

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1988

**SUMARIO**

La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio. <i>Gert Rosenthal.</i>	7
La agricultura en la óptica de la CEPAL. <i>Emiliano Ortega.</i>	13
Las regiones como espacios socialmente contruidos. <i>Sergio Boisier.</i>	39
* Algunos alcances sobre la definición del sector informal. <i>Martine Guerguil.</i>	55
Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina. (Seminario en homenaje a José Medina Echavarría).	63
Medina Echavarría y el futuro de América Latina. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	71
* Cultura política y conciencia democrática. <i>Enzo Faletto.</i>	77
Una esperanzada visión de la democracia. <i>Jorge Graciarena.</i>	83
El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. <i>Antibal Pinto.</i>	93
* Otra noción de lo privado, otra noción de lo público. <i>Antibal Quijano.</i>	101
Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría. <i>Aldo Solari.</i>	117
* Dilemas de la legitimidad política. <i>Francisco C. Weffort.</i>	125
* Los actores sociales y las opciones de desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	143
Publicaciones recientes de la CEPAL.	149

# Los actores sociales y las opciones de desarrollo

*Marshall Wolfe\**

Los organizadores de este seminario me propusieron como tema "los actores sociales y las opciones de desarrollo". Acepté sin reflexionar, atraído por la oportunidad de reencontrarme con viejos amigos en un ambiente intelectual donde pasé tantos años, pero ahora siento vergüenza abordar el tema desde la perspectiva remota de Vermont, sin contar con toda la información necesaria sobre América Latina, y hacerlo ante actores veteranos por derecho propio en el drama de América Latina. Estoy casi condenado pues a recalentar ideas que ya se han convertido en lugares comunes.

Para comenzar, quisiera reflexionar sobre las implicancias de la idea de "actores sociales", quienes supuestamente representan "papeles" en el desarrollo. Tal idea apunta al mismo tema que la de "agentes de desarrollo", pero posee connotaciones algo diferentes. Sugiere un drama en el cual los actores desempeñan papeles definidos desde afuera, basados en dramas de desarrollo ya representados en otra parte o en teorías escatológicas sobre el destino de las clases y la sociedad. Nadie ha expuesto mejor que Medina las ironías que pueden derivar de tales supuestos implícitos o explícitos. Cabe imaginar un escenario donde ciertos actores, convencidos de la necesidad de un guión para dar sentido a sus actos, tratan de cumplir papeles en dramas incompatibles con los guiones preferidos por otros actores en el mismo escenario, o bien se esfuerzan por combinar en sus propias actuaciones papeles inconciliables, mientras que la mayoría de los participantes, tanto de las clases dominantes como de las dominadas, improvisan, reaccionan a oportunidades y perturbaciones continuamente cambiantes, preocupándose poco de sus papeles.

Medina insistió en la importancia de que los actores lograsen ideas más coherentes y compatibles entre sí sobre sus papeles y sobre el desenlace

del drama: la nueva sociedad buscada a través del desarrollo. Sin embargo, insistió igualmente en los peligros de llevar este esfuerzo demasiado lejos, por una confianza excesiva en la racionalidad material y en el derecho autoatribuido de cualquier actor de imponer a la sociedad su propio guión infalible. Asignó prioridad a la democracia pluralista sobre la eficacia en la elaboración de políticas de desarrollo, no sólo por su valor intrínseco, sino como medio para restringir los excesos de la racionalidad en la definición de papeles.

Releyendo *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*<sup>1</sup>, noté el énfasis que Medina ponía en la toma de conciencia en América Latina, a comienzos de los años sesenta, en cuanto a que el liderazgo de las sociedades y los papeles influyentes en su evolución ya no podían seguir las pautas tradicionales; que una nueva clase dirigente tenía que surgir y proponer guiones de desarrollo coherentes, factibles, y al mismo tiempo capaces de estimular el entusiasmo y la participación populares. En los años siguientes, dentro y fuera de la CEPAL, esta "toma de conciencia" se transformó en un refrán constante, de contenido cambiante, que iba incorporando nuevos problemas y metas, hasta convertirse en algo que, a mediados de los años setenta, denominé "utopías hechas por comités". En cierto sentido, la "toma de conciencia" se hizo un ritual cuando cada dos años los gobiernos reconocían las deficiencias e injusticias de la evolución económica y social y reiteraban su intención de superarlas<sup>2</sup>. Pero el liderazgo político capaz de internalizar estas tomas de conciencia faltó o fracasó, y el desarrollo real siguió su curso dinámico y desordenado, acumulando para el futuro problemas que pocos actores influyentes

<sup>1</sup>Buenos Aires; Editora Solar-Hachette, 1964.

<sup>2</sup>El autor se refiere a las evaluaciones bienales realizadas durante los años sesenta con el fin de examinar el cumplimiento por los gobiernos de la región de las metas establecidas en la Estrategia Internacional del Desarrollo.

\*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

detectaron. Finalmente, la toma de conciencia que compartían los actores que detentaban el poder en la mayor parte de América Latina, involucró un rechazo sistemático de los valores democráticos por los que Medina abogaba.

Si ahora se habla de otra "toma de conciencia" en América Latina, cabe preguntarse ¿en qué consiste? Desde mi perspectiva al menos, parece que América Latina ha llegado a una coyuntura en que todos los guiones han fallado y en que la mayoría de los actores sociales tienen menos confianza que antes en cualquier papel prefigurado. Esta coyuntura ha revitalizado, irónicamente, la pertinencia de la democracia pluralista que Medina planteó como valor fundamental. Sería más difícil ahora que cualquier actor social creyera que su papel lo autoriza para imponer a la sociedad un esquema de desarrollo... o de revolución.

El conocimiento de los problemas reales de las sociedades de la Unión Soviética, China, Vietnam y Cuba, por un lado, y de los Estados Unidos, por otro, ha disminuido su plausibilidad como modelos o fuentes de guiones utópicos. Algunos actores pueden estar desilusionados por las consecuencias nefastas de los papeles que ellos mismos trataron de representar en un pasado cercano. Probablemente se ha fortalecido un poco la disposición a buscar alternativas políticas coherentes por medio de la deliberación libre, racional y pública, que es precisamente la que Medina apoyó en todas sus obras. Ustedes conocen mejor que yo la precariedad y las contradicciones latentes en dicha disposición y las consecuencias que tendría su derivación en un empeoramiento generalizado de las expectativas, en lugar de en la confianza en un futuro desarrollo dinámico. Muchos actores, que adhieren a los guiones del autoritarismo, el neoliberalismo, el populismo y la lucha armada revolucionaria, siguen en el escenario. En los últimos años, el tema de la redemocratización o la transición desde el autoritarismo se ha puesto de moda en las instituciones académicas de América Latina, Europa y los Estados Unidos. En la ya extensa literatura las esperanzas de una "toma de conciencia" democrática real y duradera se mezclan con una amplia gama de dudas y advertencias.

Al mismo tiempo, el ambiente de inseguridad y desilusión ha dejado intacto el peligro de una anomia generalizada, que Medina también

pronosticó en sus *Consideraciones sociológicas...* "la evaporación completa de las creencias", la falsificación cínica de los papeles sociales, las estrategias para la explotación de las ventajas derivadas del poder armado o de la riqueza, basándose en el supuesto de que, en el peor de los casos, la emigración y la exportación de capitales a Miami pueden proteger a tales actores contra cualquier derrumbe nacional.

Cabe mencionar también la idea predominante en algunos de los trabajos elaborados por el proyecto de investigación del Woodrow Wilson Center de Washington, sobre "Transiciones desde el régimen autoritario", de que la redemocratización es tan precaria que sólo pueden salvarla los gobiernos de centro-derecha que se abstengan cuidadosamente de encarar los grandes problemas de los estilos de desarrollo, vale decir, la redistribución y la participación popular autónoma. Este juicio coincide con un aspecto de la realidad, pero supone que la mayoría de los actores sociales tienen que conformarse con papeles pasivos y acatar los llamados al sacrificio compartido, ya gastados por sus usos anteriores. En la penúltima página de *Consideraciones sociológicas...* Medina condena los "maquiavelismos de poder de los hombres públicos" como la forma más profunda de la corrupción de la fe democrática: "El maquiavelismo de masas de los grandes dirigentes modernos disuelve por igual y sin remedio la moral de todos los individuos". Si se supone que el resurgimiento de la democracia pluralista puede ser más que una fase pasajera de un ciclo, los actores políticos tienen que plantear la necesidad de una conciencia más realista acerca de las limitaciones impuestas por la coyuntura e inmunizarse contra las promesas populistas de la justicia social inmediata. Sin embargo, no se puede estar conforme con manipulaciones que convierten el drama en una farsa en que las mayorías tienen que convencerse que pueden disfrutar de la libertad democrática sólo mientras no la usen.

En su análisis de los maquiavelismos de poder, Medina se refirió, con su discreción habitual, a los hombres públicos no sólo de los países de América Latina sino también de "otro extraño y dominante". Para los actores sociales de América Latina tienen mucha relevancia los indicios de una revitalización de la democracia, igualmente mezclada con indicios de anomia, pérdida de fe

en el futuro y maquiavelismos ineptos, en el caso del estilo de política dominante en los Estados Unidos. Cae fuera de mi tema inmediato, pero sospecho que los actores sociales de América Latina van a tener que relacionarse con una combinación de estímulos y obstáculos externos muy diferentes, en su conjunto más compatibles con estilos de desarrollo democráticos pero que estimulan también ilusiones sobre soluciones llegadas desde afuera, como en los años de la Alianza para el Progreso. Especial interés reviste la evolución de las simpatías y antipatías entre diferentes actores sociales de América Latina y los Estados Unidos, así como las consecuencias del crecimiento enorme en ese país de minorías de origen latinoamericano, cuyas razones para estar allí y cuyos nexos con los actores estadounidenses son muy diversos. En Estados lejanos, que casi no han sido tocados por estas corrientes de migración—Vermont, por ejemplo— me ha sorprendido encontrar grupos importantes de gente local que poseen poca información pero son adversarios apasionados y activos de la política de Washington en América Central.

Ahora, ¿cómo se manifiesta la nueva y ambigua "toma de conciencia" en los descendientes de los actores sociales estudiados por Medina y nosotros desde los años sesenta? ¿Cómo se puede apoyar, desde dentro de la CEPAL, entre estos actores, la racionalidad consciente de sus propias limitaciones en la búsqueda de estilos de desarrollo más democráticos? Los comentarios de Medina sobre estos actores tienen una actualidad impresionante, a pesar de la transformación de América Latina en lo que se refiere al tamaño de la población; su distribución rural-urbana, por clases sociales y por ocupación; su nivel de educación y acceso a los medios modernos de comunicación; sus patrones de consumo y otros factores. Nos sentimos tentados a repetir el refrán de que todo ha cambiado para que nada cambie.

En sus *Consideraciones sociológicas...* Medina afirmó que "estamos en los albores de la formación de nuevas clases dirigentes" y de otra "clase política" que sea a la vez "tan enérgica como moderna". Afirmó también que "sólo se sostendrá en el futuro como clase dirigente aquella que posea un conjunto de ideas claras" sobre la política de desarrollo económico. Típicamente, unas páginas después, su deseo de que "triunfe la esperanza sobre cualquier escepticismo".

Después de un cuarto de siglo, estas nuevas clases dirigentes no son fácilmente identificables. Viene a la mente una adaptación de otro refrán: "El que tiene ideas claras sobre el desarrollo económico, ahora no entiende la situación". Las razones para el escepticismo parecen haber triunfado sobre la esperanza. Sin embargo, Medina no tenía en mente una clase en sentido estricto, como la burguesía. "Siempre ha habido en Europa una rica multiplicidad de sus clases dirigentes, lo que en verdad no ha hecho fácil en todo instante la vida social. ...América Latina ha estado reiteradamente de lleno, como en tantas otras cosas, dentro de esta tradición europea".

Desde el punto de vista de la multiplicidad de clases dirigentes, se perciben cambios que justificarían albergar cautelosas esperanzas. En efecto, existen diversos grupos con diferentes fuentes de poder o influencia en la sociedad y el Estado, que se muestran más proclives que antes a formar coaliciones dirigentes con grupos críticos, en la búsqueda de soluciones aceptables, si no óptimas, dentro de la democracia pluralista.

En estos esfuerzos, es insustituible el liderazgo de individuos que actúen como focos de las coaliciones y símbolos de la capacidad para tomar decisiones políticas coherentes, lo cual tiene consecuencias bien conocidas. El líder en cuanto actor, necesita tener gran confianza en su aptitud para manejar los problemas y mantener suficientes fuentes de apoyo en la sociedad, sin caer en ilusiones sobre su propia infalibilidad. Y el papel del líder en cuanto símbolo de alguien identificable que está decidiendo cómo afrontar los problemas en situaciones en las que no existen soluciones claras ni inmediatas, puede generar primero una exagerada confianza en quien lo desempeña, como hacedor de milagros, seguida de una desilusión igualmente desmesurada.

La generalización más importante sobre los componentes de una coalición dirigente y sus opositores, también esenciales para la generación democrática de políticas, puede ser que cada uno de ellos tiene ahora mucha razón para desconfiar de los otros, pero al mismo tiempo, para saber que no puede ignorarlos e imponer su propia racionalidad.

Aplicar esta generalización a los diferentes elementos de una coalición dirigente-opositora—los líderes de los partidos políticos, los empresarios, la tecnoburocracia estatal y privada, las

fuerzas armadas, los líderes sindicales y gremiales, los intelectuales y académicos— podría llevarnos a una letanía de críticas, ya recogidas en una extensa bibliografía de estudios y polémicas<sup>3</sup>.

La mención de esta bibliografía nos conduce a una de las grandes diferencias entre la época de *Consideraciones sociológicas...* y la actual. Medina disponía en aquel entonces de información cuantitativa fragmentaria y poco confiable sobre los actores sociales en el desarrollo de América Latina. Conocía profundamente las teorías derivadas del pasado de Europa o de las preocupaciones de sociólogos y politólogos estadounidenses, para identificar actores sociales capaces de encaminar a América Latina hacia procesos de desarrollo similares a la trayectoria de los Estados Unidos, o para explicar las razones culturales o psicosociales de la carencia de tales actores. Además, encontró una producción ideológica local que, según sus propias palabras, y refiriéndose a Bolivia, "sólo en muy contadas ocasiones le permitieron articular un repertorio de ideas claras, un precipitado cristalino de unos pocos consejos sencillos y eficaces. Es de sospechar que algo semejante ocurriría de investigar las luchas intelectuales de otros países o del conjunto de América Latina". A comienzos de los años sesenta casi no existían en América Latina instituciones de investigación social.

Hoy día, a pesar de todas las vicisitudes del sectarismo político, de la represión y el exilio de investigadores, y de la precariedad de recursos, la información cuantitativa es muy extensa y relativamente confiable, las instituciones de investigación social se encuentran en todas partes, y el intercambio entre los científicos sociales de América Latina, Europa y los Estados Unidos es intenso y fecundo. Si todavía estamos lejos de los "consejos sencillos y eficaces" que Medina anheló, al menos hay un entendimiento más adecuado de la complejidad de los problemas y de las deficiencias de ciertos consejos sencillos del pasado reciente. Si los actores sociales de América Latina están confusos respecto a sus papeles, no es por falta de información accesible. Y hasta cierto

punto parece que la información y las explicaciones teóricas se han internalizado en amplios sectores de la opinión pública.

Para nuestros propósitos, es también importante que algunos teóricos e investigadores sociales, y no sólo los economistas, hayan surgido como actores por derecho propio, como participantes en las coaliciones dirigentes de los nuevos regímenes democráticos y también, por cierto, como críticos influyentes. No hay nada nuevo en la participación de intelectuales como actores políticos en América Latina, pero cabría esperar que la contribución de los científicos sociales tuviera aspectos diferentes. Su entrada en el escenario puede tener importancia secundaria dentro del drama, pero para un seminario dentro de la CEPAL, enfocado hacia la posibilidad de influir en los estilos de desarrollo de América Latina, reviste un interés particular.

Casi desde sus comienzos, con su apertura gradual a consideraciones no estrictamente económicas, la CEPAL ha contribuido a esa entrada, por medio de la generación de ideas, la organización de antecedentes básicos para demostrar o refutar ciertas tesis, y el intercambio con otras instituciones de investigación. Naturalmente, ha estado expuesta a ataques, algunos justificados y otros no, por las consecuencias de la interacción entre sus tesis y la realidad económica y social. Finalmente, como todos sabemos, ha recibido otro tipo de críticas: que no ha sabido renovar sus ideas, que ha sido sobrepasada por el florecimiento de los nuevos centros de investigación y pensamiento, que ha caído en la celebración ritualista de sus logros intelectuales pasados. Un ex cepalino publicó hace poco un libro en el que formula críticas de este tipo y hace también sugerencias positivas, probablemente no todas factibles dentro de la situación real de la CEPAL, como parte de las Naciones Unidas en crisis, pero que merecen, yo creo, un estudio serio y una contestación<sup>4</sup>.

En junio de 1977, Medina preparó un esquema para un trabajo que su enfermedad posterior le impidió realizar. Lo tituló *La inteligencia en perspectiva, pensamiento científico e ideología en el futuro inmediato*. Nadie, excepto él mismo, podría

<sup>3</sup>El esfuerzo más reciente para poner orden en el tema se encuentra en Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile: Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, 1987.

<sup>4</sup>Joseph Hodara, *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto*. México D.F.: El Colegio de México, 1987.

haber desarrollado el tema de la forma que él proponía. Sin embargo, sería importante que alguien en la CEPAL lo retomase a partir de la situación actual, en que existe gran abundancia de material informático y teórico para la inteligencia, y a la vez una conciencia quizá excesiva de los obstáculos que hay que salvar en el camino hacia las "ideas claras" y los "consejos sencillos y eficaces" que Medina buscó en la producción intelectual de su tiempo. Uno de los subtítulos dentro del esquema es particularmente sugerente: "Las formas actuales de la inteligencia: funcional, crítica y evasiva". Ojalá podamos combinar mejor la inteligencia funcional y la crítica, y saber distinguir las de la inteligencia evasiva, siempre tentadora en los ambientes académicos y burocráticos<sup>5</sup>.

Me referiré brevemente a tres de los actores sociales principales que Medina examinó en sus *Consideraciones sociológicas...*: las clases medias emergentes, el proletariado industrial, y la juventud. Obviamente, todos ellos han crecido enormemente, se han diversificado, y transformado culturalmente, desde los años sesenta. En cambio, persisten las dudas que manifestaba Medina sobre su capacidad para actuar como protagonistas de un estilo de desarrollo. Probablemente pocos hoy día pensarían seriamente en sus papeles en estos términos simplistas. No obstante, si se persiguen coaliciones o pactos sociales para promover estilos de desarrollo más democráticos, los tres actores son componentes esenciales. Ciertamente, el empuje principal para la redemocratización ha provenido de ellos. A pesar de todas las investigaciones realizadas, subsisten grandes incógnitas sobre las "tomas de conciencia" que estos actores han internalizado a consecuencia de los trastornos de los últimos años; sobre el contenido corporativista, utópico, o resentido, de sus reacciones; y sobre sus aprensiones acerca de las consecuencias de una redistribución del poder y de los ingresos hacia abajo.

Esto último es importante porque quedan en escena las "situaciones de masas", con respecto a

las cuales Medina señaló "lo dudoso de todo intento de previsión". Actualmente esas situaciones se aplican a los hijos y nietos de "las poblaciones expelidas del medio social tradicional de América Latina" que él identificó. Si su "desarraigo" continúa tan evidente como antes, debe tener otras formas y orígenes. Estas masas se han discutido y estudiado en términos de "marginalidad", de "extrema pobreza", de "sectores informales", etc. Todas esas denominaciones han ido asociadas a iniciativas para cambiar su situación, generalmente para incorporarlas en un orden social y económico que se supone capaz de acogerlas. La última, de "sector informal", reconoce que de alguna manera se han incorporado, al menos para sobrevivir y contribuir al funcionamiento de las economías. Estas masas han sido objeto de campañas comunitarias, populistas y revolucionarias para movilizarlas y de campañas autoritarias para desmovilizarlas y alejarlas de su incipiente participación en el control de recursos políticos. La gran movilidad espacial de las poblaciones ha estrechado las distancias culturales y otras entre las masas rurales y urbanas, y en la actualidad grandes contingentes tienen experiencia migratoria fuera de América Latina. En los últimos años, además, las crisis económicas probablemente han sumido a segmentos del proletariado industrial, e incluso de los estratos "medios", en condiciones de vida y estrategias de sobrevivencia igualmente precarias. También han surgido nuevas formas de organización social local (las "comunidades de base", etc.), en las que aliados intelectuales o religiosos esperan encontrar una salida para la liberación de las masas de un estilo de desarrollo que les ofrece papeles tan pobres y alienantes. Medina probablemente habría observado esas iniciativas con esa mezcla de simpatía y escepticismo con que enfrentó el "desarrollo de la comunidad" en los años sesenta.

Persiste "lo dudoso de todo intento de previsión". Sin embargo, sigue siendo deber de la CEPAL estudiar esas situaciones de masas con el fin de intentar previsiones que sirvan de guías a las políticas estatales —y también a las organizaciones de masas y sus aliados intelectuales. A estas alturas, siento que estoy enfocando el problema otra vez con expresiones ritualistas, muchas veces repetidas en nuestros encuentros anteriores, y desarrollando la inteligencia evasiva. Mejor terminar.

<sup>5</sup>Enzo Faletto me ha señalado a la atención un ensayo de Medina, "Acerca de los tipos de inteligencia", publicado en 1953 en *Presentaciones y planteos: papeles de la sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México. Este ensayo distingue: "la inteligencia funcional, la desvinculada y la marginal".