

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Raúl Prebisch

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1985

SUMARIO

Nota de la Dirección	7
Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe. <i>Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.</i>	9
Exposición presentada a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe. <i>Enrique V. Iglesias</i>	59
La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo. <i>Raúl Prebisch</i>	65
Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina. <i>Torcuato Di Tella</i>	91
La transformación del modelo de industrialización en América Latina. <i>Klaus Esser</i>	103
El proceso de acumulación y la debilidad de los actores. <i>Víctor E. Tokman</i>	117
La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos. <i>François Le Guay</i>	129
La recuperación de la hegemonía norteamericana. <i>María da Conceição Tavares</i>	141
Crisis, ajuste y política económica en América Latina. <i>David Ibarra</i>	149
Comentario	157
Carlos Massad: "El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor" <i>Revista de la CEPAL</i> N° 19, abril de 1983, pp. 185 a 197. <i>Observaciones acerca del análisis formal del servicio real de la deuda</i> (Roger Lindqvist y Soren Wibe) <i>Respuesta</i> (Carlos Massad)	
Publicaciones recientes de la CEPAL	158

Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina

*Torcuato Di Tella**

A partir de una visión realista de la evolución probable de los principales condicionantes económicos que enfrentan los países de la región, en especial la deuda externa, el autor esboza los trazos gruesos de una estrategia para impulsar el desarrollo a mediano y largo plazo. Con relación a la deuda externa pronostica una evolución crecientemente conflictiva, hasta el punto que su gravedad facilitará la aceptación de propuestas más flexibles por parte de los bancos y los países acreedores. Los propios conflictos acelerarán el proceso histórico e irán creando los escenarios y los actores que pugnarán por airear la sofocante situación actual.

Con ese trasfondo, los países latinoamericanos deberán reencauzar su desarrollo económico por la senda industrializante, proteccionista y planificadora abierta por algunos de ellos en los años treinta. Ello significa poner énfasis en la intervención del Estado y en el mejoramiento de su eficiencia, movilizar los recursos ociosos, orientar la producción hacia actividades que contribuyan a elevar los niveles técnico-productivos, científicos, sociales y culturales, fortalecer los sistemas democráticos y reforzar la cooperación regional. Esta última no debe ser concebida sólo en el plano económico-financiero, aunque sea éste muy importante; los años por venir requieren que se cree una profunda solidaridad latinoamericana que permita la realización de acciones colectivas que sustenten y expresen el poder de la región en su conjunto.

*Sociólogo argentino, actualmente profesor de la Universidad de Buenos Aires.

I

La catástrofe que se avecina

Las perspectivas de mediano plazo de la evolución política y social de América Latina están muy condicionadas al actual estrangulamiento producido por la deuda externa. Este estrangulamiento sólo puede superarse mediante la expansión extraordinaria del producto y las exportaciones, o la renegociación colectiva y radical de las condiciones de pago de la deuda, incluidas rebajas importantes de los intereses. Al intentar cualquiera de estas dos soluciones se tropieza con una serie de círculos viciosos, porque para aumentar la producción y las exportaciones se precisa una capacidad de acumulación que justamente está bloqueada por el servicio de la deuda. Si se usaran aportes masivos de capital extranjero habría que enfrentar fuertes remisiones de ganancias; y, además, resolver el problema por esa vía implica una enajenación de recursos tan grande que provocaría reacciones políticas insuperables. Por otra parte, la renegociación colectiva y radical de las condiciones de la deuda exige una capacidad política que la región no tiene, en buena medida por la debilidad de sus economías nacionales, desestabilizadas por sus estrecheces financieras (Hill y Tomassini, 1982; Jaguaribe, 1982; Villanueva, 1980).

La situación es tan grave que pone sobre el tapete la posibilidad de soluciones extremas. Una es la recolonización, acompañada de esquemas políticos autoritarios, puesto que la opinión pública no la aceptaría. La otra es el incumplimiento desafiante de las obligaciones de la deuda, lo que generaría condiciones revolucionarias y muy probablemente también autoritarias, aunque de signo distinto al anterior. Si se considera que la situación de crisis se seguirá reproduciendo cada año, durante un tiempo imprevisible, y se piensa en la veintena de países relativamente grandes del Tercer Mundo que se caracterizan por alta inestabilidad política, un mero cálculo de probabilidades lleva a la conclusión de que en algún momento a alguna élite política se le ocurrirá la estrategia —del tipo de la invasión de las Malvinas— de romper las reglas del juego. Este desenlace, si ocurre en algún país chico, podrá ser absorbido por el sistema financiero internacional sin problemas. Si, en cambio, se da en un país de mayores dimensiones su impacto será muy grande. Quizá no sea tan catastrófico para el sistema

financiero del Norte como a veces se cree; pero sin duda provocará conmoción y exigirá una intervención masiva de los Estados de esa parte del mundo para salvar el sistema. Por otra parte, un escenario de ese tipo implicará un conflicto entre el país incumplidor y los guardianes del orden internacional, capaz de generar una situación bélica —de nuevo, del tipo de las Malvinas— pero con desenlace no necesariamente parecido, y con posibles complicaciones internacionales entre los grandes bloques. Claro está que en este caso el *taxpayer*, que hoy es tan invocado como opiniéndose a enfrentar los costos de una renegociación radical de la deuda, tendrá que pagar los platos rotos, quizá incluso sin enterarse. Aunque el Norte, en esta eventualidad, pudiera imponerse lo haría a un costo excesivamente grande tanto en cuanto a vidas o material bélico como a quiebras bancarias y, sobre todo, a pérdida de prestigio y credibilidad de su papel conductor de un orden internacional. Para el país del Tercer Mundo que se orientara por la vía del incumplimiento las consecuencias serían también graves, y por lo tanto harían poco recomendable su acción, en un análisis frío de las ventajas y desventajas involucradas. Pero no es de esta manera que se toman las decisiones políticas, cosa que los países del Norte sin duda saben, puesto que conocen muy bien su propia historia (Calcagno, Sáinz y de Barbieri, 1972; Lechner, 1981; González, 1981).

Este panorama puede parecer tremendista y, por cierto, lo sería si se propusiera en forma explícita tal vía de acción. Pero es muy probable que sucedan eventos de ese tipo dentro de quince a veinte años que es el término que se considera en este trabajo. Porque en ese lapso no es realista pensar que los países del Tercer Mundo —salvo alguna excepción— puedan resolver su actual difícil situación. La tentación rupturista seguirá, por lo tanto, bailando en sus horizontes, y calentando la imaginación de alguna de sus élites o contraélites dirigentes. Dicho con otro lenguaje, esto es bastante coincidente con las declaraciones de Henry Kissinger en el sentido de que, de no consolidarse adecuadamente las instituciones, de nuestro tipo de países emergerían nuevos líderes revolucionarios.

Lejos de ser tremendista, el panorama es incluso moderado, si se piensa en eventos como los que acompañaron a la independencia de la

India, las guerras de Biafra, de Bangla Desh, de Irán e Irak, o la Revolución Cultural China o la de Cambodia. Ciertamente es que en América Latina las condiciones económicas y sociales son en general menos angustiosas que en la mayor parte del Tercer Mundo, pero hay todavía grandes regiones, y países enteros, cuyo nivel de vida es muy cercano al mínimo de subsistencia. Por otra parte, el estrangulamiento debido a la deuda pública se aplica a todos, y no está dicho que en regiones más prósperas, una vez que entren en crisis, no pueda haber fenómenos políticos tanto o más extremos, aunque sean de un tipo algo distinto. Además, aun cuando el evento rupturista no ocurra en América Latina, sus consecuencias se harán sentir en esta área.

Es también previsible en el mediano plazo una crisis seria de la política económica del actual gobierno estadounidense. Esta busca compensar los déficit presupuestarios y de comercio exterior con un fuerte endeudamiento público e importación de capitales, ambos asociados a altas tasas de interés. El consecuente robustecimiento del dólar hace más difícil cerrar la brecha externa; y las tasas de interés ahogan al sector productivo, aunque consigan éxitos parciales en disminuir la inflación. La euforia, y el consiguiente apoyo de la opinión pública norteamericana, no pueden durar mucho, porque un simple cálculo numérico indica que más tarde o más temprano los aparentes remedios se transforman en parte de la enfermedad. Los flujos de capital extranjero comienzan a generar corrientes contrarias de servicios financieros, la deuda pública del gobierno debe pagarse al menos en sus intereses, y las empresas finalmente caen bajo el peso de sus compromisos bancarios. Claro está que la teoría detrás de esta política es que todo esto reordena los factores productivos por medio de la disciplina del mercado, y hace de nuevo competitiva internacionalmente a la economía de los Estados Unidos. Pero es, precisamente, esta excesiva creencia en las virtudes del mercado la que mostrará su inviabilidad en un futuro no demasiado lejano. La crisis, entonces, exigirá —como ya ocurrió a comienzos de los años treinta— un *New Deal* que otorgue al Estado un papel interventor más dinámico, sobre todo en su control del sistema financiero. Así como en Europa ha habido fuertes injerencias en el sistema bancario —más por razones ideológicas, en Francia, más por razones prácticas, en

España— algo parecido es previsible en los Estados Unidos. A la presión de los deudores internacionales se sumará la de los mismos productores locales, algunos de ellos de dimensión transnacional. El equivalente actual de un Plan Marshall no puede consistir en dádivas unilaterales ni en el fomento masivo de las exportaciones de capitales del centro a la periferia. Debe consistir, fundamentalmente, en una intervención y control del sistema financiero internacional, que impliquen una disminución radical de los valores reales de los créditos actualmente existentes. A esto debe acompañar, como se argumentará más adelante, la estabilización de los precios de los productos básicos de exportación del Tercer Mundo, tendencialmente en valores más altos que los actuales, todo ello impulsado por algún esquema—motivado políticamente— del tipo de la OPEP.

Resumiendo lo dicho hasta ahora, se debe plantear una primera hipótesis, a saber, que una o más rupturas de las reglas del juego internacional van a ocurrir, en los próximos veinte años, con complicaciones bélicas serias, cada vez más probables a medida que pasa el tiempo, sin que se den otras soluciones. Siguiendo en esta exploración futuroológica, se puede agregar una segunda hipótesis, según la cual la predisposición de los gobiernos del Norte a tomar cartas e intervenir en el sistema financiero será cada vez mayor. Lamentablemente, serán necesarios uno o más eventos traumáticos para empujar a esos gobiernos a adoptar las medidas del caso, que herirán a fuertes intereses creados, pero que serán necesarias para mantener sus propios sistemas sociales y su papel internacional.

Una primera recomendación para la acción, que deriva de este análisis, podría ser la de esperar a que algún 'buey' cruce el río del incumplimiento, y mientras las pirañas lo devoran, aprovechar la confusión, o el replanteo, para cruzar en manada, lo antes posible, poniéndose a salvo de los voraces peces, llamados a la moderación,

mientras tanto, por el padre de las aguas. Aunque no sea de buen tono recomendar este tipo de comportamiento, es probable que éste sea el que al final se dé por la simple fuerza de las circunstancias, sin que nadie se lo proponga. De todos modos, no es posible ni conveniente quedarse pasivamente esperando el evento, sino que hay que hacer algo mientras tanto, aunque se trate de ejercicios que no darán muchos beneficios mientras las pirañas patrullan el río, pero que el día que las cosas cambien, permitirán más libertad de maniobra.

Para abandonar las metáforas, lo que ocurre es que existe una serie de estrategias moderadas, o gradualistas, que por el momento, ante los duros términos de la disyuntiva del endeudamiento, no permiten imaginar grandes resultados, pero que podrían tener éxito ante un panorama internacional alterado. Efectivamente, volvamos a las dos maneras (no extremas) de superar el estrangulamiento actual que se plantearon al comienzo. Una era el aumento de la producción y la exportación y, la otra, la renegociación de la carga financiera. El aumento de la exportación exige obtener más acceso a los mercados del mundo desarrollado, hoy bastante cerrados apenas se entra a competir seriamente con productores locales. Después del pronosticado evento rupturista será más fácil—quizá no para el país que haga punta, que será 'castigado', pero sí para los otros— lograr adecuaciones en esta área. Y lo mismo respecto a las renegociaciones financieras. Ocurrirá, en escala internacional, algo semejante a lo sucedido en las economías industriales avanzadas respecto a las relaciones entre el capital y el trabajo. Ante el peligro de la revolución—experimentado en carne propia o ajena— el sindicalismo parecerá no ya un mal menor, sino un bien positivo. Así como hoy día algunos sociólogos dicen que un sindicalismo fuerte es la principal barrera contra la revolución, quizá se llegue al día en que los clubes de deudores sean organizados desde Wall Street.

II

La necesidad de un Estado intervencionista

América Latina carece de capital, pero tiene capital ocioso. Le faltan técnicos capacitados, pero tiene técnicos sin empleo. Precisa obreros calificados y los tiene en gran medida subocupados, perdiendo sus calificaciones. Además, abunda en ella la mano de obra no calificada, tanto urbana como rural, que busca oportunidades sin conseguirlas y forma una masa marginal. No es posible esperar que las simples fuerzas del mercado o los movimientos internacionales de capital arreglen esta situación. Es necesaria una intervención del Estado, compatible en diversas dosis —según las condiciones de cada país— con un papel complementario, y aún importante, de los dinamismos del mercado. La intervención del Estado, por otra parte, tampoco es una panacea, y a menudo traba las fuerzas productivas si no se realiza con eficacia. Es que en este tema simplemente no hay panaceas, ni libremercadistas, ni dirigistas. Movilizar los recursos nacionales exige resolver una ecuación compleja con muchas variables, teniendo en cuenta los requisitos tanto de la empresa privada como de la estatal, del mercado como de la planificación, de la tecnocracia como de la participación de los interesados.

A veces se dice que entre nosotros el Estado es un administrador tan malo, tan corrupto, o tan pasible de influencias políticas reñidas con la eficiencia, que es mejor reducir su papel al mínimo, sacándolo no sólo del área productiva sino también de la planificadora. El argumento, expresado de esta manera extrema, es demasiado ideológico, y poco válido, porque si un Estado mal administrado es capaz de hacer barbaridades, un mercado dejado de sí mismo las puede hacer mayores, como lo mostraron la crisis de los años treinta —con sus secuelas de fascismo y de guerra— y varias otras anteriores. En la mayor parte de los países del área será necesario buscar combinaciones entre la empresa estatal y la privada. Pero el Estado debe ser convertido en un instrumento eficiente, con sectores más aislados de las presiones de la política partidista de lo que se da en la actualidad. Es preciso formar no sólo una

burocracia, sino una tecnocracia, con sus propios requisitos funcionales —por ejemplo en cuanto a sueldos y carrera profesional— y con sus áreas de atribuciones que aun los poderes popularmente electos deban respetar. Esto requiere que la mayor parte de los cargos públicos, desde los más bajos a los más altos —salvo algunos de nombramiento político directo— gocen de estabilidad, y que sólo se acceda a ellos por medio de una formación específica. Únicamente cambios muy grandes en nuestros sistemas políticos y partidarios permitirán crear esta nueva administración pública. Quizá el proceso lleve más de los veinte años que se están tomando aquí como perspectiva de análisis, pero es preciso plantearlo claramente desde ya.

Mientras ese nuevo Estado, eficaz y honesto, no exista será difícil tener éxito en la planificación de nuestros recursos. Si se considerara inevitable la continuidad del actual Estado ineficiente, se volvería más tolerable la receta ultraliberal de confiarlo todo al mercado. Pero sería excesivamente pesimista resignarse a esa limitación, y si a base de ella se abandonara todo intento de usar los poderes del Estado, se eternizaría nuestra condición dependiente. Se puede aceptar de todos modos —aunque es tema controvertible— que el Estado no es un adecuado organizador directo de la producción de la mayor parte de los bienes y servicios que requiere un país moderno. Sus limitaciones se derivan tanto de argumentos de eficiencia como del impacto en las libertades públicas que tal monopolio tendría. Pero otra cosa es asignar al Estado un importante papel intervencionista en la creación de los grandes parámetros o reglas del juego dentro de las cuales se muevan los actores económicos; y también otorgarle una función, a través de ministerios o empresas descentralizadas, en ciertas áreas productivas.

Tanto el ejemplo norteamericano como el europeo occidental muestran que esto puede hacerse en condiciones de eficiencia y libertad. En el caso latinoamericano la debilidad de los ele-

mentos empresariales exigirá más bien una ampliación del papel del Estado. Como lo que tenemos es un Estado ineficaz, se crea aquí otro círculo vicioso, puesto que es preciso emplear un instrumento mal diseñado. Pero no hay alternativa, y en su continuo uso se debe ir buscando la experiencia para mejorarlo. Si demasiado impactados por la ineficacia del Estado decidiéramos basarnos muy preferentemente en los empresarios locales o en los transnacionales, generaríamos círculos aún más viciosos.

Los empresarios locales están tan llenos de fallas como los Estados, y en las condiciones de guerra de todos contra todos que caracterizan a nuestras economías no tienen más remedio que actuar de manera excesivamente individualista y especulativa. Las empresas extranjeras, transnacionales, pueden a veces dar una apariencia de acción más estable, con mayores recursos y más continuidad de objetivos, pero sería balcanizador y desnacionalizador basarse principalmente en ellas. Algunos ejemplos que a menudo se citan de su papel, como en los países del sudeste asiático (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) no son atinentes, porque en ellos el Estado tiene una función muy orientadora, sobre todo en los dos mayores mencionados, por no citar el Japón (Fajnzylber, 1983; Fishlow y otros, 1980; Chenery y otros, 1974). El secreto del éxito de estos países no estriba en un (inexistente) paraíso transnacional, ni en el autoritarismo con que se los gobierna o ha gobernado en el pasado, sino en la fuerte solidaridad social que los caracteriza. Esta solidaridad social, que permite dar prioridad a objetivos nacionales y productivos sobre los sectoriales o distributivos, es resultado de una peculiar evolución histórica. Sus consecuencias en su modo de vida y libertades públicas son complejas, y no fácilmente aceptables por am-

plios sectores en países que como los latinoamericanos han pasado por largos períodos de vigencia, aunque parcial, de libertades públicas y de reafirmación de actitudes individualistas. No es fácil cambiar estas características latinoamericanas, aunque no nos vendría nada mal un poco más de solidaridad social, o sea, disminución de la intensidad de conflictos entre clases sociales, grupos de presión, y otros sectores corporativos. Pero esa mayor solidaridad en general se da —a juzgar por la experiencia histórica— mediante la aquiescencia o pasividad de las clases populares. En la mayor parte de los países de América Latina esos sectores populares no están dispuestos a contribuir tan humildemente a la solidaridad nacional; y los estratos altos deberían hacer demasiados sacrificios, juzgados en función de sus valores y expectativas, para poder por su lado contribuir a crear esa solidaridad. No es realista esperar ninguna de estas dos cosas, de manera que para bien o para mal lo previsible en nuestro continente es la continuación de situaciones de escasa solidaridad y, por lo tanto, también escasa legitimidad social de las estructuras jerárquicas existentes, incluidas las empresariales privadas o públicas, las científicas y técnicas, y las políticas. Si tuviéramos el producto per cápita de Europa occidental o Estados Unidos podríamos, a pesar de lo expuesto, generar una situación de mayor solidaridad y legitimidad. Ocorre que tenemos en gran medida el individualismo y el sectorialismo de esos países, pero no sus recursos, y de ahí la peculiar belicosidad y tensiones de nuestros enfrentamientos políticos. Lo que se precisa es asumir este hecho, y adecuar tanto nuestras instituciones como la mentalidad de nuestros grupos dirigentes, para hacer construcciones institucionales sólidas en estas condiciones.

III

La movilización de los recursos ociosos

El Estado —progresivamente consolidado de la manera señalada— debe facilitar la puesta en actividad de los recursos ociosos de la región. Una manera de hacerlo es contribuir a crear un

área económica mayor, por medio de la unificación de mercados, sea a nivel total latinoamericano —un objetivo un poco lejano— o mediante convergencias subregionales como la del

Grupo Andino. Estas convergencias subregionales, eventualmente reducidas a ciertas industrias, y entre países más cercanos o cuyas economías estén ya más ligadas, son más fáciles de realizar, porque involucran a un menor número de actores. Estos actores comprenden a los Estados respectivos, y a grupos empresariales y sindicatos; además, como factor de dinamismo, es preciso aquí tener en cuenta a los partidos políticos y los grupos ideológicos. La unificación de mercados, como cualquier otro fenómeno económico, es en realidad un proceso político, que debe trascender lo meramente corporativo para tener éxito. El Grupo Andino es un ejemplo, sobre todo en la época de su constitución, en que el papel central lo desempeñaba la Democracia Cristiana, gobernante en Venezuela y Chile y con afinidades en el Partido Conservador de Colombia y en el Ecuador. Entre los partidos populares de esa región son conocidos los fuertes vínculos entre la Acción Democrática de Venezuela y el Aprismo del Perú, influidos por la Socialdemocracia, y con afinidades en el liberalismo colombiano y el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Bolivia. Otro ejemplo de este tipo de convergencias reducidas a pocos países y además a sólo un par de industrias, es la Comunidad Europea del Acero y del Carbón, lanzada poco después de la segunda guerra mundial, y aplicable a sectores productivos con importantes concentraciones de empresarios privados y estatales. La coincidencia en los gobiernos de Alemania occidental, Francia e Italia, de la Democracia Cristiana, así como su participación en los ministerios de los países del Benelux, facilitó este proyecto. La Socialdemocracia, aunque más reticentemente, también apoyó este plan, si bien a nivel sindical ella era sólo fuerte en Alemania occidental y el Benelux. Los partidos comunistas de Francia e Italia no favorecieron este intento de planificación capitalista, sobre todo por su posición general de aquel entonces, bastante más impugnadora que la que luego asumieron.

El Mercado Común Europeo debe mucho a esa primera experiencia de cooperación limitada entre seis países (en la práctica, cuatro unidades, ya que se tomaba al Benelux como una entidad unificada). A su vez, el mismo Mercado Común se fue ampliando lentamente a partir de ese reducido número inicial de socios, después del fracaso de otros proyectos, como el de la Asociación

Europea de Libre Comercio patrocinada por el Reino Unido y algunos países periféricos. La ambivalencia del Reino Unido entre seguir cultivando relaciones con el *Commonwealth* o decidirse a entrar como parte de Europa, hasta la actualidad frena su incorporación más plena al proyecto económico europeo. Los partidos populares, por otro lado —no sólo el inglés—, tienen constantes dudas acerca de la conveniencia de participar en esta planificación supranacional que, por la naturaleza de las fuerzas políticas en juego, no puede menos que dar un importante peso a su sector capitalista, mayor que el que es posible en un recinto nacional en coyunturas más favorables a una evolución socialista. Pero las ventajas tanto económicas como políticas y culturales —y en cierta medida también militares— de la unificación de mercados a la larga van venciendo las resistencias. Dentro de un área económica mayor es posible tornar razonables, además, ciertas medidas proteccionistas con claro sentido estratégico, como es el asegurarse la autosuficiencia alimentaria, que pensadas a nivel nacional serían excesivamente onerosas por no decir imposibles. Todos éstos son ejemplos del fuerte entrelazamiento de motivaciones y factores económicos con los ideológicos o políticos, que está detrás de un plan de unificación de mercados. La movilidad de la mano de obra que esto implica se ve facilitada, además, por el nivel bastante parejo de desarrollo social y cultural que han alcanzado esos países. El haber comenzado entre pocos actores —estatales y privados— cuya experiencia histórica les aconsejaba innovar radicalmente sus viejas prácticas para poder sobrevivir, es también un factor del éxito.

Esta experiencia indica que en el próximo par de décadas la mejor estrategia en América Latina no será en la línea de la ALALC o ALADI, ni mucho menos en la búsqueda de un mercado común para toda la región —no por ser indeseables, sino por ser poco prácticos. Aunque la ALADI puede proveer un marco de referencia, más fructífero será el esfuerzo destinado a robustecer el Grupo Andino, o revitalizar similares agrupamientos en América Central o el Caribe. En el área sur, acuerdos de complementación entre Brasil, Chile y la Argentina, quizá limitados a algunas industrias, serían el equivalente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Exigen, para contar con el apoyo político sin el

cual estos esquemas no tienen perspectivas, la consolidación de los procesos de democratización que se vienen dando en esos países; a estos acuerdos se pueden unir Uruguay y Paraguay. La solidaridad ideológica, por otra parte, requerirá, sobre todo por parte de los sectores intelectuales de esos países, una labor creativa, para reubicar, en términos más universalistas, fenómenos tan aparentemente nacionales como el peronismo, el radicalismo y el varguismo. En este esquema, por otra parte, la derecha no debe estar ausente, aunque sus concomitancias con regímenes de fuerza le quitarán legitimidad por un buen tiempo. Sin una derecha política, sin embargo, los sectores empresariales de estos países no tendrán suficiente respaldo para participar de pleno en proyectos supranacionales.

Aparte de las unificaciones económicas entre países relativamente vecinos también se abre la perspectiva de colaboración —quizás sobre todo entre los más grandes de la región— para proyectos específicos, como por ejemplo el recientemente lanzado por ciertos bancos oficiales de México, Brasil y la Argentina para crear una empresa multinacional de comercialización de equipos de capital.

Todos estos proyectos implican crear áreas económicas amplias, en las que se producirá competencia entre empresas de los países involucrados, rodeada de una cierta protección ante productores externos. Esta competencia, de todos modos, deberá ser bastante supervisada, porque las presiones para que cada Estado nacional subsidie a sus nacionales serán muy fuertes. Tan fuertes, que es imposible ignorarlas, y es preferible colocarlas directamente sobre el tape-

te, y hacerlas motivo de negociación. Algo así como lo que ocurre en Europa con la producción agropecuaria, que precisa ser subsidiada. Por razones análogas —o sea, económicas, políticas, culturales y estratégicas— América Latina debe subvencionar a sus industrias, y planificar su difícil entrada al ámbito competitivo regional. También hay que pensar, por cierto, en el papel exportador fuera del área, de esas mismas industrias (SELA, 1983 y 1984). Pero el primer paso para salir del ámbito asfixiante de los mercados nacionales es acostumbrarse a competir entre unidades empresariales relativamente parecidas en fuerza, dimensión, tecnificación y capacidad de movilizar recursos políticos. Esta necesaria homogeneidad es la que impone, justamente, límites a la dimensión de las proyectadas unificaciones económicas. En el área sur, lo esencial es que participen en los proyectos, por lo menos, Argentina y Brasil, debido al volumen ya considerable de su intercambio y, sobre todo, porque dada la rivalidad potencial de estos dos países, de su convergencia depende que se haga o se deshaga todo el proyecto de integración latinoamericana. El tipo de intercambio que hay que promover no es de trigo por café, ni mucho menos de manzanas por motores, sino de productos de componente tecnológico parecido. Esto exige tener, dentro del área liberada y competitiva, un sector importante de alguna manera regulado. No es lo mismo —para usar una expresión que se puso de moda en la Argentina hace unos años— caramelos que acero, aunque produciendo muchos caramelos se pueda comprar cualquier cantidad de acero. Pero ese tema exige un tratamiento algo más extenso.

IV

Los efectos extraeconómicos de la industria

La diferencia entre producir un millón de pesos en caramelos o en acero no estriba en los montos intercambiados, que por definición son iguales, ni siquiera en los ingresos que generan, que en principio también son iguales, aunque puedan estar diferentemente distribuidos entre los factores de la producción. Para evaluar la diferencia

hay que tener en cuenta que la industria no sólo necesita mano de obra como uno de sus insumos sino que literalmente la genera. Porque esa mano de obra —incluidos en la definición tanto los niveles manuales como los administrativos, técnicos y gerenciales— se forma, o consolida y robustece su formación, a través del trabajo. Es la situa-

ción de trabajo la que va promoviendo la calificación, mediante el aprendizaje en la propia empresa, o por la demanda que ésta hace para que el individuo se capacite. Pero la industria no sólo genera mano de obra de cierta calificación, sino que además obliga a crear ciertas instituciones —empresas, asociaciones representativas de esas empresas, y los sindicatos que ellas hacen posibles. Efectivamente, habrá diferencia entre el sindicato siderúrgico y el de los trabajadores de golosinas, así como no serán iguales los empresarios siderúrgicos que los dueños de las fábricas de caramelos. Hay que ser un poco cuidadosos en establecer estas diferencias, porque tan digno es el trabajo en una como en otra actividad, sea al nivel obrero como al técnico o empresarial. Sin embargo, desde el punto de vista sociológico, las dos realidades creadas de esta manera —componentes de clases sociales— serán bastante distintas. Desde ya, la escala de la organización será muy diferente, la complejidad de la estructura empresarial, de los servicios técnicos involucrados —incluso los científicos, culturales y políticos— será mucho mayor en un caso que en el otro. Un país moderno exige técnicas de producción y de organización— no sólo productiva, sino también social y cultural— en gran escala, con alto componente científico y complejidad de la división del trabajo. Quizás sería preferible una sociedad con actividades en escala pequeña, aunque calificadas desde el punto de vista científico y cultural. Por ejemplo, servicios de computación o electrónicos, reparación o producción de componentes especializados, o artesanías orientadas artísticamente. Pero esto es muy distinto de la producción de caramelos, o aun de la de trigo, carne o cueros. Es cierto que en estos campos también se pueden aplicar tecnologías avanzadas, y tener instituciones de investigación que las provean. Pero es muy difícil que sobre bases tan limitadas (siempre refiriéndose al trigo, la carne, los cueros) se construya una división compleja del trabajo, una estructura ocupacional rica, y una experiencia organizativa y asociativa diversificada. En la práctica, ello no ocurre, y para posibilitar colectivamente a un país esa experiencia, es preciso orientarse por el camino de la industria. Claro está que no es necesario producir de todo, y quizás se pueda prescindir del acero. Pero, entonces, habrá que especializarse en alguna otra cosa equivalente en cuanto a los efectos secunda-

rios, ocupacionales e institucionales, arriba señalados.

En otras palabras, el problema de la división del trabajo debe examinarse con cuidado, y teniendo en cuenta sus componentes sociales, no sólo económicos en el sentido estricto de la palabra. Una cosa es la división del trabajo entre el ingeniero, el médico y el músico, y otra la que distingue a cualquiera de ellos del instrumentista, el enfermero, el obrero sin calificación, o el peón. La primera es esencial para el progreso de una sociedad, la segunda, aunque también necesaria, es la base de la dominación social y de los privilegios de clase. De manera parecida, una cosa es la división internacional del trabajo si unos producen tractores y otros autos, o bien unos fabrican computadores y otros telescopios; y otra cosa, muy distinta, si unos producen cualquiera de esas cosas y los demás proveen los zapatos, o el pan, o los minerales, todo ello a precios módicos, o esperan a los primeros para entretenerlos durante las vacaciones en hoteles y bares. Todo lo cual no quita que en algún momento pueda ser necesario, o inevitable, para un país reducirse a alguna de esas cosas, esperando con el tiempo mejorar de categoría. Pero lo más probable es que, si no tiene una conducción política activa, nunca consiga esa mejora. Incluso es posible que empeore, si por alguna combinación de circunstancias vivió una versión próspera de ese paraíso de la división internacional del trabajo, como la Argentina o el Uruguay, de los ganados y las mieses. Si esa prosperidad se vino abajo, no se debió por cierto a que alguien se le ocurrió la peregrina idea de industrializarse, desafiando a las leyes del mercado internacional. El mercado, con sus crisis, es perfectamente capaz de destruir esos paraísos artificiales. La reacción ante esas crisis exige, lógicamente, una estrategia industrializante, para ocupar a la población que ya no cabe en el esquema anterior. Y aquí, cierto es, se pueden cometer muchos errores, como seguramente ocurrió en varios casos de nuestro continente. O quizás, más que errores, hay que hablar de circunstancias y coyunturas que hicieron muy difícil aplicar medidas exitosas. La excesiva simplicidad tecnológica, empresarial, cultural y política de un país dedicado a la producción de pocos bienes primarios imponía un pronóstico pesimista acerca de su futuro. Otros, en condiciones de producción primaria parecida, como

Australia o Nueva Zelandia, tuvieron más éxito. Exigiría un estudio más completo que el que se puede intentar en estas páginas profundizar en las causas de la diferencia. Pero si esos países salieron adelante fue, precisamente, porque dejaron atrás su concentración en la producción primaria y se industrializaron, apoyados, en buena medida, por los estímulos de una participación cercana en un conflicto bélico.

La teoría económica clásica tiene en cuenta, en alguna medida, el tipo de factores aquí men-

cionados, al hablar de economías externas, o costos sociales distintos a los privados. Pero lo hace de manera tangencial, y sin explorar a fondo todos los aspectos de esas economías externas, en particular la creación de instituciones complejas, que van desde la empresa, la administración pública o el sindicato, hasta el partido político, la universidad y el mundo de la cultura, que, en fin de cuentas, se desarrollan en respuesta a las demandas laborales, técnicas, administrativas y organizativas de la industria.

V

La nueva industrialización

En alguna medida es necesario rehacer el camino industrializante, proteccionista y planificador que diversos países latinoamericanos iniciaron con timidez durante los años treinta, forzados por las escaseces de la guerra en el comienzo de los cuarenta, y luego con decisión política en la postguerra. Fue un período signado por regímenes populistas y por diversas formas de la democracia con participación no demasiado amplia, que en algunos casos fueron abruptamente terminados y en otros lograron sobrevivir los embates de un clima internacional cada vez más desfavorable. A base de la experiencia vivida es necesario corregir bastantes aspectos, suficientemente importantes como para que se trate de un proceso nuevo. Aunque la situación es distinta en cada país, se pueden extraer algunos elementos comunes, requisitos de una nueva industrialización.

i) Para empezar, es necesario operar en escala regional, o mejor dicho subregional, por las dificultades arriba apuntadas de generar fuerzas sociales reales que respalden los acercamientos en áreas muy extensas. Uno de los factores ahogantes de la etapa anterior fue su escenario reducidamente nacional; no es una casualidad que los países en que la industrialización tuvo más éxito fueron Brasil y México, los más grandes del área. La protección, entonces, debe darse a escala cuasicontinental, y se debe procurar reorientar las corrientes comerciales dentro del área, y robustecer, entre otras cosas, sus medios de comunicación internos.

ii) El proceso requiere el respaldo de sistemas políticos democráticos, con participación total de su población, lo que los diferenciará de la etapa precedente, en muchos casos basada en regímenes populistas no excesivamente respetuosos de las oposiciones. Después de los intentos tan difundidos de conseguir cambios radicales mediante la lucha armada o golpes militares favorables, la izquierda y el populismo están lentamente comprendiendo los requisitos de la democracia que incluyen, entre otros, el control de los propios militantes más exaltados o impulsivos, y el abandono de la ilusión de ser el único representante genuino del pueblo. La división del electorado en grupos competitivos, con posibilidades de ganar o perder las elecciones, es un componente obvio que se irá extendiendo a un número cada vez mayor de países. A la consolidación de la democracia acompañará, además, una mayor legitimidad y seguridad de la propiedad y control de las empresas productivas y de las instituciones culturales y de comunicación de masas. Aunque es lógico que se proyecten, desde diversos ángulos, cambios eventuales en su régimen, la consolidación democrática de hecho exige una relativa moderación en las propuestas, lo que facilitará las inversiones en el sector privado.

iii) El Estado debe tecnificarse para poder cumplir su papel planificador. Esto, a su vez, exige estabilidad, para emprender los programas de largo plazo, que son los únicos capaces de dar buenos resultados. Controlar los sistemas de incorporación de personal a la administración

pública y establecer normas de promoción que seleccionen a los más capaces implica cambios muy profundos en nuestras costumbres y en la forma de actuar de los partidos. La transformación se verá favorecida si reduce el número de éstos, y tiende a la bipolarización. Se evitará así una de las formas más graves de la desocupación: la de los políticos que encabezan pequeñas agrupaciones, destinadas a vegetar o sobrevivir mediante una acción facciosa o por continuas recomposiciones de mayorías parlamentarias. La existencia de sólo dos o tres grandes partidos o coaliciones permanentes actúa como elemento seleccionador de dirigentes, y les brinda una carrera y experiencia de actuación más solidaria y colectiva.

iv) La promoción industrial deberá hacerse no sólo a base de los aspectos económicos directos de las inversiones ('ventajas comparativas estáticas') sino teniendo en cuenta su impacto en el sistema institucional, cultural y universitario, y en la consolidación de estratos sociales altamente calificados ('ventajas comparativas dinámicas'). Por todo esto la industria de bienes de capital y otras de alta tecnología deben tener su lugar a pesar de sus costos aparentemente altos. Por otro lado hay que encarar el problema de las industrias bélicas. Aunque sería deseable ver al mundo libre no sólo de la producción sino del uso de armamentos, el ideal de la paz no puede basarse en que los grandes centros dominantes sean los Leviatanes monopolizadores de elementos de destrucción. Es cierto que la proliferación de armamentos termina alimentando guerras locales, como algunas existentes en la actualidad. Pero ellas son precisamente un ejemplo de que la variable principal estriba en la existencia de regímenes agresivos que, teniendo dinero, pueden comprar lo que quieren. Su producción local más bien dará autonomía ante los eventuales enfrentamientos que son previsibles —según lo argumentado a comienzos de este trabajo— con los centros dominantes.

v) A nivel ideológico, es preciso crear identificaciones supranacionales en un marco regional. Los nacionalismos específicos de cada país, aunque sigan cumpliendo su función, deben integrarse en una proyección latinoamericana. Lo

mismo ocurre con las demás ideologías, de manera que se faciliten las acciones conjuntas, no sólo por solidaridad continental, sino por emparentamiento de partidos y grupos intelectuales a través de las fronteras. El conocimiento de nuestras mutuas historias, tradiciones y realidades sociales debe convertirse en objetivo prioritario de nuestros programas educacionales, en todos los niveles, desde el primario al universitario y de investigación.

vi) Hay que prepararse para acciones de política internacional colectivas. Estas pueden tomar la forma de carteles de productores primarios, como el de los petroleros. El cobre y la bauxita son buenos candidatos. Los resultados no se consiguen rápidamente, y lleva largo tiempo preparar las condiciones para estas convergencias, que exigen solidaridades políticas e ideológicas por encima de las meras conveniencias económicas, pues de lo contrario el empuje no es suficiente. También la acción colectiva puede consistir en intervenciones moderadas ante conflictos entre países del área y algunos de los centros dominantes, como la que dio origen a la doctrina Drago ante el intento de cobro forzado de la deuda venezolana. Las negociaciones relativas a la deuda externa proveerán ocasiones cada vez más frecuentes para este tipo de actividad.

Al completar el elenco de estas líneas de acción se vuelve al problema del comienzo, o sea, el estrangulamiento debido a la deuda externa, que quita recursos necesarios para que los programas propuestos tengan éxito. De todos modos, el bloqueo no es total, y una serie de movimientos como los sugeridos son posibles dentro de los límites impuestos por la actual coyuntura. Ya que los resultados no pueden menos que ser escasos y lentos, muchos aspectos de la situación seguirán agravándose, y producirán estallidos de diverso tipo en algunas partes, sea de América Latina o del resto del Tercer Mundo. Estos estallidos acelerarán el tiempo histórico, y facilitarán la tarea de quienes quieren transformar, de manera moderada y negociada pero cada vez más radical, los factores que hoy nos quitan libertad de acción.

Bibliografía

- Calcagno, Alfredo E., Pedro Sáinz y Juan de Barbieri. (1972): *Estilos políticos latinoamericanos*. Santiago de Chile.
- Chenery, Hollis y otros (1974): *Redistribution with growth*. Londres.
- Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Fishlow, Albert y otros (1980): *Rich and poor nations in the world economy*. Nueva York.
- González V., Daniel (comp.). (1981): *El nuevo orden económico internacional: Un reto para el socialismo democrático*. Caracas.
- Hill, Eduardo y Luciano Tomassini (comp.). (1982): *América Latina y el nuevo orden económico internacional*. Buenos Aires.
- Jaguaribe, Helio (comp.). (1982): *La política internacional de los años ochenta*. Buenos Aires.
- Lechner, Norbert (comp.). (1981): *Estado y política en América Latina*. México.
- SELA (1983): *Las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos*. México.
- (1984): *América Latina y la Comunidad Económica Europea*. Caracas.
- Villanueva, Javier (comp.). (1980): *América Latina y la transformación económica mundial*. Buenos Aires.