

INT-0783

e.2

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Sala de Conferencias N° 10
13 de marzo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

Reunión de Expertos sobre Crisis y
Desarrollo de América Latina y
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985

REFLEXIONES SOBRE LA CONDICION LATINOAMERICANA

Joseph Hodara

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

85-2-207

INDICE

	<u>Página</u>
1. La estatización penetrante	1
2. La implosión de las expectativas	3
3. La transferencia desigual	5
4. Entre el túnel y el laberinto	6
5. El prerrequisito: la revolución agrícola-rural	8
6. Replanteamiento del empleo y del ingreso	9
7. El Estado: entre el leviatán y el patrimonialismo	10
8. Los riesgos del neofeudalismo	11
9. La cultura tecnológica imprescindible	12
10. Decoplamiento, neoimperialismo, interdependencia y viraje	13
a) Decoplamiento	13
b) El neoimperialismo	14
c) Interdependencia	14
d) El viraje	14
11. En suma	14
Notas	15

SECRET

CONFIDENTIAL

SECRET

SECRET

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

SECRET

SECRET

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

1. La estatización penetrante

El pensamiento económico y político occidental, desde Adam Smith hasta H. Laski, desde T. Hobbes a A. Tocqueville, ha propuesto deslindes claros entre el Estado y la sociedad civil. Originalmente, al primero le correspondía mantener y realimentar la legitimidad del poder con arreglo a las instituciones y a las expectativas sociales reinantes. En fechas más recientes se le han reconocido atribuciones en la orientación del proceso económico, incluyendo la producción de bienes públicos y el estímulo complementario a externalidades imprescindibles. En rigor, estas facultades tienen copiosos antecedentes, incluso cuando las teorías del libre comercio parecían formalmente aceptadas. Sin embargo, la acción estatal adquirió impulso en los intentos contemporáneos de reconstrucción económica y social, bien a consecuencia de una revolución interna (México, Turquía, Rusia), bien por los descalabros de la gran depresión (Argentina, Italia, Alemania y el New Deal norteamericano), o al cabo de una guerra global.

Por otra parte, la sociedad civil constituía el recipiente natural de los servicios, de los recursos y de los diferentes géneros de cultura. De ella dependía, en última instancia, la funcionalidad y la legitimidad del Estado. Las tesis schumpeterianas sobre "la destrucción creativa" --elaboradas entre 1905 y 1911--, robustecieron este esquema.1/

Ahora bien, el deslinde propuesto fue internalizado parcialmente por América Latina desde los años de la independencia. Apremiados primero por la dolorosa integración nacional y, luego, por el acaecimiento simultáneo y conflictivo de una pluralidad de revoluciones (secularización, urbanización, industrialización, ajustes a choques externos) que en los "centros" ocurrieron con razonable gradualidad, los países latinoamericanos levantaron mecanismos de avance y de protección con el auxilio del Estado. El espacio de la sociedad civil fue entonces estrecho; y en los últimos tiempos se contrajo perceptiblemente a causa de crisis internas abrumadoras.2/

Se desarrolló así una propensión estatizante que no llegó, sin embargo, a la plena madurez: ni puso fundamentos a una planificación global eficiente en sus diferentes géneros (indicativa, normativa o compulsiva), ni permitió la operación libre de los mercados que, de ordinario, están a horcajadas entre el Estado y la sociedad civil. El mercado se proyectó con notables imperfecciones que aparejaron obstáculos tanto a la producción y a las medidas anticíclicas como al consumo socialmente difundido.

De aquí que una de las lecciones que se puede extraer de la experiencia latinoamericana reciente es el traslape y la confusión contraproducentes entre "poder", "sociedad" y "mercado". Ninguna de estas categorías cristalizó con plenitud ni se ha impuesto un orden normativo entre ellas. El desequilibrio permanente las caracteriza de suerte que, en algunos casos, se consolida una tecnoburocracia sofocante; en otros, un populismo asistencialista que dilapida los recursos públicos, y al cabo un liberalismo económico que legitima y acrecienta las desigualdades acumuladas. Y todos estos regímenes suelen reconocer un movimiento pendular, espasmódico, que entorpece el desarrollo sostenido. Así, el sistema se disipa en factores internos de entropía y desgaste antes de encarar un progreso genuino que traiga consigo la superación exitosa de ciclos deprimentes.3/

Por lo demás, la penetración del Estado en casi todos los nichos y recodos de la sociedad civil fomentó prácticas perversas de corrupción como antídoto a una ineficiencia generalizada o por el empleo descompensado del poder.

Siguen algunos ejemplos para ilustrar esta tesis. Los proteccionismos locales que nacieron al calor del argumento de "la industria naciente", así como las implícitas políticas de ingreso, trajeron consigo distorsiones acumulativas en la asignación de recursos por su falta de transparencia y discrecionalidad. De este modo, el aparato productivo y distributivo se politizó prematuramente. Por otra parte, la sociedad civil no se apoyó en las transacciones autónomas de bienes y servicios, sino que llegó a ellas a través del Estado. Así se lesionó la formación de los precios con la preeminencia de criterios extraeconómicos que ignoraron una racionalidad sustantiva. Mercado, poder y sociedad se quedaron a mitad de camino, abriendo cauce ora a empates paralizantes, ora a una desestabilización crónica.^{4/}

La presente coyuntura ^{5/} señalada por el endeudamiento acelerado, por la caída brusca de las inversiones, por una desustitución de importaciones que frisa la ruptura del andamiaje industrial y por signos inequívocos de protesta social y de deslegitimación política --entre otros indicadores-- pone en tela de juicio el carácter "capitalista" de los países latinoamericanos, si se toma como ángulo de cotejo la fisonomía económica de los países industriales y los planteos teóricos --sombartianos y weberianos-- al respecto.

En efecto, los apremios actuales de la coyuntura conducen a una revelación: en América Latina se han yuxtapuesto estilos y estructuras que en los países céntricos están escindidos en el tiempo y en la conducta cotidiana. Lo feudal coexiste en esta región con lo moderno, como las relaciones "patrón-cliente" que aparecen en partidos, instituciones y empresas que idealmente deberían cultivar la impersonalidad y la "meritocracia"; se deslizan conceptos medievales como "el precio justo"; el cierre indiscriminado de las economías recuerda argumentos mercantilistas, y el rechazo real --que no retórico-- a la producción de técnicas se emparenta con corrientes fisiocráticas; sólo en los mercados de trabajo aparece con nitidez la relación contractual capitalista.^{6/}

Esta mezcla de propensiones dispares le ha mermado coherencia al sistema latinoamericano. Creció y se diversificó, ciertamente, pero con grandes dificultades. Y las dificultades ahora abruman cuando este sistema enfrenta impulsos exógenos postindustriales.^{7/}

El resultado de este palimpsesto interior fue la eclosión de un conjunto de mercados --de factores, de información, de poder, de ideas-- marcadamente imperfecto que trabó aquel desplazamiento estructural que para Kuznets y Clark --ya en los treintas-- constituía la clave del desarrollo sostenido. No sólo faltaron nexos intra e intersectoriales con sus correspondientes enlaces, sino que, en el frente interno, se desarrolló un ciclo político antes del económico. El Estado adoptó una conducta marcadamente reactiva al tiempo que creaba dependencias macroeconómicas. Los afanes particulares en favor de la acumulación y de la innovación se ajustaron a los arcos de vida necesariamente cortos de los cuadros gubernamentales. Por añadidura, la benevolencia del poder fue severamente cuestionada, pues el enredo interno incubó desutilidades e incluso descomposición y golpismo.

Esta es una de las razones profundas --que todavía debe explorarse-- de la acentuada sensibilidad latinoamericana respecto a la presente crisis internacional. Las incongruencias y arritmias del sistema --herencia del pasado imprevisor-- no facilitaron ajustes oportunos. Sin embargo, hay dos causas adicionales que merecen escrutinio: la "implosión" de las expectativas crecientes y los efectos insospechados de la crisis de 1973.

2. La implosión de las expectativas

El ascenso de los principales indicadores del crecimiento en las últimas décadas, aparte de la elevación inusitada de las corrientes comerciales desde la guerra hasta fines de 1970, multiplicaron en el área las expectativas sociales en materia de consumo y de calidad de vida. En aquel período se abundó en comentar "la revolución de las expectativas crecientes", inducida no sólo por el crecimiento de largo plazo y el abultado comercio internacional, sino por una coexistencia de culturas económicas, que traía consigo el "efecto demostración". Paradójicamente, las conferencias planetarias organizadas por las Naciones Unidas, pese a la cauda de protesta "de los marginados" que siempre provocaron, dilataron ese efecto al plantear recomendaciones alejadas de la realidad.

Pues esta inflamación de expectativas se basaba más en una esperanza que en los hechos. El crecimiento secular, en términos agregados, disimuló una regresiva distribución de los activos. Relativamente, parecía verificarse un progreso, especialmente en los países que gozaban de la bonanza petrolera. El tiempo actuaba, en la imaginación colectiva, a favor de las mayorías aunque con una lentitud desesperante. Es probable que la primera generación de emigrantes a las grandes ciudades alimentó esta fe en la benevolencia espontánea del tiempo.^{8/}

Pero la crisis que germinó a fines de los setentas sacudió esta confianza. Ocurrió entonces una "implosión", esto es, un estallido hacia adentro que cuestionó tanto la validez anterior de las expectativas como el vigor intrínseco del sistema para satisfacerlas. El estremecimiento fue considerable no sólo por la reconocida evidencia sociológica sobre el mecanismo de la frustración: ésta es más aguda cuando más cercana parece la meta que, al cabo, no se logra. Es cierto: América Latina, como aglomerado de países de "clase media", tiende a experimentar pavor ante la posibilidad de un retroceso "africano". Pero no es menos cierto que segmentos importantes de la región piensan que la sacudida pudo ser evitada: no fue un desvarío ineluctable del destino. A pesar de las contradicciones apuntadas, los sistemas latinoamericanos habían adquirido una capacidad de aprendizaje para sortear escollos coyunturales y para imaginar planes de contingencia. Si esta aptitud no fue ejercitada, en verdad mucho huele mal en América Latina.^{9/}

En otras palabras, la decepción fue grande porque en los setentas, ya se dejó de hablar, al menos en círculos importantes, en los términos fatalistas de la "dependencia": caló la idea de que es posible "negociarla", encontrarle mejores términos merced a la madurez institucional conseguida. Por lo tanto, se diseminó un pensamiento favorable a la "interdependencia", a desigualdades selectas y controladas que mermarían con el tiempo.^{10/}

La crisis disipó este optimismo y se tradujo --entre otras expresiones-- en una desconfianza generalizada respecto al sistema prevaleciente. La opinión pública ya no tendió a aceptar populismos satanizados proyectados al exterior o teorías conspirativas que aludían al "centro hegemónico". Se sintió agraviada por una acumulación de fraudes reales o creídos. Tendió por lo tanto a definir la crisis en términos de la idoneidad de la respuesta más que por la gravedad de las presiones externas. Así, las mayorías pusieron en tela de juicio la bondad y la sabiduría de las instituciones nacionales.

La implosión hizo añicos --o debilitó severamente-- la legitimidad del quehacer gubernamental. El hecho redujo desde luego la capacidad de maniobra de las autoridades que debieron responder simultáneamente al receso externo y a la contestación interior.

Si esta tesis es correcta, cabe esperar que la crisis económica habrá de suavizarse con el tiempo gracias a varias circunstancias: medidas de estabilización, recalendarización de la deuda, reactivación del aparato industrial y de las exportaciones no tradicionales.^{11/} Sin embargo, la crisis política habrá de agudizarse con toda probabilidad por tres órdenes de factores: a) el costo de la solución relativa de la estrechez económica actual se traducirá en términos sociales (por ejemplo, la resistencia a la inflación incide clara y negativamente en los niveles de salarios); b) las instituciones políticas dominantes se han deteriorado significativamente por la ausencia o la atonía de innovaciones oportunas, a las que se añade una nueva y marcada propensión a la democracia, especialmente en regímenes que desde hace años la han ignorado, y c) variables externas e internas determinan nuevos papeles y límites al Estado moderno en todas las economías industriales y preindustriales. Por ejemplo, los déficit acumulados constriñen al Estado benefactor y a su margen de tolerancia o pluralidad; el eurocomunismo ha abierto cauce a un nuevo ethos político y económico, y las reservas ampliamente aceptadas a la economía política de "los incentivos morales" preconizada por jóvenes regímenes socialistas llevan en conjunto a una revisión institucional. Estas circunstancias tornan probable una crisis política con y/o después del descalabro financiero.

Cabe esperar con fundamento que el embrollo económico se hará manejable en los próximos tres a cinco años, mas el desasosiego político, acarreado por la implosión descrita y las circunstancias anotadas, subirá a alturas insospechadas.

En suma: los desarreglos de la economía internacional y regional afectan más a América Latina que a otras periferias por dos razones: por su carácter de "clase media" que experimenta bruscamente la amenaza de la "proletarización", por una parte, y por la otra, por una implosión de expectativas que lleva a atribuir la responsabilidad por la sacudida a instancias nacionales que habrían "fallado" en la previsión y en la sabiduría que se espera a menudo de los gobernantes. Hay dos razones más, sin embargo.

3. La transferencia desigual

La crisis mal llamada de "energía" de 1973 (pues fue mucho más amplia) produjo una transferencia considerable de activos financieros desde los países consumidores de petróleo a los exportadores, que en su mayoría no son latinoamericanos. La conducta de cada uno de ellos fue disímula. Como se recordará, hace una década se temió el estallido de un problema de liquidez --amén de una revertida dependencia geopolítica-- en los países importadores.12/

El temor fue en parte infundado. Buena proporción de los flujos financieros retornó a los centros industriales por dos motivos principales. Por un lado, grandes países productores (Arabia Saudita, Irán, Libia) depositaron las desorbitadas ganancias en los bancos de esos centros con fines especulativos, o bien sufragaron con ellas el costo del equipo militar importado de las naciones consumidoras de hidrocarburos. Le faltaron, en todo caso, proyectos productivos de inversión y desarrollo en correspondencia con el volumen de divisas adquiridas. Para evitar perturbaciones monetarias y una inflación apreciable inducida por la insuficiencia de una contrapartida de bienes, los exportadores prefirieron retransmitir la corriente de activos.

Otro fue el comportamiento de varios gobiernos latinoamericanos, acaso con la excepción de Venezuela que parte de sus excedentes salió a Estados Unidos y a Europa. En esta región existían necesidades perentorias de desarrollo y de capital; las divisas fueron canalizadas --no siempre con prudencia administrativa-- hacia ambiciosos programas de inversión. Sin embargo, personas privadas --del sector público y privado-- depositaron cuantiosos capitales en el exterior.

El segundo motivo atañe a la configuración política de los países exportadores. En varios de ellos la práctica --y hasta el concepto-- de Estado-Nación es incipiente; carecen por lo tanto de un aparato administrativo coherente, vigilado por algún sistema autónomo de evaluación. Esta particular estructura facilitó bien el reflujó especulativo y desordenado de los excedentes, bien un gasto voraz en bienes y servicios provenientes de los países consumidores. En América Latina, lo que no hicieron los gobiernos lo pusieron en práctica funcionarios y empresarios.

En definitiva, los bancos "céntricos" se encontraron con un exceso de fondos que precisaron colocar en los países en desarrollo, incluso en condiciones de alto riesgo. Cuando la espiral del endeudamiento se hizo notoria, los países latinoamericanos tenían los excedentes comprometidos en diversos proyectos de desarrollo --o bien depositados privadamente en el exterior-- de modo que no pudieron responder con el retorno de capitales remitidos a los países industriales. Países árabes y africanos, en cambio, fueron capaces de movilizar una defensa financiera más eficaz.

Por lo demás, los mercados de petróleo experimentaron un sensible cambio a causa de las políticas conservacionistas de los consumidores y de la oferta crecida que fluyó del Mar del Norte. El precio real del petróleo tendió a la baja; la OPEP mostró señales de quebrantamiento interno; y los instrumentos de política, diseñados para la bonanza, no cambiaron rápidamente para adaptarse al declive y a la bancarrota.13/

4. Entre el túnel y el laberinto

Como se sabe, Hirschman acuñó la metáfora del "túnel" a fin de indicar un estado de privación relativa o de resentimiento transitorio: algunos marchan trabajosamente en la oscuridad mientras que otros permanecen atascados, con una impaciencia apenas reprimida. Al cursar el tiempo, todos se mueven pero con velocidades dispares y empiezan a atisbar la luz con agudeza también desigual.

Con base en esta pictórica analogía, se puede proponer un deslinde entre países latinoamericanos que se encuentran en el "túnel", y otros que, desafortunadamente, están atrapados en un "laberinto".

En los primeros domina la crisis económica y sus secuelas. Hay indicaciones claras que los acreedores no desean un juego que sume cero: se inclinan a una recalendarización holgada del pago de servicios e intereses, dejando el capital como un fondo revolvente que debería crecer conforme al ritmo de desarrollo. Por añadidura, no tienen interés en que los aprietos colectivos conduzcan a un bloque de deudores; gobiernos y bancos "céntricos" prefieren la negociación bilateral. Este cuadro podría modificarse si ocurriera una desestabilización financiera en los países industriales; de momento parece improbable.^{14/}

Al amainar la turbulencia económica, países latinoamericanos estarán en condiciones de reactivar el crecimiento y de contener las señales de un abatimiento social: principiarán a otear la luz. Este proceso durará acaso un lustro; pondrá ciertamente a prueba la flexibilidad de las instituciones públicas y la capacidad de respuesta y de acción de la iniciativa privada; pero al cabo se verá la salida del "túnel".

Pero en otros países latinoamericanos de tamaño medio y de insuficiente o nula aptitud exportadora de hidrocarburos, la situación se presentará diferente. Porque están en un "laberinto": la crisis económica se suma a una grave crisis política. La primera será encarada con duras medidas de estabilización que tendrán, con toda probabilidad, un sesgo recesivo. Los acreedores mantendrán respecto a estos países actitudes menos generosas, por consideraciones económicas y/o geopolíticas. Cualquier salida del embrollo externo ampliará el saldo deficitario en el terreno político. La compatibilización entre las medidas favorables al crecimiento reactivado y la progresión del sistema democrático será ardua. En tal caso, la propensión hacia regímenes huérfanos de sustento social y de viabilidad --desde la tecnoburocracia al populismo-- será marcada.

Esto no quiere decir que el primer grupo de países esté eximido totalmente de trastornos políticos apreciables. Podría ocurrir que la reactivación del desarrollo trueque la "implosión" que se anotó en líneas previas, de suerte que las expectativas de consumo crezcan sin correspondencia con el avance macroeconómico. También en este recodo se configurará en la región un trance político insoslayable que habrá de modificar el estilo y la suerte de las luchas grupales que hoy se verifican dentro del Estado debido a su penetración universal, a la que se dio noticia en el primer punto de esta monografía.^{15/}

/Estos apuros

Estos apuros políticos se verían acentuados por las lesiones acumuladas a la justicia distributiva, por el reavivamiento del espíritu democrático, por la militarización creciente de algunas regiones, por la carrera armamentista en el área y por la emigración de exiliados que trae consigo a los países que los absorben nuevas modalidades de socialización política, de codificación ideológica y de protesta social. A estas circunstancias cabría añadir dos factores exógenos: a) el empuje renovado del liberalismo político incluso en países donde había sido totalmente desmantelado (España, Polonia), y b) la internacionalización no sólo de las ramas económicas sino de la dinámica política interna. Ambos gravitan en la región.

Así, se tendrían tres situaciones susceptibles de graficarse:

GC

GC

GC

1984

t

1984

t

1984

t

Donde: GC = gravedad de la crisis
CE = crisis económica
CP = crisis política
t = tiempo

Las dos primeras gráficas ilustran el devenir más probable: América Latina pasaría del brete económico al político, con la consiguiente complicación de la tarea de uncir la democracia y la equidad al crecimiento.

La solución (jamás final) se encontraría en los noventas si se abre cauce a un empeño convergente de fuerzas internas y exógenas interesadas en casar la dinámica económica con la apertura democrática y si se frena la militarización del área.^{16/} Esta solución entraña, en cualquier caso, un incrementalismo selecto, un escalonamiento gradual hacia el pluralismo con equidad, ya que la internalización de ethos democrático fue estorbada en la región por milenarismos castrenses, por tendencias autoritarias y por álgidas querellas internas, en frecuentes casos y períodos.

5. El prerrequisito: la revolución agrícola-rural

Las experiencias económicas recogidas por los gobiernos latinoamericanos en las dos guerras mundiales y en la gran depresión indujeron o aceleraron, como bien se reconoce, un proceso de industrialización sustitutiva dirigido a atenuar los efectos de corrientes comerciales externas que declinaron bruscamente. En los cincuentas, instituciones como la CEPAL dispensaron racionalidad y coherencia a este proceso dentro de un marco de políticas generales de desarrollo. También en ese período turbulento caló la idea de ampliar y complementar los mercados nacionales con el fin de obtener economías de escala, apresurar la diferenciación productiva y lidiar con las indivisibilidades de la tecnología moderna.

Debe subrayarse que en todo momento se tuvo presente el postulado de Adam Smith sobre la magnitud del mercado como límite de la división interna del trabajo. Sin embargo, se descuidó la correlación inversa: la estructura y volumen de la demanda están sujetos a un espacio productivo capaz de gestar enlaces en varias direcciones, con el apoyo sostenido de los intercambios con el exterior.17/

Retrospectivamente, esta omisión se contempla hoy con claridad. La industrialización reclamó, en efecto, un tinglado de proteccionismos que persistieron más allá del principio de competitividad a causa de los poderosos intereses que crearon en el sector público y privado. En forma particular, las acciones en favor de la integración regional "horizontalizaron" selectivamente la demanda, pero fueron contenidas por los gobiernos cuando empezaron a derramar efectos sobre otros sectores y espacios institucionales.18/ La lógica del celo por la soberanía nacional intervino. A pesar de que se insistió en que la integración no pretendía unir políticamente a los países miembros ni estimular lealtades supranacionales, los grupos afectados por las prácticas de complementariedad --empresarios medios, latifundistas, militares y hasta sindicatos obreros-- la interceptaron por diversos canales. La integración se levantó como una amenaza que no anticiparon sus gestores.

Por otra parte, la heterogeneidad marcada y ascendente entre los países de la región --heterogeneidad que apareja no sólo consecuencias económicas sino también geopolíticas-- principió a estorbar intercambios bilaterales que, en el inicio, tuvieron dinámica considerable.19/

Se precisan por consiguiente nuevas orientaciones en materia de crecimiento que extraigan lecciones del pasado. Tres apremian.

En primer lugar, es imperativo detener procesos de desustitución de importaciones en algunos países (México, Argentina) ocasionados por distorsiones de la demanda y por la debilidad competitiva en los mercados internacionales. Con el designio de reanimar a las inversiones y al consumo agregado, el sector público y los empresarios deberían lanzar proyectos de "riesgo compartido". En un escenario recesivo, esta alianza ofrecería buenas probabilidades de aguijar el crecimiento.

En segundo lugar, es recomendable incentivar la tecnologización de las economías mediante la aplicación, al menos en las primeras etapas, del "principio de neutralidad". Conforme a este principio --probado exitosamente en varios países

Europeos de tamaño medio— el Estado subvenciona, mediante una instancia gubernamental o bancaria, cualquier proyecto de innovación tecnológica que posea al menos dos requisitos: a) factibilidad técnica, y b) competitividad comercial. El monto del subsidio oscilaría entre 50% y 100% y se extendería durante tres a cinco años, con el control y el seguimiento necesarios. La experiencia enseña que estos subsidios temporales alientan no sólo a la investigación aplicada y a las innovaciones sino que crean, además, un nuevo tipo de empresario, más sensible a las técnicas que ahorran capital, energía y trabajo no calificado.

Se dirá que este último efecto es inconveniente dado el carácter conocido de los mercados laborales de la región. Pero se trata de una objeción estática: no toma en cuenta ni las externalidades del avance técnico ni el adiestramiento formal e informal que los trabajadores exigirán para ajustarse a la nueva situación.

La tercera directriz es difícil pero decisiva: realizar a fondo una reforma agraria conforme a principios inéditos. Se sabe que los ensayos efectuados en el pasado han constituido en esta región actos fallidos de la política gubernamental. El error estribó en un énfasis desmesurado en el simple y aislado reparto de la tierra como sustancia de la reforma. Al tropezar con la resistencia tenaz de los dueños tradicionales, la reforma incidió en rendimientos decrecientes por unidad de tierra distribuida.

Se sugiere una estrategia alternativa que consistiría en acicatear innovaciones fundamentales en el sector agrícola-rural con cuatro propósitos centrales: a) maximizar el empleo; b) auspiciar una agricultura intensiva en técnicas adelantadas (hidroponía, ingeniería genética); c) atenuar las diferencias de productividad y de calidad de vida entre campo y ciudad mediante la descentralización de los servicios, y d) inscribir estas acciones en un marco de planificación regional.

Estos pasos construirían el primer motor de la reactivación económica. El cotejo de experiencias históricas revela que el crecimiento agregado choca con un límite estructural si no está precedido o acompañado por una revolución agrícola-rural. Y, segundo, que en la dinámica económica la incompatibilidad entre trabajo y técnica es transitoria. Si América Latina ignora innovaciones en materia de agricultura (como los cultivos aeropónicos, la ingeniería genética, la óptica, la microelectrónica, la biología molecular y otros temas) enfrentará brechas acaso irreparables. 20/

6. Replanteamiento del empleo y del ingreso

De las consideraciones hechas fluye una nueva política de empleo y de ingreso. En cuanto a la primera, conviene discutir dos medidas. Primero, el entrenamiento y recalificación de la mano de obra que serán reclamados por una demanda intensiva en técnica. Y, segundo, el perfeccionamiento veraz de los mercados de información con el fin de alentar la movilidad geográfico-sectorial.

En cuanto al ingreso, las recomendaciones en favor de la "compresión del consumo de los privilegiados" han tenido efectos limitados. Tampoco parecen ser promisorios los esquemas de "ahorro forzado" por la vía de la inflación. Aparte de estas medidas, se sugiere promover vigorosa y extensamente el ahorro institucional

en forma de prestaciones y seguros. Ciertamente, este proceder no eleva de inmediato el ingreso disponible; sin embargo, ofrece al trabajador --y también a los independientes-- mayor certidumbre sobre el futuro individual y familiar. El incremento decidido y generalizado del ahorro institucional es viable en la presente coyuntura precisamente porque le crea al Estado una fuente adicional de ingreso que, usada con acierto y disciplina, dilata su margen de maniobra. Por cierto, si el Estado empleara sus fondos torcidamente, habrá de lesionar su legitimidad precipitando la crisis que ya se examinó.

7. El Estado: entre el leviatán y el patrimonialismo

Se ha comentado en la partida de estas reflexiones que circunstancias económicas, culturales y externas se han combinado en América Latina para ensanchar, en el curso de los años, el espacio de expresión y de control del Estado respecto a la sociedad civil. Ciertamente, existen diferentes tipos de conducta estatal,^{21/} y ésta ha sido apremiada por variadas tareas de liderazgo, de fomento e incluso de reconstrucción macrosocial. En algunos casos, ha merecido con amplitud el monopolio legítimo de la fuerza; y en otros, tal facultad ha sido cuestionada y resistida. En definitiva se capta, en términos generales, una tendencia secular hacia el patrimonialismo que entraña un recorte de la autonomía de los grupos extraestatales y una pugna, en diferentes planos y con banderas desiguales, dentro del perímetro estatal.

Esta tendencia podría ser, en otras condiciones, alentadora, pues se tendría un Estado comprometido robusta y flexiblemente con el desarrollo. Sin embargo, la experiencia de los últimos años pide una revisión que en modo alguno significa adoptar el extremo sofocante del leviatán ni las omisiones irresponsables del "Estado prescindente".

Urge una rectificación por las siguientes consideraciones. En primer lugar, en la región se tiende a coincidir con las opiniones de Maquiavelo y de Adam Smith --quienes se apoyaron en la experiencia europea-- que el Estado no es una institución voluntaria y necesariamente benévola: su conducta depende de los contrapesos que la norman. Imprevisiones mayores y descabros causados por "guerras internas" han eclipsado cualquier imagen de benevolencia. El Estado latinoamericano debe ganarla, si la ha perdido, y enriquecerla, si se ha deteriorado.

Segundo, los análisis económicos indican que el Estado es un engranaje acumulador. No sólo "comparte el excedente" sino que compite en los mercados de trabajo y de capital en detrimento de otros grupos sociales. No sólo es un regulador: es un empresario. No sólo interviene en los procesos económicos: es un círculo dominante del mercado. No sólo norma a las multinacionales: pacta y emprende negocios con ellas.

La consecuencia de estos hechos es doble: por un lado, se ha reducido la competencia interna de modo que en la formación de los precios relativos gravitan variables extraeconómicas; y por el otro, los empresarios privados están perdiendo tanto legitimidad social como un espacio permitido de actividad. Así, la economía mixta se está debilitando para abrir paso a un sistema que todavía debe probar su eficiencia y su provecho social.

/Por último,

Por último, el propio Estado --patrimonialista como liberal-- ha tolerado a menudo procesos de desnacionalización económica, bien por cálculos fiscales, bien para lograr una dinámica de crecimiento de la cual depende su estabilidad burocrática.

Ante este cuadro --y considerando las actuales presiones coyunturales-- deben redefinirse las reglas de juego con claridad: o se marcha resueltamente a un capitalismo de Estado, o se consolida la economía mixta. La ambigüedad y el zigzagueo prevaecientes son hoy insostenibles. Cada país escogerá una opción conforme a sus intereses y a su dotación de factores. La elección es válida en cualquier caso, y habrá de gestar un estilo peculiar y duradero de desarrollo. Pero es ya inaceptable la "reorganización perpetua" de las instancias públicas pues hace flaquear la capacidad de orientación y de negociación del Estado, al tiempo que genera políticas de estrecho plazo dimanadas de inestables componendas internas.

8. Los riesgos del neofeudalismo

La concentración urbana, el desarrollo industrial y la educación difundida han traído consigo en la región una diversidad social que favorece el crecimiento de largo plazo. Sería ocioso detenerse aquí en los caracteres y repercusiones de este proceso. Tampoco parece pertinente hacer un recuento --por bien sabido-- de las deseconomías que ha ocasionado. Se juzga más oportuno plantear la sustancia y las implicaciones de un fenómeno que despunta: el neofeudalismo social.

¿Qué significa? Como resultado de la rigidez en la estratificación, el reparto clasista del espacio urbano y la fragmentaria integración nacional, están brotando en varios países del área compartimientos estancos que cultivan el aislamiento selecto de grandes grupos. Con frecuencia, la comunicación entre ellos es indirecta, a través de la televisión o el radio. El contacto personal es raro y generalmente instrumental (no expresivo); la fricción es mínima, por lo cual los conflictos quedan latentes o disimulados; las lealtades se dirigen al grupo cercano de referencia en menoscabo del consenso nacional, e incluso los cuerpos de vigilancia se están "privatizando" para proteger este régimen neofeudal.^{22/}

Repárese en que fenómenos aparentemente similares se presentan en sociedades industriales; sin embargo, sería un error perder de vista el contexto. No es lo mismo encarar una fragmentación social después de fortalecer el consenso comunitario, que aislarse en condiciones de disenso colectivo. El primero puede llevar a formas activas o voluntarias de cooperación, permitiendo una movilidad amplia y un reciclaje constructivo de élites; el segundo cierra las vías de contacto, tiende a estigmatizar a los grupos, y los líderes suelen reclutarse en un espacio social estrecho que se autorreproduce.

En otras palabras, la anomia postindustrial es creativa, reclama la comunicación, y el encapsulamiento social presenta paradójicamente grietas promisorias. En cambio, el neofeudalismo que se verifica en la industrialización trunca y tardía es autoritario, socialmente incestuoso, y perenniza las distancias sociales con temible tozudez.

/Naturalmente, esta

Naturalmente, esta caracterización no vale por igual en todos los países de la región; pero las tendencias recesivas actuales están fortaleciendo las defensas de clase. Los grupos tienden al hermetismo ecológico y social para esquivar fricciones inconvenientes. Esta activa "guettoización" produce una convivencia inerte, un sistema de soledades partidas y compartidas, un neofeudalismo, en fin, que no llega después de la madurez económica sino en un medio estancado y regresivo, que podría inclinarse a una caótica desestabilización.23/

Mal se perfilará el devenir social latinoamericano si estas señales de neofeudalismo persisten. Sin duda, están vinculadas con la doble crisis económica y política que se señaló en páginas previas; es un mecanismo desesperado de defensa colectiva. Pero hay que atacarlo a tiempo a medida que las perturbaciones se suavicen. De lo contrario, adquirirá dinámica propia.

9. La cultura tecnológica imprescindible

El estudio comparado del desempeño industrial y tecnológico en los "centros" y en las "periferias" lleva a la ingrata conclusión de que la brecha en algunas ramas es hoy irreversible. El hecho resulta de dos tendencias: a) el acortamiento de los plazos entre creación científica e innovación en las economías industriales merced a un sistema perfeccionado de administración y enlaces. Si en los años cuarenta ese plazo era de 12 a 15 años, en la última década se ha abreviado a un lustro, y tal vez a menos, y b) los países en vía de desarrollo no han formulado políticas explícitas y persistentes ni en la administración de la ciencia y la tecnología ni en las tareas de gestión técnica. Se percibe un estancamiento abrumador en esta materia precisamente cuando el conocimiento se dobla cada siete a 10 años.24/

Brecha irreversible en algunas ramas ha dimanado de estas dos tendencias. Sin embargo, todavía no se contempla en la región una distancia tecnológica inalcanzable en todos los sectores. Todavía queda tiempo para ingresar selectivamente a la curva exponencial del saber productivo.

Se proponen aquí cuatro medidas que podrían facilitar la reinsertación de América Latina en las corrientes mundiales de tecnología y de comercio no tradicional.

a) Los funcionarios públicos y los empresarios deben adquirir una cultura tecnológica, esto es, una sensibilidad más aguda por la importancia que este nuevo y determinante factor de producción posee. No se habla de instrucción tecnológica ni mucho menos de exhortaciones retóricas --congeladas en planes-- en favor del avance técnico. Se dice sensibilidad para captar definitiva y profundamente que la tecnología es el vehículo --acaso el único y con prescindencia del régimen político dominante-- para mejorar las ventajas comparativas y dinámicas de la economía latinoamericana;

b) La propagación del ciclo-producto de cada bien y servicio deber ser estudiada con suma atención. De momento, la discusión sobre el tema es aleatoria y conlleva una fustigación ideológica --nada iluminadora-- a los centros de propa-

/y financieras,

y financieras, podría ser reproducido dentro de la región en unidades intensivas en investigación y desarrollo. Sólo entonces se podrá captar el tipo de entorno internacional que motiva a ese ciclo y emprender estudios prospectivos promenorizados de los nuevos campos de investigación que presiden el intercambio internacional;

c) Las políticas en boga conducen a resultados modestos, resultados que agravan el brete regional. Es preciso experimentar nuevas fórmulas, como el "principio de neutralidad" que se abordó en el punto 5 de este ensayo. La aplicación del citado principio en el marco de una cultura tecnológica puede sacudir favorablemente los equilibrios de atraso que las crisis presentes han puesto al desnudo;

d) Para alimentar constantemente estas medidas, es materia perentoria constituir un banco tecnológico latinoamericano, que podría gozar de especificidad funcional y de autonomía, o bien representar una división cardinal del Banco Interamericano de Desarrollo o del propuesto Banco del Sur.

10. Decoplamiento, neoimperialismo, interdependencia y viraje

Si se examinan cuidadosamente con perspectiva regional las corrientes comerciales y tecnológicas de los países agrupados en la OECD, por un lado, y los nuevos sistemas de control internacional, por el otro, el entorno internacional encierra tendencias objetivamente hostiles a América Latina, a menos que ésta sepa resistirlas con sabiduría. ¿Cuáles son las opciones?

a) Decoplamiento

Como bien se sabe, los países industriales han levantado una red interna de transacciones de bienes, servicios, capital e información que deja atrás a la tradicional división del trabajo. Algunos ideólogos del Tercer Mundo defraudados por la postergación del reordenamiento de la economía internacional, vienen reclamando el "decoplamiento" (de-linking) con respecto a los centros. Este apremio podría ser satisfecho más rápido de lo que aquellos ideólogos suponen, pero con resultados tajantemente negativos. Preocupados por una desestabilización que "importarían" desde la periferia por la vía de desarreglos financieros generalizados, o en virtud de una redefinición radical de los intereses geopolíticos, los "centros" podrían inclinarse a una desinversión sistemática en la región con el fin de concentrarse en la red dinámica arriba señalada. Así, los centros tomarían la iniciativa del decoplamiento, y América Latina vería acelerada su marginalización secular del comercio internacional. Cada país --o el área entera-- bajaría una "cortina" aislante; sin estímulos externos todo puede ocurrir: desde el levantamiento de una nueva cultura económica, singular y pujante, hasta un retroceso sustentado en la "acumulación primitiva" y en una pugna selvática por los recursos aún disponibles.25/

b) El neoimperialismo

Con o sin decoplamiento, los países industriales podrían decidir, con instrumentos tecnológicos conocidos, y la militarización del espacio exterior, la instalación de "controles" de los núcleos neurálgicos de la región, especialmente de países que poseen gravitación geopolítica y/o recursos estratégicos. De hecho, esta tendencia viene tomando cuerpo en la forma de un "imperialismo cibernético" que garantiza estos controles selectivos.^{26/} La carrera armamentista dentro del área, la conversión de algunos países latinoamericanos en exportadores de equipo militar, conflictos bilaterales latentes, emigraciones dentro del hemisferio que pueden aparejar trastornos considerables: estas circunstancias justifican aquel género de imperialismo. Por supuesto, los daños de éste serán mayores con el decoplamiento y con la continuidad de la insuficiencia tecnológica.

c) Interdependencia

Consideradas estas posibilidades y los riesgos saltantes que acarrean, la región debería estimular la interdependencia con madurez, sin incurrir en resentimientos que traban el diálogo.^{27/} Los países deberían asumir la responsabilidad colectiva por yerros y carencias, procediendo a una autocrítica implacable sin llegar, desde luego, a gratuitas autoflagelaciones. Esto no significa que el entorno internacional haya sido benévolo ni que haya impedido los aprietos conocidos de la región. Pero una sobreideologización satanizadora sólo reportará menudas gratificaciones psicosociales, incluso si poseen una dosis apreciable de justicia y acierto. Pues las relaciones entre países se rigen por una lógica propia, huérfana de los afectos que suelen unir a los hombres. Confundir los dos tipos de ética condujo, en el pasado, al irrealismo pertinaz; y ahora llevaría a un carnaval de odios. Ni uno ni otro procuran soluciones discernibles.

d) El viraje

Como resultado de la deslegitimación económica y política acumulativa, algunos países latinoamericanos podrían seguir un modelo radical de transformación. Ya existen experiencias. No hay razón alguna a priori para suponer que no habrán de multiplicarse. Desde luego, implican costos sin precedente, mucho más altos de lo que imaginan los que profesan esta opción. Pero también los costos de oportunidad podrían ser enormes.

11. En suma

Esta década de los ochenta es determinante para el devenir de los países latinoamericanos. Si habrá de ser "trágica", "perdida" o "promisoria" dependerá de lo que se haga y se escoja en su curso.

La atención exagerada al endeudamiento externo apareja un riesgo abrumador: aplicar todos los empeños a la coyuntura con planes contingenciales y de corto vuelo. Hay bases sólidas para suponer que los pasivos acumulados serán recalendados o redocumentados, y que porciones de ellos se transformarán en tolerables fondos revolventes. Ninguna de las partes --pese a que la mayoría de las democracias industriales es hoy conservadora-- tiene interés en avivar una inflamada economía

/del resentimiento

del resentimiento que trastornará la cooperación multilateral genuina. Justificará, por añadidura, el armamentismo y la suspicacia universal.

Lo que en verdad está en juego en el decenio presente es la dirección cristalina que los países deberían adoptar. Hay todavía capacidad y posibilidad de elección. El racimo de curvas exponenciales que abruma a la mayoría de los problemas del área aún ofrece resquicios. Pero el tiempo se agota. El estilo de desarrollo, la brecha tecnológica, el tipo de inserción internacional, el alcance y los límites del Estado: éstos y otros temas ya no admiten la sistemática indefinición o la cómoda inercia histórica.

Ranke observó más de una vez cómo países marcharon lúcidamente al abismo. ¿Por qué América Latina habrá de dispensar ejemplos adicionales a los epígonos del insigne historiador?

Notas

1/ Véanse antecedentes de esta frontera interna del sistema nacional en Y. Belaval (ed.), La filosofía en el siglo XIX, Siglo XXI, México, 1979, especialmente páginas 131 y siguientes.

2/ Esta evolución subyace en las consideraciones de M. Wolfe, Toward Democratic Alternatives (E/CEPAL/R.351), 25 de abril de 1984.

3/ El ascenso autónomo de una tecnoburocracia excluyente apenas justificada por el ritmo de crecimiento y el impulso democratizador es abordado por J. Hodara, En torno al capitalismo, IBAFIN, México, diciembre de 1983, capítulo 12.

4/ Una situación similar se presentó en otras latitudes. Véase A. Gerschenkron, El atraso económico en su perspectiva histórica, Ariel, Barcelona, 1962, especialmente el ensayo sobre Bulgaria.

5/ Para su configuración véase, E. Iglesias, "América Latina, crisis y opciones de desarrollo", Revista de la CEPAL, 23 de agosto de 1984.

6/ El marco sistemático de referencia es el "capitalismo reformado". Véase, A. Shonfield, El capitalismo moderno, FCE, México, 1967.

7/ Acerca del carácter de estos impulsos véase, J. Hodara, "En torno a Daniel Bell", Revista Colombiana de Sociología, 2 de octubre de 1982.

8/ R. Tucker abordó esta infeliz incongruencia en su "A New International Order", Commentary, febrero de 1975.

9/ De aquí la frustración colectiva y la búsqueda afanosa de alternativas. Véase con este espíritu, G. Bueno, "Interdependencia económica: perspectivas desde América Latina", Estudios Internacionales, 65, enero-marzo de 1984.

10/ La trayectoria de este pensamiento es descrita por J. Hodara, The Ideological Roots of the New International Order, Tel Aviv University, 1982.

11/ Hay señales de ello en México, Venezuela y Brasil. Véase el artículo de A. Kaletzky, en el Financial Times, reproducido por Excelsior, México, 6 de septiembre de 1984.

12/ Sobre estos temores véase, C.F. Bergsten (ed.), The Future of the International Economic Order, Lexington Books, 1973.

13/ Desafortunadamente para los países petroleros, no se anticipan cambios dramáticos en esta variable. Véase, A.A. Parra, "Un examen de las perspectivas mundiales de la oferta y la demanda de petróleo", Comercio Exterior, mayo de 1984.

14/ Véase el análisis financiero de Ch. Hill y E. Finn, reproducido en Excelsior, México, 31 de agosto de 1984.

15/ Variaciones de esta idea se encuentran en diferentes ensayos que vieron luz en Pensamiento Iberoamericano, 5a y 5b, Madrid, 1984.

16/ Al respecto véase, L. Herrera Laso, "Crecimiento económico, gasto militar, industria armamentista y transferencia de armas en América Latina", Foro Internacional, enero-marzo de 1983.

17/ Empieza a reconocerse esta omisión. Véase, por ejemplo, R. French-Davis, "Una estrategia de apertura externa selectiva", El Trimestre Económico, julio-septiembre de 1984.

18/ Véase el recuento analítico de E.B. Haas, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", International Organization, 30, 2, primavera de 1976.

19/ El despunte de intereses geopolíticos divergentes modificó la óptica internacional de cada país. Véase J. Hodara, "La coyuntura internacional: cuatro visiones", Estudios Internacionales, 31, julio-septiembre de 1975.

20/ Este tema se ignora en estudios estrechamente sectoriales valiosos en sí mismos. Por ejemplo, CEPAL, Problemas recientes de la industria latinoamericana (E/CEPAL/Conf.76/L.2), 12 de abril de 1984.

21/ Como los que distingue A. Ferrer, "El sector público en el desarrollo económico", en M.M. Carrillo Huerta (comp.), Teoría y política económica en el proceso de desarrollo (ensayos en homenaje a Víctor L. Urquidí), Universidad Veracruzana, México, 1984.

22/ Alusiones primeras al respecto se encuentran en M. Wolfe, "La participación: una visión desde arriba", Revista de la CEPAL, 23 de agosto de 1984.

23/ I. Howe atisba estas posibilidades en el Tercer Mundo. Véase, "El desengaño de los sesenta", Vuelta, México, marzo de 1983.

24/ Véase N. Rosenberg, Tecnología y economía, Ed. Gili, Barcelona, 1979, y M. Usui, "Educación superior en la sociedad en vía de industrialización", en M.M. Carrillo Huerta (comp.), op. cit.

25/ Quien se interese en "escenarios" de esta índole puede consultar: W. Clark, Cataclysm, Sidgwick y Jackson, Londres, 1984.

26/ El concepto fue desarrollado por J. Hodara, "La finlandización de México", Vuelta, México, enero de 1982.

27/ Véase, Interdependencia económica: perspectivas desde América Latina, op. cit.

1
2

3

4

↓
↓
↓

f

h