

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1991

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Abril de 1991

Número 43

---

**SUMARIO**

* Democracia y economía. Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
* Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural. <i>Carlos Massad</i> .	11
* América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales. <i>Robert Devlin</i> y <i>Martine Guerguil</i> .	23
* Competitividad de la industria latinoamericana. <i>Gérard Fichet</i> .	51
* Europa 92 y la economía latinoamericana. <i>Miguel Izam</i> .	67
La competitividad de las economías pequeñas de la región. <i>Rudolf Buitelaar</i> y <i>Juan Alberto Fuentes</i> .	83
Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile. <i>Torben Huss</i> .	99
Conversión de la deuda y conversión territorial. <i>Antonio Daher</i> .	121
El Estado y la pobreza en Costa Rica. <i>Marvin Taylor-Dormond</i> .	133
Prebisch y las relaciones agricultura-industria. <i>Carlos Cattaneo</i> .	151
Celso Furtado: Doctor Honoris Causa. <i>Wilson Cano</i> .	167
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	171

# Democracia y economía\*

Secretario Ejecutivo de la CEPAL, *Gert Rosenthal*

El tema que nos convoca a esta Mesa Redonda organizada por la FLACSO no es trivial. En primer lugar, la crisis que han vivido las sociedades latinoamericanas y los vertiginosos cambios que se están dando en el mundo han puesto en entredicho todos los enfoques tradicionales de las ciencias sociales. En ese sentido, hace falta reflexionar acerca de las premisas básicas de las diversas disciplinas, como asimismo sobre la cooperación interdisciplinaria para abordar la realidad social. En segundo lugar, un examen del tema concreto que nos ha reunido (la relación entre las ciencias sociales y la democratización) es especialmente oportuno en el contexto latinoamericano contemporáneo, en el que renace la democracia.

En general, todas las disciplinas sociales tienen una contribución que hacer a la democratización. Por ejemplo, entre otros aspectos, la *sociología* debería identificar cuáles son las mejores y las más eficaces formas de participación; la *antropología* debería indicar cuáles son las microrrelaciones más idóneas para el sustento global de la democracia; la *sicología social* debería ayudar a comprender las oscilaciones de la opinión pública y a encontrar las raíces profundas de los fenómenos de masas, y la *ciencia política* debería identificar las formas de organización capaces de mediar democráticamente entre la sociedad civil y el Estado.

Pienso que, por mi profesión y por mi actual responsabilidad como Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, me corresponde abordar la democratización desde el punto de vista de la *economía*, con miras a establecer la interacción entre los fenómenos económicos y los políticos, entre el desarrollo y la democracia. Trátase de una difícil tarea, que al menos en nuestra propia casa fue tratada con profundidad y singular elegancia por José Medina Echavarría (Gurrieri, 1980). Asimismo, viene a mi mente la monumental obra de Albert O. Hirschman, quien de una u otra manera ha dedicado una buena parte de su vida a explorar los vínculos entre la economía y la política. Tanto las contribuciones de Medina Echavarría como las de Hirschman inspiraron las reflexiones que compartiré enseguida con ustedes. Me referiré, básicamente, a la búsqueda, todavía inconclusa, de relaciones causales entre dos disciplinas, la economía y la política: lo que se conoció originalmente como economía política, antes de la separación académica entre ambas ciencias sociales.

Hasta hace poco tiempo, las relaciones entre la economía y la política parecían tener un carácter unívoco, según el cual los fenómenos económicos determinaban la evolución política, o viceversa. Para citar tan sólo un ejemplo, recuérdese cómo se sostuvo que las formas de propiedad de los medios de producción determinarían el carácter del régimen político imperante.<sup>1</sup> O, en una ilustración más reciente, cómo Guillermo O'Donnell postuló que las políticas substitutivas de importaciones eran congruentes con cierto tipo de régimen político, el autoritarismo burocrático (O'Donnell, 1975). Quizás el complejo instrumental metodológico con que cuenta la economía, más desarrollado que el de todas las demás disciplinas sociales, haya contribuido a impulsar la búsqueda de los fundamentos de la política en los principios de la economía.

También se han planteado explicaciones políticas de fenómenos económicos, como lo sería, por ejemplo, el efecto inflacionario de los incrementos del gasto público antes de un

\* Intervención en la Mesa Redonda sobre las Ciencias Sociales en el Proceso de Democratización, realizada durante la XIV Reunión del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e inaugurada en Santiago de Chile el 12 de noviembre de 1990.

<sup>1</sup> En los términos simplificados de un marxismo esquemático, por ejemplo, recuérdese que la esclavitud corresponde al modo de producción antiguo y al despotismo absoluto; la servidumbre corresponde al feudalismo y a la monarquía, y el proletariado corresponde al capitalismo y a la democracia burguesa.

proceso electoral. Incluso ha habido políticos que han sostenido que la economía debe ser puesta al servicio de la política.<sup>2</sup> Este determinismo unívoco entre lo que se conocía como las fuerzas productivas y las relaciones de producción, o entre la infraestructura y la superestructura, o entre las condiciones objetivas y la ideología, no se circunscribió al terreno académico. Sirvió de racionalización para justificar la implantación de aquellos regímenes burocrático-autoritarios que se transformaron en la característica más importante de lo que se conocía hasta hace muy poco como el "socialismo real".

Igualmente deterministas, aunque en el otro extremo del espectro ideológico, son los planteamientos que sostienen que la democracia es el régimen político más compatible con el funcionamiento exitoso del mercado.<sup>3</sup> Para sustentar esta afirmación se trae a cuenta el hecho de que las economías industrializadas más avanzadas son todas democracias representativas. Asimismo, se sostiene que el mercado alcanza el mayor potencial en aquellos regímenes políticos que anteponen la defensa de los derechos individuales a la racionalidad del Estado. Estos regímenes se inspiran en un determinismo negativo que sostiene que el mejor Estado es el menor Estado.<sup>4</sup>

Sin embargo, la experiencia aporta fundamentos para dudar del determinismo unívoco. El ejemplo de la India demuestra que la democracia también puede funcionar en sociedades con niveles de ingreso muy bajos. Múltiples casos en América Latina han demostrado que el libre funcionamiento del mecanismo del mercado frecuentemente viene aparejado con desigualdades muy pronunciadas en los niveles de ingreso, lo que a la postre puede ser disfuncional para la democracia. Cabe recordar que la democracia y la democratización suponen no tan sólo la existencia de las reglas básicas de la democracia representativa, sino también conceptos de equidad, participación y ciudadanía completa.

Algunos acontecimientos de 1989 han desvirtuado, en efecto, la idea de que haya un solo conjunto de factores determinantes económicos y políticos que establezcan la vinculación entre ambas disciplinas, o de que exista un paradigma global que juzgue de antemano el grado en el cual la economía determina la política, o viceversa. Tal y como nos lo recordó Adam Michnik, tan vinculado con la secuela de acontecimientos que sacudieron a Polonia y al resto de Europa central y oriental en los últimos tiempos, "lo que hemos aprendido durante el año pasado (el más extraordinario de los cuarenta y cuatro años de mi vida) es que en la historia no hay determinismo." (Michnik, 1990, p. 7.)

A raíz de lo sucedido tanto en el mundo socialista como en América Latina, se ha comprobado ampliamente que las relaciones entre la economía y la política son indeterminadas y que la búsqueda de paradigmas totalizadores puede convertirse en un obstáculo al entendimiento, como lo sostuvo Hirschman hace ya veinte años (Hirschman, 1971, pp. 342-360). Más bien, se reivindica la idea de que en vez de hacer un nuevo llamado en favor de una sola "ciencia social integrada", es más fructífero construir en forma "descentralizada" puentes tanto entre ambas disciplinas como hacia el resto de las ciencias sociales (*ibid.*, pp. 1 y 2).

Proceder de esta manera y prescindir de una técnica universal e infalible para ponderar la influencia de unos fenómenos sobre otros significa abandonar la quimera de alcanzar un paradigma sintético único que integre a todas las disciplinas sociales. En este orden de ideas, a propósito de la consolidación de la democracia en América Latina, Hirschman ha ofrecido

<sup>2</sup>"El objetivo del socialismo consiste en dominar la supuesta autonomía de lo económico predicada por el liberalismo" (Aron, 1972, p. 86).

<sup>3</sup>Porque, supuestamente, el mercado descentraliza mientras que la planeación centraliza. Sin embargo, Charles Lindblom ha demostrado que esta distinción no es tan nítida (Lindblom, 1977).

<sup>4</sup>El argumento es que "el orden generado sin designio puede superar por bastante los planes que los hombres inventan" debido a la "capacidad superior (del capitalismo) de utilizar el conocimiento disperso" (Hayek, 1988, p. 8).

algunas sugerencias sobre las relaciones entre la economía y la política que son muy pertinentes para el tema de este coloquio (Hirschman, 1986, pp. 176-182).

En primer lugar, no necesariamente "todas las cosas buenas vienen juntas". Por ejemplo, entre los economistas se ha debatido largamente sobre las posibles oposiciones entre crecimiento y equidad. El debate no está resuelto, pero cabría admitir al menos la posibilidad de que ante la prosecución de dos objetivos altamente deseables, tales como el crecimiento económico y la equidad social, a veces deba aceptarse que pueda prevalecer el cumplimiento de uno de los objetivos sobre el del otro, aunque desde luego, se podrá corregir posteriormente la deficiencia así generada.

En segundo lugar, y en el mismo orden de ideas, no por fuerza el desarrollo y la democracia van de la mano. Así, el decenio de 1980, la llamada "década perdida" del desarrollo, coincidió con un proceso de apertura democrática y de transición desde gobiernos autoritarios a regímenes civiles, en contraste con lo sucedido en la gran crisis de los años treinta, en que la recesión económica se hizo acompañar de gobiernos autoritarios.

En tercer lugar, la incertidumbre resulta ser una "virtud democrática", tanto respecto a los caminos por seguir como a la firmeza de las opiniones. De ahí que los programas de acción demasiado acabados puedan resultar incompatibles con la negociación constante que demanda la democracia, y de ahí también que la tecnocracia haya redescubierto las virtudes del pragmatismo.

Finalmente, esta vocación por la incertidumbre calza muy bien con la definición de democracia propuesta por E. P. Thompson: un proceso que se echa a andar sin que nadie sepa con certeza dónde precisamente va a terminar (Thompson, 1966, p. 101). Esto apunta a que en los regímenes democráticos, en contraste con lo que sucede en los tecnocráticos, es preferible que las pretensiones de todas las ciencias sociales sean modestas.

¿Cómo se reflejan las consideraciones anteriores en los trabajos recientes de la CEPAL? Quisiera referirme, en ese sentido, a nuestro planteamiento intitulado *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). Ahí sostenemos que la tarea primordial y común de los países de América Latina y el Caribe, que es la transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social, debe ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Este último requisito está planteado como una opción deliberada, no como el resultado fatal del surgimiento de otras condiciones.

Dicho de otra manera, deseamos que el desarrollo ocurra en democracia, y proponemos esfuerzos específicos orientados a lograr que la transformación productiva, la equidad y la democracia se refuercen mutuamente. Sin embargo, reconocemos expresamente que no hay nada automático o predeterminado en ello. Hacer frente a tales exigencias de manera simultánea, constituye más bien un enorme desafío, cuya superación no admite un paradigma único universalmente válido.

En conclusión, nuestra propuesta traza un horizonte y a la vez abre un amplio campo de reflexión y de acción para las ciencias sociales, donde aparecen con mucha fuerza algunos temas centrales para la sociología y las ciencias políticas: la reforma del Estado, la transformación del sistema educacional, y las formas de concertación social y de participación. En todos estos ámbitos la reflexión y la acción sólo pueden realizarse con cooperación interdisciplinaria. Pero esto no significa, insisto, que estemos persiguiendo un paradigma sintético que integre a todas las disciplinas sociales y que proporcione una técnica universal e infalible para ponderar la influencia de unos fenómenos sobre otros. Simplemente significa que hemos abierto en torno a estos temas, tan cruciales para nuestros tiempos, un nuevo campo de cooperación entre las instituciones regionales y las instancias académicas para las ciencias sociales en la región.

*Bibliografía*

- Aron, Raymond (1972): *Politique et économie dans la doctrine marxiste, Etudes politiques*, París, Gallimard.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación Productiva con equidad (I.C.G.1601—P)*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90. II.G.6.
- Gurrieri, Adolfo (ed.) (1980): *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).
- Hayek, F.A. (1988): *The fatal conceit*, W.W. Bartly III (ed.): *The collected works of F.A. Hayek*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hirschman, Albert O. (1971): *The search for paradigms as a hindrance to understanding, A bias for Hope*, New Haven, Yale University Press.
- (1986): *Notes on consolidating democracy in Latin America, Rival Views of Market Society*, Nueva York, Viking.
- Lindblom, Charles (1977): *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books.
- Michnik, Adam (1990): *The two faces of Europe*, *New York Review of Books*, vol. XXXVII, N° 12, 19 de julio.
- O'Donnell, Guillermo (1975): *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES), agosto.
- Thompson, E.P. (1966): *The Making of the English Working Class*, Nueva York, Vantage Books.