico-militar EUA-URSS se ha transformado en un sistema de equilibrio entre dos desmesurados potenciales de destrucción masiva y total; y el de que esas grandes potencias han dejado de ser bloques monolíticos de poder, al operar o explotar dentro de ellas las fuerzas internas comprimidas por el esquema stalinista de “dictadura del proletariado” o por los patrones norteamericanos de una “democracia blanca” con discriminación racial. La confrontación EUA-URSS ha adquirido el carácter de sistema de recíproco control de dos gigantes armados e inmovilizados por la tremenda carga destructiva de su poder nuclear. En esta autoinmovilización de los gigantes atómicos —así como en el surgimiento de China como nueva potencia mundial— reside el principio de flexibilidad y de movilidad internacionales que explica la nueva actitud de la Francia golista, la explosión nacional de Polonia o Checoslovaquia, la victoria político-militar de Vietnam y los nuevos procesos revolucionarios que se incuban en el pueblo norteamericano.

Las crecientes conexiones originadas en las luchas revolucionarias del Poder Negro o del Poder Cobrizo en Estados Unidos —no en la participación ideológica del proletariado industrial, aburguesado y satisfecho— así como las crecientes presiones de un pueblo ruso que ya no es el de 1917 o el de 1940, han abierto el camino al policentrismo, no sólo en la forma europea occidental de que un elenco de naciones de clase alta comparta la hegemonía mundial, sino en la forma asiática, africana o latinoamericana de que todos los pueblos del mundo participen en la conformación democrática de un nuevo sistema de poder mundial.

En la progresiva acumulación de estos factores internacionales reside la posibilidad y la fuerza de los países atrasados, transfiriéndose a ellos, íntegramente, la responsabilidad estratégica de desarrollo. Quedan así abiertas las puertas de la nueva época, en la que la liberación y el desarrollo de los países atrasados será obra de ellos mismos.