



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1804)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION



Documento DE-57

Marilino
Básico

Temas) Conceptos y enfoques
recientes

TODO

y hojitas resumen

OPCIONES ACTUALES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO *

* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de Economía de América Latina, 2º semestre 1980, N° 5, CIDE, México.

•

•

•

•

ENFOQUES

OPCIONES ACTUALES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Pedro Vusković

1. Las áreas de opción y su significado

Desde diversos ángulos, los "diagnósticos" actuales sobre los problemas del mundo subdesarrollado terminan por coincidir en una conclusión: la inviabilidad de los patrones y estrategias globales de desarrollo que en las últimas décadas alimentaron sus expectativas y orientaron sus políticas.

El debate tiene lugar hoy día en los escenarios más variados y ha venido acuñando un listado de expresiones que surgen permanentemente en la controversia consiguiente. Pero siempre con una referencia común: ya se trate de los planteamientos más abstractos sobre "la calidad de la vida"; de las sugerencias todavía difusas sobre "otro desarrollo" y los "estilos de desarrollo"; de los reconocimientos de las situaciones de "extrema pobreza" y la jerarquización de objetivos en términos de "necesidades básicas"; de los reclamos sobre la necesidad de un "nuevo orden económico internacional"; de la invocación a las "fuerzas propias", al "desarrollo aut centrado" y a la "autonomía colectiva"; y aun de la convocatoria abierta a una transformación revolucionaria de la sociedad, en dirección definitivamente socialista; en todos los casos, lo que está siempre presente es ese elemento de constatación y convicción de que se agotan unos esquemas del pasado y son imperiosas nuevas definiciones para el futuro.

En América Latina, la aceptación del hecho resulta, para muchos, casi patética. Porque hasta poco tiempo atrás fue muy generalizada la impresión de que estaba en marcha una estrategia, viable y eficaz, de "modernización" y desarrollo capitalista,

en cuyo curso se atenuarían gradualmente los grandes problemas sociales y se superarían progresivamente los escollos más graves. En la realidad, sin embargo, se impuso una evolución muy diferente.

Hoy día, nadie puede ignorar los signos de la crisis, ni esquivar el desafío de las respuestas consiguientes. No es, pues, de extrañar que éstas tiendan a surgir desde diversas fuentes y con las significaciones más contradictorias.

Entre ellas, unas de signo reaccionario, que atribuyen los males de hoy a una suerte de "sobre-dimensionamiento de las conquistas sociales", y llaman, en consecuencia, a "poner las cosas en su lugar", "volver a la realidad" y restablecer la capacidad de acumulación del sistema mediante la anulación o encogimiento de aquellas conquistas que se califican de "excesivas". Las grandes masas de la población trabajadora son llamadas, entonces, a aceptar los "costos sociales", los "sacrificios transitorios" que involucran tales retrocesos. Su prédica busca igualmente sugerir el fracaso de las "aventuras intervencionistas" y sustentar la necesidad de "restablecer el imperio del mercado".

Otras versiones menos crudas, de apariencia progresista y fondo igualmente reaccionario, buscan circunscribir la legitimidad de las demandas sociales a los mínimos de sobrevivencia, reduciendo a los términos más limitativos los conceptos de "necesidades básicas" y sugiriendo que el sistema es perfectamente capaz de resolverlas toda vez que no se entorpezcan sus procesos "espontáneos" de internacionalización. La fuerza y la eficacia de las grandes corporaciones transnacionales y el poder de

algunas grandes entidades financieras internacionales, ofrecen respaldo y se constituyen en aval de proposiciones de esta índole.

En otra dirección, son patentes los esfuerzos por responder a la crisis con una actualización y remozamiento de los viejos proyectos reformistas. Hay quienes se hacen cargo de su crítica "constructiva", reconociendo en ella un sentido a la vez autocrítico y se empeñan por todos los medios en imaginar formas y vías para reformular proposiciones que todavía pudieran representar salidas eficaces, que no desborden los límites del sistema ni demanden para su preservación el arrasamiento de todo proceso democrático.

Entre las primeras formulaciones y las últimas, suele quedar un campo difuso en el que se confunden el lenguaje y los conceptos, o adquieren significaciones ambiguas proposiciones que, con una misma formulación, sugieren entendimientos distintos y hasta contradictorios. Es el caso, por ejemplo, del carácter equívoco que asumen con frecuencia las demandas y propuestas sobre el nuevo orden económico internacional; y, de modo general, las referencias y apelaciones a la "comunidad de intereses", en los ámbitos internos o en el de las relaciones entre naciones, particularmente las "centrales" y las "periféricas".

Y más allá de unas y otras de aquellas proposiciones, están las que de modo general se corresponden con las que desde fines de la década de los cincuenta proclamó la revolución cubana, las que han enarbolado movimientos populares y revolucionarios, y las que hoy día buscan abrirse paso en el proceso de reconstrucción de Nicaragua.

Las propias experiencias recogidas del pasado acrecientan entretanto las exigencias de claridad y rigurosidad de las proposiciones en debate. Es hoy más patente que nunca la ausencia de una visión estratégica que guarde coherencia con la diversidad y profundidad de los problemas que han llegado a conformarse; y ello hace más agudas aquellas exigencias. Tampoco escapan por completo de exigencias comparables de precisión las proposiciones que parten de la condición básica de una transformación revolucionaria de la sociedad: se espera que la propuesta de socialización de la propiedad de los medios de producción se acompañe de un "proyec-

to" también más preciso sobre el sentido de la nueva organización socialista, y sobre la forma en que se resolverían en ella los problemas del presente.

Es en definitiva un conjunto de consideraciones como éstas, lo que explica los términos del debate actual y lleva a perfilar las que pudieran considerarse como las grandes opciones actuales del desarrollo latinoamericano. No sólo en su sentido global y con relación a los atributos esenciales del sistema social correspondiente, sino en los contenidos más particularizados de respuesta a los hechos inmediatos y a los grandes problemas acumulados que todos los diagnósticos se encargan de poner de manifiesto.

Porque ahora resulta insoslayable incluso la definición más elemental: la que tiene que ver con los "destinatarios" del desarrollo. Después de una experiencia ya larga de concentración y marginalización, de desigualdades sociales crecientes, de conformación de unas capacidades productivas que responden a las demandas de segmentos minoritarios de las poblaciones que se apropian proporciones muy altas del ingreso total, cualquier visión de futuro —y en verdad, cualquier política del presente— tiene que responder a esa primera opción fundamental: o la profundización de las tendencias pretéritas, de modo que una concentración aún más aguda se constituya en fuente adicional de acumulación y expansión, con la promesa de que supuestamente podría así compensar mañana, con creces, los sacrificios de hoy; o una reversión sustantiva de tales tendencias, que redefina objetivos y proponga en consonancia con ellos nuevos esquemas de crecimiento, otros diseños de estructura productiva, otros patrones de vida y consumo para el conjunto de la sociedad, y nuevas determinaciones respecto de los problemas de desocupación y subempleo.

Si esta opción se relaciona principalmente con factores internos, una segunda, también muy relevante, queda referida a los elementos externos; es decir, al sistema de relaciones económicas externas y a los términos de inserción de América Latina en la economía mundial. En su enunciado fundamental, se trata de la opción entre mayor autonomía o mayor integración exterior del desarrollo latinoamericano: o la recuperación de un ámbito más amplio de independencia de los desarrollos nacionales frente a la dominación económica externa, o la integración plena (y subordinada, desde luego) a

los centros capitalistas dominantes en los marcos del acelerado proceso de "internacionalización" actualmente en marcha.

Puede identificarse como una tercera área de grandes opciones estratégicas a las estructuras productivas que se conforman en el proceso de crecimiento económico, o que se busca favorecer en los criterios de conducción de la política económica; dicho de otro modo, las proporciones, equilibrios y relaciones entre los diversos sectores y ramas de la producción. Cuestión que, si bien constituye un problema mucho más complejo, en la situación actual de América Latina y en los términos del debate que suscita, se tiende a referir, como su expresión más elocuente, a las opciones de prioridad y jerarquía entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial. Y sin desconocer que una discusión sistemática en esos términos llevaría no sólo a hacerse cargo de las controversias sobre la industrialización sustitutiva como eje central del desarrollo, o de las relaciones entre estructura productiva y objetivos de satisfacción de necesidades básicas, sino también de las desproporciones entre los sectores de servicios y los de la producción material, o entre los bienes de consumo y los de bienes de capital, que han llegado a ser características de las estructuras económicas latinoamericanas.

Por último, así como tienden a polarizarse grandes opciones sociales en su contenido sustantivo, tienden a marcarse también opciones diferenciadas acerca de cómo encarar la superación de la crisis y los desarrollos futuros en lo que concierne a los términos de la conducción económica; es decir, las opciones de "mercado" o "plan", de "liberalismo" o "dirección" de la economía. Con sus contenidos, en cada caso, de postulados teóricos, de formulaciones de política económica y de proposiciones de acción práctica.

Sobraría un empeño mayor para demostrar que al menos estas cuatro áreas de grandes opciones sociales se corresponden hoy día, con lo que constituyen los temas dominantes de preocupación y controversia en América Latina.

Tales opciones económicas, desde luego, no se combinan entre sí de cualquier manera: hay unas combinaciones que resultan ser "coherentes" y otras que no lo son, y algunas de ellas configuran

en definitiva las opciones globales más extremas. Aun más, la interrelación no se limita a las opciones económicas; hay también unas interrelaciones necesarias entre esas opciones económicas y unas correspondientes opciones políticas. Lo cual obliga, de una parte, a tener en cuenta los requerimientos y las consecuencias políticas que se asocian al signo de la resolución de determinadas opciones económicas; y de otro lado, a aceptar el hecho de que no basta la definición en el plano estrictamente político: por ejemplo, la proclamación del objetivo de transformación revolucionaria de la sociedad, aun si se la define expresamente en una dirección socialista, no resuelve por sí misma el signo de la decisión respecto de algunas de las opciones económicas mencionadas (como ocurre con las ponderaciones del desarrollo agrícola e industrial, o con los grados de articulación externa del desarrollo nacional).

Unica razón, esta última, para tratar de cerrar la discusión que se propone en estas notas con alguna referencia más particularizada a ese tema de las opciones económicas y las opciones políticas.

2. Toda la sociedad o un pedazo de ella

Las tendencias hacia una concentración muy alta y creciente del ingreso y de los frutos del crecimiento económico, han sido una constante en la evolución histórica del desarrollo latinoamericano.

Y como resultado de tales tendencias, la mayoría de los diagnósticos destacan cuando menos tres rasgos actuales que son particularmente relevantes: primero, desigualdades muy pronunciadas en la distribución del ingreso y, como consecuencia de ello, amplias capas de población con carencias básicas en su condición material de vida; segundo, agudas diferenciaciones en los niveles de productividad de la fuerza de trabajo, reflejo a su vez de grandes desequilibrios en la incorporación de los avances técnicos y del carácter de las relaciones entre unos y otros estratos; y, tercero, graves insuficiencias en la apertura de puestos de trabajo en su relación con el crecimiento de la población potencialmente activa.

Los tres factores, acumulados en sus consecuencias, no pueden dejar de marcar los más extremos contrastes sociales, tan ostensibles en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, y una desigualdad

que no se configura gradualmente, en una suerte de curva continua de ingresos descendentes, sino que muestra bruscas discontinuidades, dibujando unas estratificaciones sociales muy tajantes.

Hoy día, hay que reconocer como punto de partida una situación que, en relación con muchas sociedades latinoamericanas, podría simbolizarse en una suerte de *aritmética de la desigualdad*.

Lo que se quiere decir con ello es que en su *composición* (en la diversidad de bienes y servicios), la capacidad productiva que se ha conformado exhibe una estructura que se corresponde con niveles sustancialmente mayores de ingreso medio. Lo cual, visto desde el otro lado, significa que esa capacidad productiva, por su composición, supone necesariamente que una fracción de la población concentra el ingreso indispensable para poder acceder a las producciones diversificadas de esa estructura productiva, con la contrapartida inevitable de la exclusión de otras fracciones de la población.

Todo lo cual podría sustentar una conclusión como la siguiente: en la mayoría de los sistemas económicos latinoamericanos, la estructura productiva no se corresponde con el *nivel medio* del ingreso imperante, sino con su *grado de concentración*. De ahí arrancan, además, la persistencia en las diferenciaciones de productividad, las insuficiencias ocupacionales y la marginalidad.

La concentración y la desigualdad se constituyen en la fuente principal de dinamismo del sistema económico: de su persistencia y acentuación constante depende el ritmo de su expansión. Y en la pugna social que agudiza como resultado de los mismos procesos, la resistencia creciente de las capas sociales afectadas motiva *desequilibrios* cada vez más pronunciados, debilitamiento de la capacidad de acumulación y, en definitiva, tendencias al estancamiento.

Los rasgos señalados de la estructura productiva constituyen a la vez límites a la eficacia potencial de las políticas redistributivas convencionales.

Así se explica que, a lo largo de fases significativas de la evolución económica latinoamericana, determinadas políticas que buscaron afectar de

modo directo la distribución del ingreso monetario, principalmente por la vía de la política de remuneraciones, hayan tenido una significación real transitoria y a veces hasta contraproducente. La disminución que motivaban en la demanda de consumo de los estratos de alto ingreso, solía tener efectos recesivos, que se traducían en tasas mayores de desocupación y, en definitiva, volvían a contraer los ingresos de los trabajadores. De otro lado, esa misma conformación de la capacidad productiva limita la adecuación correspondiente de la oferta de bienes de consumo masivo, de modo que un ingreso más alto de los sectores asalariados tiende a expresarse en tensiones mayores del lado de los suministros y de los precios de esos mismos bienes.

Por su parte, las políticas que buscaron atenuar por otras vías, indirectas, la persistente regresividad de la distribución del ingreso, no han corrido mejor suerte. Por ejemplo, los efectos "compensadores" de las políticas de extensión de los servicios sociales básicos (principalmente educación y salud) fueron notorios en unas primeras etapas; pero su eficacia, como instrumento redistributivo, tendió a declinar, rápidamente, en la misma medida en que los mejoramientos adicionales dependían cada vez menos de las "acciones sectoriales" y pasaban a depender fundamentalmente del complejo de factores determinantes de la condición general de vida. Su relativo fracaso venía a representar no sólo la frustración de determinadas políticas e instrumentos, sino que adquiría la significación mayor de simbolizar la fuerza de esa suerte de *dinámica de desigualdad* tan patente en la evolución del capitalismo dependiente y que enfrenta al sistema a tensiones y contradicciones crecientes, que en definitiva no pueden sino desembocar en su crisis.

Tan poderosas muestran ser las tendencias de esta naturaleza en la experiencia latinoamericana, que llegan a hacerse insostenibles las políticas que en las últimas décadas buscaron algún grado mayor de "armonía" entre el crecimiento global y las pautas de distribución del ingreso.

En definitiva, lo que está de por medio no es solamente una cuestión ética, ni sólo un problema de "voluntad redistributiva". Donde ha habido retrocesos notorios en la distribución, como consecuencia de políticas económicas aun más concen-

tradoras y de contracciones en los servicios públicos, aquellas políticas tradicionales reivindican transitoriamente vigencia y eficacia en las demandas sociales. Pero, más allá de los márgenes que imponen los rasgos de la estructura productiva, hay que reconocer que una política de desarrollo que se propusiera atenuar las desigualdades supone no sólo los cambios correspondientes en la distribución del ingreso monetario, sino también una acción deliberada permanente encaminada a readecuar la estructura productiva, en función de otros destinos de la producción, de otra composición de la "demanda final". Condición necesaria no cumplida en el pasado, si bien todavía muy lejos de ser suficiente, ya que aún quedan involucradas igualmente otras condiciones económicas y políticas no menos decisivas; pero capaz, aun así, de explicar el agotamiento de unas expectativas que por mucho tiempo acompañaron al proceso de crecimiento.

En ese marco se sitúan las opciones que aparecen hoy día como verdaderamente viables, polarizadas en torno a dos esquemas profundamente diferenciados en su significación económica y social.

a) De una parte, está la opción de la concentración extrema, que no tolera la persistencia de una pugna distributiva, que se refleja en la inestabilidad y en la declinación de la capacidad de acumulación y crecimiento. Busca resolver esa pugna de modo bastante brutal, disminuyendo los salarios reales, cancelando otras conquistas sociales, desarticulando los mecanismos sociales y políticos de las clases trabajadoras. La contracción de los mercados internos de bienes de consumo extendido se compensa, o por lo menos se supone que tiende a compensarse, con la expansión de la demanda interna más diversificada de los grupos favorecidos con la mayor concentración del ingreso y, sobre todo, con las nuevas oportunidades de exportación de manufacturas que se abren con el proceso de rápida internacionalización de la producción y los procesos productivos en el plano de la economía capitalista mundial.

Quienes promueven de hecho una opción de esta índole (casi nadie llega al punto de proclamarla formalmente), la justifican desde diversos ángulos: como camino necesario para "salvar el sistema", como vía indispensable para aumentar las tasas de inversión y acelerar el ritmo de crecimiento y, en

todo caso, como "sacrificio transitorio" cuyos "costos sociales" quedarían más que compensados por las nuevas posibilidades que abre de desarrollo futuro. Entretanto, las experiencias concretas que vienen viviéndose en diversos países latinoamericanos sugieren la profundidad de los trastornos sociales que involucra esa opción.

La disminución de los ingresos reales de las masas trabajadoras y el carácter "liberal" de las políticas económicas que se implantan, relegan a segundo plano la significación del mercado interno como factor dinámico del crecimiento y favorecen un desplazamiento de demanda hacia las importaciones. De ese modo, quedan severamente afectados estratos importantes de las unidades productivas nacionales, sobre todo de la pequeña y mediana industria, lo que a su vez repercute gravemente sobre los niveles de ocupación. El carácter excluyente y marginador del "modelo" alcanza entonces sus límites extremos; y, por lo mismo, ese proceso tiene que acompañarse de cambios políticos también muy profundos, con el mismo sello regresivo, que ofrezcan los instrumentos y las prácticas represivas que resultan indispensables para imponer aquellos extremos de exclusiones sociales internas y de subordinación exterior.

De ahí la extensión y la intensidad del ejercicio de la violencia institucionalizada, que ha caracterizado los últimos tiempos de la evolución latinoamericana. Un hecho que no puede dejar de recogerse en el plano del análisis y de la elaboración académica, como lo ilustran muy bien las amargas reflexiones de Prebisch, en varios de sus escritos recientes, al advertir la incompatibilidad creciente del capitalismo dependiente con expresiones aún relativamente limitadas de un proceso democrático.

b) Frente a opciones como éstas, que han llegado a configurar una parte muy amplia de la realidad actual de América Latina, resultan ya manifiestamente insuficientes los empeños por buscar unas "opciones intermedias" mediante determinadas *políticas parciales* (de producción, de empleo, de absorción tecnológica. . .). La verdadera opción es también, necesariamente, una *opción global* alternativa.

Los rasgos centrales de tal opción podrían sintetizarse en términos como los siguientes:

i) involucra una decisión social de la mayor trascendencia, en el sentido de revertir las tendencias concentradoras y marginalizadoras predominantes en la dirección exactamente opuesta, esta vez de búsqueda de una real integración social; es decir, las grandes masas de población, el conjunto de la sociedad y no un pedazo de ella, pasan a ser los destinatarios del esfuerzo de desarrollo;

ii) en consecuencia, son las necesidades básicas, los componentes esenciales de la condición de vida de esas masas, las que se constituyen en la referencia central para la definición de las estrategias y políticas de desarrollo;

iii) en función de ello hay que encarar una tarea bastante gigantesca no sólo de expansión sino de readecuación profunda de la estructura de la capacidad productiva, entendida en su sentido más amplio;

iv) los patrones consiguientes de desarrollo interior reclaman a su vez unos términos de articulación económica exterior que sean consecuentes con ellos, con un sentido muy distinto de aquél al que apuntan las tendencias actuales de internacionalización de la producción en la economía capitalista mundial;

v) unos cambios de tal naturaleza requieren la resolución de los problemas actuales de empleo y, al mismo tiempo, facilitan tal resolución: lo primero, porque no se concibe una sociedad más "igualitaria" con amplios contingentes de población desempleados y marginalizados; lo segundo, porque la misma redefinición de los objetivos prioritarios del desarrollo puede acrecentar sustancialmente la capacidad ocupacional del sistema económico.

Es claro que se trata de mucho más que de unas redefiniciones económicas en su alcance inmediato estricto. Como la opción anterior, involucra también cambios políticos profundos, sólo que en la dirección opuesta correspondiente. Pero lejos de toda la ingenuidad tecnocrática que supondría desconocerlo, el propósito no es discutir aquí la naturaleza esencial de tales cambios políticos, su viabilidad o las vías por las que podrían abrirse camino. Lo único que se sugiere es que ésto ha llega-

do a constituirse en un desafío hoy día insoslayable —ya que no admite postergación por nuevos tiempos históricos— para las sociedades latinoamericanas. Tendrá que someterse a la prueba de tal desafío el sistema de capitalismo dependiente, como alternativa a su sobrevivencia mediante la exacerbación de las desigualdades y la creciente violencia en las relaciones de dominación; y la transformación socialista, cuando sea ése el caso, no podrá ignorar, por su parte, el desafío de una "herencia" económica, forjada precisamente en la desigualdad y la exclusión, que agrega dificultades adicionales a las que en cualquier caso son inherentes a las fases de "transición".

El sentido esencial de esta segunda opción suele identificarse con expresiones recientes que han extendido la referencia a conceptos como los de "necesidades básicas" y "extrema pobreza".

Se trata, sin embargo, de formulaciones no siempre coincidentes en su real intención, a veces con significado francamente contradictorio según las fuentes que las emiten, y frecuentemente con unos resultados más de confusión que de esclarecimiento. Todo lo cual suele motivar actitudes de escepticismo o de preocupación, en lugar de invitar a un esfuerzo de recuperación de lo que hay en ellas de positivo y a una denuncia de su manipulación con otros propósitos. De modo general, estos conceptos vienen configurando dos entendimientos claramente diferenciados.

En un sentido, está el reconocimiento del hecho, por lo demás inocultable, de que unas porciones considerables de la humanidad viven hoy día por debajo de una línea de satisfacción "razonable" de necesidades vitales, de requerimientos esenciales de la condición material de vida, y que la superación de este problema debería constituirse en un objetivo de responsabilidad también universal. No se trata, en esta visión de las cosas, de hacerse cargo de las grandes disparidades sociales, sino de "solidarizar" con los extremos de miseria de determinados grupos sociales; no se trata de redefinir los patrones esenciales de desarrollo, sino de añadir unas acciones "complementarias" encaminadas a corregir aquellas situaciones extremas; ni se trata de criticar al sistema que las ha ocasionado y las agudiza, sino de demostrar que, a pesar de todo ello, el sistema es perfectamente capaz, si se lo propone, de supe-

rarlas. Por supuesto, para ello hay que limitar el concepto de "necesidades básicas" a las de estricta sobrevivencia: los mínimos de alimentación, o de salud, o de abrigo; y hay que aceptar que el sistema movilice lo que pueden ser sus instrumentos más eficaces: por ejemplo, las transnacionales del área correspondiente penetrando por la puerta ancha en los recursos y las potencialidades agrícolas del mundo subdesarrollado, para acabar supuestamente con el problema del hambre.

Los exponentes —institucionales y personales— de este entendimiento son bien conocidos. Los destinatarios de su "mensaje" están también claramente identificados, y muy explícito el contenido esencial del mensaje mismo: ésta no sería una lucha *social*, sino de organización y técnicas productivas; no se trataría de corregir desigualdades, sino de garantizar la sobrevivencia; y que las demandas de los que en algún grado han sobrepasado los niveles de la "pobreza crítica" esperen su turno hasta que se hayan solucionado los problemas mayores de los que todavía están por debajo de ella, y que, entretanto, no se sientan perturbados por los patrones de vida y consumo que exhiben los estratos privilegiados de alto ingreso.

En el otro sentido, están las formulaciones que sitúan a las "necesidades básicas" como referencia central de nuevas estrategias y concepciones del desarrollo, e incluso como sustentación de posiciones que postulan la necesidad de la transformación del propio sistema social.

El concepto mismo de "necesidad básica" es entendido en términos relativos: no para definir los mínimos absolutos de sobrevivencia, sino en su relación con el grado general de desarrollo de las fuerzas productivas, lo cual involucra referirlo también a los grados de desigualdad en la distribución del ingreso. Es otra, igualmente, la amplitud y la jerarquización de las necesidades que se definen, colocando en primer término la necesidad de la oportunidad de trabajo, con lo cual el enfoque se extiende a un ámbito más amplio de "derechos humanos fundamentales".

Muy vinculada en su inicio a corrientes del pensamiento cristiano, esta concepción de las necesidades básicas tiende así a identificarse con las posturas que emanan del pensamiento propiamente

político más avanzado; y tiende a configurar una visión de los problemas y estrategias de desarrollo más en consonancia con el sentido de esa opción alternativa, de la que viene hablándose y con las implicaciones que se han sugerido.

En cuanto puedan asociarse a este segundo entendimiento de esa opción alternativa, los problemas de empleo se constituyen en un elemento central.

Tal vez sea, precisamente, en este sentido, que es mayor la necesidad de una reconsideración profunda de enfoques y categorías que han venido haciéndose convencionales. Porque, en definitiva, una política de desarrollo que se plantee como propósito revertir las tendencias excluyentes y marginalizadoras, tienen que reconsiderar sustantivamente los entendimientos predominantes sobre la fuerza de trabajo, para destacar muy especialmente su condición de *potencial productivo*: las oportunidades ocupacionales no deberían entenderse como una *resultante* de unos ritmos previstos o propuestos de crecimiento de la producción y de unas tecnologías en uso; por el contrario, el punto de partida debería ser la mano de obra no utilizada o subutilizada, considerada como un *recurso* productivo y la que potencialmente puede representar la utilización plena de ese recurso.

Además, la consideración de "otro estilo" de desarrollo sugiere la contribución de cuando menos dos aportes sustanciales a la superación progresiva de los problemas de empleo. Primero, porque un patrón distinto de la demanda y, consiguientemente, una configuración también distinta de la estructura productiva, pueden significar requerimientos mucho más altos de fuerza de trabajo, para un mismo volumen global de producto pero con una composición muy distinta del mismo. Y segundo, porque en un cuadro de redistribución significativa del ingreso y de mejoramientos relevantes en las condiciones básicas de vida de las grandes masas de la población, muy probablemente se tendería a retirar de la fuerza de trabajo activa a los grandes contingentes de población infantil que hoy forman parte de ella, y a sustituirla con población adulta que ahora está desempleada o subocupada.

Líneas de reflexión como ésta, representarían con toda probabilidad una de las pocas vías para supe-

rar las actitudes estériles que con tanta frecuencia se constatan, a propósito de los problemas actuales del empleo, o la perplejidad ante la dimensión que han acumulado, que motiva desesperanzas y renuncias, o las esperanzas ilusorias de que unas políticas tecnológicas —en favor de las llamadas “tecnologías intermedias”— vinieran a acrecentar milagrosamente la capacidad de empleo de los sistemas económicos, manteniendo los mismos marcos de desarrollo global prevaletentes.

3. Autonomía o subordinación del desarrollo nacional

Se admite hoy día, de modo relativamente generalizado, que las condiciones críticas que han llegado a caracterizar el desarrollo latinoamericano reconocen dos tipos de factores de origen: unos que se sitúan preponderantemente en el área de los factores “internos”, como aquéllos a los que ha venido haciéndose referencia, y otros referidos más bien al sistema de relaciones económicas externas, a los términos de inserción en la economía mundial. Y se acepta igualmente que unos y otros son interdependientes, que están estrechamente relacionados entre sí.

Las políticas de desarrollo que el debate trata de definir asocian, consecuentemente, proposiciones que se refieren tanto a los elementos internos como a los externos. Y tienden así a configurar, de manera general, unos planteamientos que podrían agruparse en torno a la caracterización de dos concepciones globales contrapuestas: de un lado, unas políticas internas regresivas en su esencia, que acentúan el carácter concentrador y excluyente de la mayoría de las sociedades latinoamericanas actuales, como base para la preservación y dinamismo de los sistemas vigentes, y que se combinan con unas políticas externas de acoplamiento pleno —y subordinado, desde luego— a los centros capitalistas dominantes y al acelerado proceso actual de “internacionalización”; y de otra parte, unas políticas internas progresistas, orientadas en lo esencial hacia las necesidades y demandas de las grandes masas, y que se supone que tendrían que combinarse con unas políticas externas de mayor autonomía e independencia. Caracterización que se corresponde no sólo con una “lógica” conceptual, sino que la sustenta también su proximidad con las constataciones que ofrece la realidad latinoamericana inmediata; y

que, por lo mismo, no deja de ser válida ante la advertencia pertinente de que no debe entenderse de modo rígido y mecánico: algunos elementos particulares de una concepción pueden ser rescatados o incorporados en los marcos de una visión global que se corresponde con la concepción opuesta.

Ante tales opciones, las fuerzas sociales que, desde el interior de los países buscan encauzar las cosas en una dirección o en la otra, se combinan o enfrentan a su vez con la fuerza exterior del sistema capitalista mundial y con las expresiones de sus intereses propios. Así pues, la opción entre *mayor integración* a la economía capitalista mundial o *mayor autonomía*, entendida como mayor independencia respecto de esa economía exterior, constituye en último término, necesariamente, parte integrante de una *opción global* de desarrollo, y no es sólo una alternativa respecto de la “política de relaciones económicas externas”.

La discusión siguiente no ignora ese hecho central. Simplemente parte de la base de que, aún y reconociéndolo, de todos modos se justifica una consideración particularizada de los términos más específicos de aquel componente “exterior” en las opciones de desarrollo.

Con ese propósito, parecería necesario, como referencia inicial, el antecedente de lo que han representado los factores externos en la evolución de largo plazo del desarrollo latinoamericano.

A ese respecto y en su sentido más general, puede muy bien sostenerse con fundamento la hipótesis de que, a lo largo de su evolución histórica, América Latina no logró generar una dinámica propia de desarrollo autónomo; que la intensidad y el sentido del desarrollo latinoamericano y sus transformaciones se han correspondido en lo esencial con factores externos. Sin que tal afirmación suponga, en modo alguno, sugerir que, en el plano del enfrentamiento y de la resolución política, las fuerzas decisivas hayan sido externas y no internas. Por el contrario, se sustenta aquí el criterio de que, no obstante la presencia permanente de esa condición subordinada, el rasgo dominante a largo plazo en el escenario de las grandes luchas sociales latinoamericanas no han sido las luchas propiamente “nacionales”, sino las luchas internas de clases y fracciones de clases, pero registrando al mismo tiempo la con-

ducta permanente de las capas dominantes locales de servir a los grandes intereses extranjeros y de sustentarse en ellos.

Es muy ostensible, además, cómo en el curso de esa evolución dependiente —y no obstante considerables expansiones cuantitativas y transformaciones estructurales— los márgenes para un desarrollo autónomo han venido estrechándose drásticamente en América Latina. En ello se expresan las consecuencias coincidentes de los procesos de “internacionalización” y las herencias que acumula el propio desarrollo dependiente. Pero también ahora, en estas circunstancias del presente, los impulsos y las resistencias que suscitan esas tendencias no asumen una expresión de lucha *nacional*, sino que se expresan en una agudización de las luchas sociales internas; y no sólo como conflictos *inter-clase*, sino que muy caracterizadamente como enfrentamientos *intra-clase*: entre las fracciones más “extranjerezadas” de la burguesía y los estratos de ella que se articulan en torno a proyectos más independientes.

La intensidad que tienden a asumir esos conflictos no está determinada sólo —y ni siquiera principalmente— por los intereses directos e inmediatos de aquellas fracciones extranjerezadas de las burguesías locales: lo que verdaderamente determina esa intensidad son los intereses del sistema capitalista mundial como un todo, al que esas fracciones burguesas están articuladas.

Esta consideración es particularmente importante a propósito de la región latinoamericana, a partir de una constatación singularmente relevante: *en los marcos del proceso actual de internacionalización de la producción, América Latina es una pieza decisiva para el capitalismo internacional.*

A ello contribuye su condición de fuente y reserva de recursos naturales (agrícolas, minerales, energéticos); su propia dimensión global: una población 20 por ciento mayor que la de la Comunidad Económica Europea, un producto anual superior al de Francia (se ha estimado que a mediados de esta década alcanzaría un producto comparable al de Europa Occidental en su conjunto cuando ponía en marcha el mercado común europeo a comienzos de los años sesenta), y un ingreso por habitante que triplica al de África y cuadruplica al de Asia; y aún su significación en términos estrictos

de mercado: como compradora de productos químicos, bienes de capital y bienes de consumo duradero, la región latinoamericana representa para las exportaciones europeas más de cuatro veces el mercado japonés, y para Estados Unidos, en los mismos productos, un mercado igual al de la CEE y tres veces el del Japón.

Hay razones más que sobradas para que el capitalismo norteamericano vea en la región latinoamericana la opción más ventajosa para su “redespliegue industrial”, atada como está América Latina al imperialismo norteamericano con fuertes lazos de dependencia económica y política, y a la vez poseedora de una infraestructura económica relativamente diversificada y con abundancia de fuerza de trabajo desocupada o subempleada. Aún más, no sería exagerado sostener que en las condiciones actuales y en las previsibles para el futuro próximo, América Latina aparece como una *frontera económica irrenunciable* para el capitalismo norteamericano. No podría sorprender, por lo mismo, que éste tienda a ver en cada nación del subcontinente una contribución a su supervivencia, a su prolongación histórica como sistema mundial de dominación y que incluso llegara a concebir una estrategia capaz de orientar acciones planificadas en relación a una suerte de mapa económico continental del futuro, en el que se defina el papel de cada nación latinoamericana al interior de una “visión continental”. Por lo menos, al margen de conjeturas como ésta, no cabe desconocer el hecho de que la inversión directa norteamericana en América Latina ha llegado a representar ahora el 80 por ciento del total de las inversiones directas norteamericanas en el mundo subdesarrollado.

Ante la fuerza de esos lazos de relación con la economía norteamericana, la capacidad negociadora de América Latina es relativamente débil. Los compromisos políticos (externos e internos) limitan el alcance de sus proposiciones al interior del “tercer mundo”; y por lo mismo —aspecto particularmente elocuente y sugerente— América Latina apenas ha estado presente en el movimiento mundial de no alineación. Aparte el caso de Cuba, Brasil es tal vez el único país latinoamericano que ha alcanzado cierta proyección “extracontinental”, especialmente por su relación con países africanos, y más recientemente México, favorecido por la magnitud de sus recursos de petróleo.

Las expresiones objetivas de la relación latinoamericana con países capitalistas de Europa occidental --relaciones comerciales, financieras, de articulación económica en general-- son más débiles que con el capitalismo norteamericano. Sin desconocer que la expansión económica europea y la agudización de la competencia mundial inter-capitalista han conducido a una expansión creciente del comercio y del flujo de capitales europeos hacia la región latinoamericana.

Por su parte, las vinculaciones económicas de la región latinoamericana con el campo socialista son escasas, con la excepción de Cuba y en periodos recientes el comercio de Argentina. Aparte de las presiones políticas ejercidas por naciones capitalistas, ha habido otros factores objetivos que han entorpecido el desarrollo de esas relaciones; entre ellos, las consecuencias propias de la dependencia forjada en el curso del desarrollo anterior, expresadas por ejemplo en la naturaleza del equipo productivo acumulado, el tipo de tecnologías en uso, el conocimiento y el acceso a los mercados correspondientes. En síntesis: cualquiera "transferencia" significativa de las relaciones económicas de América Latina desde el área capitalista al área socialista no puede desconocer la magnitud de los problemas y los riesgos que le son inherentes.

Se explica, a la luz de antecedentes como los que se acaban de reseñar, la fuerza con que se hacen sentir en el desarrollo latinoamericano las "motivaciones externas".

No es menor esa fuerza en las condiciones actuales y en las que se insinúan para el futuro próximo, considerada la intensidad con que vienen manifestándose las tendencias a la internacionalización de la producción y de los procesos productivos. Y de nuevo, como otra reiteración histórica, los intereses externos encuentran correspondencia en capas sociales del interior de las naciones latinoamericanas. Porque para esas fracciones correspondientes de las burguesías locales la internacionalización viene a representarles una vía de superación de su propia crisis, es decir, de los factores internos que la vienen configurando.

En efecto, en los marcos de la industrialización sustitutiva se constituyen como elementos relevantes en la gestación y profundización de esa crisis

unos factores que parecerían encontrar precisamente en la internacionalización sus respuestas más "idóneas". Es el caso, por ejemplo, del déficit externo y sus rasgos de persistencia y crecimiento constante: como expresión de un esquema de intercambio al que le es inherente, ese déficit supuestamente sólo podría superarse bajo un esquema distinto de intercambio, como el que se supone que abriría la internacionalización a través del redespiegue industrial y la diversificación de las exportaciones. Como se espera que podría constituir también una respuesta eficaz a la limitación de los mercados internos y a las dificultades crecientes para la absorción tecnológica, que encontrarían igualmente en la internacionalización un camino de superación, al amparo de la asociación con las transnacionales y la apertura de accesos a los mercados industriales de los países desarrollados.

Así ha venido conformándose, con precisión creciente, la imagen de una "opción integradora", en su sentido general y en los términos más específicos de las políticas de desarrollo en las que habría de traducirse.

En esa perspectiva, la industrialización sustitutiva deja de ser el eje central del desarrollo, el que se desplazaría en cambio hacia una suerte de *reconversión exportadora* de las economías dependientes; es decir, una sustitución del mercado interno por la demanda externa como "motor dinámico" del crecimiento económico. En consonancia con ello, tienden a reemplazarse las políticas proteccionistas por unos esquemas de política económica que favorezcan esa forma de integración exterior, incluidos, entre otros, el libre flujo de capitales y mercancías, la desgravación arancelaria, las garantías máximas a la inversión extranjera. La superexplotación del trabajo se constituye en factor básico de sustentación del proceso de acumulación y en motivación central del redespiegue industrial; consecuentemente con ello, revierten su signo en dirección regresiva las políticas salariales y de beneficios sociales, y la abundancia de mano de obra "barata" pasa a ser factor de competencia entre las naciones subdesarrolladas para intensificar las nuevas actividades de exportación al mercado capitalista mundial.

Es obvio que con tales alcances, por la profundidad de los cambios que involucra, tal opción no

puede contenerse en los marcos de un proceso estrictamente económico. Compromete las estructuras sociales, los sistemas políticos, los valores ideológicos, las construcciones institucionales. Y se confirma esta apreciación que ha venido extendiéndose, incluso con la manifestación de expresiones relativamente conservadoras, sobre la incompatibilidad creciente entre el capitalismo dependiente como sistema y la continuidad, siquiera moderada, de un proceso democrático, sustentada, además, por la realidad misma de la evolución política reciente en tantos países latinoamericanos.

Sin embargo, es indiscutible la fuerza actual de esas tendencias en los marcos de la economía capitalista mundial. Independientemente de que sus alcances últimos sean todavía tema de controversia por los efectos contradictorios que suscitan, ya se trate de las reacciones sociales que no pueden dejar de causar en los propios centros capitalistas o de los límites a una competencia entre las naciones subdesarrolladas, por las supuestas ventajas de ser receptoras de un "redespliegue" industrial del que no todos podrían llegar a participar. E independientemente, también, de que no asuman los rasgos de un proceso lineal, sino que busquen imponerse mediante fases de avance y de repliegues transitorios, determinados por aquellas mismas reacciones sociales.

Si esa opción "integradora" configura, en cualquier caso, una imagen clara sobre su contenido esencial e incluso sobre las políticas, acciones e instrumentos que buscan imponerla, no ocurre igual con la opción alternativa de procurar unos esquemas de mayor autonomía e independencia exterior.

Es más evidente su necesidad que lo que se ha esclarecido sobre su eventual contenido específico. Necesidad que se sustenta en el reconocimiento de que no conducen a ella, por el contrario se distancian cada vez más, los términos en que se han articulado en el pasado los esquemas de división internacional del trabajo con los patrones internos de la industrialización sustitutiva.

Insuficientemente definidas como están las proposiciones concretas, es claro cuando menos que éstas tienden a perfilar dos concepciones bien diferenciadas. De una parte, están las que incitan a un esfuerzo colectivo, en el plano mundial, para rede-

finir las condiciones actuales de las relaciones económicas internacionales, en los marcos de un entendimiento determinado de lo que debería ser el "nuevo orden económico internacional"; y de otro lado, están las que arrancan de la necesidad de una reconsideración sustantiva del papel del "sector externo" en el proceso de desarrollo *vis a vis* el esfuerzo propio, en los marcos nacionales y en los de la acción conjunta de países subdesarrollados.

Las primeras, oscurecidas por la ambigüedad en que suelen colocarse las discusiones sobre el "nuevo orden", la manipulación que se ha hecho del concepto y las versiones tan contradictorias que asume según los intereses a que responden las formulaciones correspondientes. Porque hoy día *todos* están interesados en un "nuevo orden internacional", pero con propósitos diferentes y a veces antagónicos: para los grandes centros del poder capitalista, un "orden" que salve escollos y facilite al máximo el proceso de internacionalización; para el interés nacional de los países subdesarrollados, un "orden" que les permita resistir el avasallamiento que involucra ese mismo proceso de internacionalización. De ahí el carácter engañoso que suelen asumir las propuestas específicas, que con frecuencia suscitan entendimientos y alientan expectativas muy distintas bajo un mismo enunciado formal. Y en parte por la misma razón, las numerosísimas proposiciones concretas que vienen discutiéndose ya largamente en relación a los problemas de comercio, de financiamiento, de transferencia de tecnologías, de normas de conducta para las transnacionales, etc., no logran configurar una política articulada y coherente de relaciones económicas internacionales ni logran reunir en su apoyo los consensos indispensables para que adquieran viabilidad.

Las otras concepciones, sugeridas de modo general bajo las denominaciones de *self-reliance* y *collective self-reliance*, involucran un replanteamiento mucho más de fondo, pero muy lejos, hasta ahora, de alcanzar un grado comparable de formulaciones específicas concretas. De hecho, han abierto en los últimos años, más que una imagen alternativa relativamente configurada, una línea de reflexión y de trabajo, a partir de los criterios centrales que enuncian de modo general en su propia denominación.

En algunos aspectos particulares, la "no alineación" vendría a representar probablemente una de

las expresiones prácticas que podrían corresponderse con el sentido fundamental de estas concepciones, a la vez que podría entenderse como un marco institucional, forjado en la trayectoria cumplida hasta ahora por el Movimiento de Países No Alineados, propicio para encauzar en el esfuerzo futuro los desarrollos que hasta ahora se echan de menos.

4. Las ponderaciones del desarrollo agrícola y el desarrollo industrial

El sólo enunciado de una supuesta opción entre la agricultura y la industria, entendida en términos muy absolutos, podría merecer objeciones y reservas justificadas. Lo que se enfrenta, en efecto, es un problema global de desarrollo de las fuerzas productivas, que a su vez supone ciertas proporcionalidades en los desarrollos sectoriales. Y de otro lado, los mismos límites de la definición sectorial pierden significación en el proceso de creciente integración agroindustrial. Consideraciones que en definitiva pudieran calificar la discusión como referida a una controversia ya superada por los hechos mismos, o simplemente irrelevante en su contenido sustantivo.

No es ocioso, sin embargo, retomarla en los marcos de una discusión actualizada sobre opciones estratégicas del desarrollo latinoamericano. Mucho menos desde que, en la realidad, se ha constituido en referencia de discusión renovada en los planos académicos y políticos, a la luz de los problemas actuales. Entendida, es claro, en sus términos relativos de acento y ponderaciones, que no están dados por relaciones técnicas intersectoriales absolutas, sino que son dependientes de consideraciones particulares y sobre todo del carácter de los objetivos finales que se propongan. Y entendida, además, como ilustración de una cuestión mayor de conformación de la estructura productiva, de relación entre capacidad productiva y concepciones sociales en su sentido más amplio.

Se reconoce generalmente como una característica actual de las naciones subdesarrolladas una severa insuficiencia de sus producciones agrícolas, un grave "rezago" en su desarrollo agropecuario.

De hecho, casi todos los diagnósticos del sector agrícola apuntan a una conclusión de esa naturaleza, sustentada en numerosos indicadores y magnitudes estadísticas. Y todos ellos, con distintos grados

de ponderación, incorporan referencias a factores como los siguientes: la constatación de tasas relativamente muy bajas de crecimiento de los volúmenes globales de la producción agropecuaria; la expansión insuficiente de ésta frente a las necesidades y demandas de las poblaciones correspondientes; una declinación persistente y aguda de la participación relativa de la agricultura en la generación del producto interno; cambios progresivos en la situación de las economías nacionales subdesarrolladas desde una condición de exportadoras a una de importadoras netas de productos agropecuarios; significación decreciente de sus producciones agropecuarias en comparación con las de las naciones capitalistas más adelantadas.

La propia diversidad de estas consideraciones desautorizaría cualquiera interpretación en el sentido de entenderlas como unas tendencias "normales" de un proceso de desarrollo. Efectivamente, el desarrollo involucra cambios en las relaciones y ponderaciones sectoriales, que se caracterizan entre otras cosas por un descenso persistente de la importancia relativa del sector agrícola; pero en todo caso, en el contexto de unas conductas que suponen mejoramientos *absolutos* en las aportaciones de la agricultura a las distintas finalidades a las que responde. Así pues, aquellas tendencias que se constatan tienen que entenderse como "anormalidades"; y por lo mismo, esa "insuficiencia" o "rezago" del desarrollo agropecuario, lejos de constituirse en una expresión "natural" del proceso de desarrollo, representa por el contrario un freno, un obstáculo, al desarrollo global.

De hecho, es también un criterio de aceptación general que un proceso de desarrollo debe registrar expansiones de todos los sectores de actividad económica —no hay opciones excluyentes de desarrollo de unos o de otros—, y que la intensidad de tales expansiones es distinta para cada sector, dependiendo de un conjunto de circunstancias complejas y reconociéndose, en todo caso, que la industria tiende a crecer, por razones objetivas, según ritmos superiores al del desarrollo de la agricultura. Se admite, asimismo, que esos procesos, como tendencias de largo plazo, no involucran prioridades y precedencias absolutas, ni unas relaciones predeterminadas y constantes entre los ritmos de crecimiento de uno y otro sector.

Aún más, en este último sentido llegan a diferenciarse claramente dos líneas contrapuestas de interpretación y proposición. De un lado, quienes preconizan la industrialización como el único camino para salir del atraso, destacan la significación del traslado relativo de fuerza de trabajo desde la agricultura a las ocupaciones con niveles mucho mayores de productividad en la industria y sostienen que un proceso de inversiones en la agricultura y de tecnificación y modernización de este sector, supone la construcción previa de una base industrial; en suma, una concepción según la cual el factor dinámico es la industrialización, la que arrastra consigo el desarrollo de la agricultura. Y de otro lado, están quienes proponen toda una línea de argumentación que defiende la prioridad, la precedencia del desarrollo agropecuario, como base de sustentación para un proceso de diversificación productiva bajo el signo industrializador.

Una de las cuestiones que influye decisivamente en tales diferenciaciones se refiere a los patrones de acumulación, es decir, a las fuentes de generación de excedentes y a la distribución de éstos entre las distintas finalidades a que se aplican. Más en concreto, el problema que se plantea es si los nuevos desarrollos industriales han de sustentarse principalmente, al menos durante una fase histórica, en la exacción del ingreso campesino; o si es el propio desarrollo industrial, apoyado en la mayor productividad del sector, el que debe autogenerar los excedentes para su expansión, e incluso volcar parte de ellos a la agricultura. Variantes que tienen, en uno y otro caso, hondas repercusiones económicas y sociales, y que han marcado opciones muy fundamentales incluso en los procesos de transición al socialismo: las controversias que han motivado han sido muy agudas y en algunos casos las decisiones han llegado a asumir formas bastante extremas, como ha ocurrido en aquellas experiencias históricas en que se establecieron drásticamente contingentes o impuestos en especie a los campesinos.

Consideraciones como las esbozadas adquieren hoy día en América Latina una actualidad singular. Porque así como la industrialización sustitutiva se constituyó en el símbolo de la gran tarea que asumían las naciones subdesarrolladas en las décadas de los cincuenta y los sesenta, ahora parecieran

reemplazarla unas proposiciones que tienden a simbolizarse en la imagen de una suerte de "recuperación agrícola", supuestamente avalada además por la realidad no resuelta del hambre y la desnutrición.

Desde distintos ángulos surgen proposiciones en el sentido de reivindicar prioridad para el desarrollo agropecuario. Es notoria una insistencia creciente en los análisis de la economía latinoamericana sobre las consecuencias que ha tenido la trayectoria adversa del sector en el pasado: la disponibilidad insuficiente de productos para garantizar los niveles mínimos de alimentación al conjunto de las poblaciones; el obstáculo que representa para el desarrollo de líneas industriales basadas en la transformación de productos agropecuarios; la diferenciación creciente entre la economía urbana y la economía rural, en sus índices de productividad y hasta en las formas de vida y los patrones de consumo que imperan en una y otra; la declinación en la capacidad para retener y absorber fuerza de trabajo en las áreas rurales, constituyéndolas en una fuente permanente y creciente de "expulsión" de mano de obra; la incapacidad para mejorar significativamente las condiciones de vida de las propias masas campesinas.

Y se admite también que ese diagnóstico de insuficiencias no se corresponde en modo alguno con una situación de limitaciones absolutas a una expansión importante de la agricultura. Por el contrario, los recursos de tierra son relativamente abundantes; está disponible un enorme contingente de fuerza de trabajo subutilizada y es accesible un desarrollo tecnológico extraordinario que apenas ha comenzado a absorberse. No hay pues impedimentos "naturales": es un problema de patrones económicos, de relaciones sociales, de condiciones políticas.

No basta, sin embargo, con que se reivindique prioridad para el desarrollo agropecuario; hay necesidad de identificar en la experiencia anterior las causas que han conducido a ese diagnóstico del presente, para definir a partir de ello unas orientaciones y unos criterios respecto de opciones que tienden a configurarse en distintos planos. Porque no se trata de actualizar mecánicamente las mismas controversias que se conocieron en América Latina en la inmediata posguerra, cuando se enfrentaban las tesis "industrialistas" de la CEPAL, portadoras de ima-

gen progresista, con la defensa de la agricultura asumida entonces por las corrientes más conservadoras o francamente reaccionarias del pensamiento económico, sino de hacerse cargo de las condiciones específicas de hoy día.

En esa perspectiva, se perciben de inmediato los entendimientos diferenciados entre quienes interpretan el presente como resultado de una subestimación de la agricultura, de un sesgo en favor de la industrialización que llevó a “olvidar” al sector agrícola y que habría que salvar ahora reponderando la dimensión de los esfuerzos correspondientes; y quienes objetan la concepción de un “rezago” agrícola como fruto de una atención insuficiente, entendiéndolo, en cambio, como resultado lógico de un patrón global determinado de desarrollo y cuya corrección demandaría en consecuencia una redefinición de la estrategia también global de desarrollo. Desde esta segunda óptica, el rezago agrícola no aparecería como una imperfección, una “anomalía” susceptible de corregirse con medidas sectoriales, sino como expresión *necesaria* de un determinado esquema global de desarrollo; lo cual es equivalente a decir que no podría haber sido ni puede ser de otro modo. Y por lo mismo, resulta ilusorio hablar de “políticas agrícolas” si no es en el contexto de unas definiciones más amplias de “políticas de desarrollo”.

De hecho, las relaciones entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial han configurado en el pasado, en distintas experiencias históricas, diferencias estratégicas muy importantes. Es lo más probable, además, que tales relaciones no puedan discutirse en abstracto, sino con relación a los datos específicos de una realidad concreta: la situación ocupacional de la fuerza de trabajo rural (la medida en que existen “excedentes” significativos de mano de obra en la agricultura); la situación general de comercio exterior y balanza de pagos (grado de elasticidad de las exportaciones y de flexibilidad de las importaciones, y su significado para los abastecimientos agrícolas y los suministros industriales para la agricultura), y las propias relaciones de precios entre productos agropecuarios y productos industriales. Incluso, de modo general, los niveles relativos de desarrollo global, la estructura productiva alcanzada, y particularmente los pesos relativos de la economía y la población rural, de una parte, y de otra la economía y la población urbana.

En una sociedad en la que todavía predomine decisivamente el “sector rural”, la agricultura constituye de hecho, en lo inmediato, la única fuente potencial significativa de excedentes; pero, a la vez, su propio desarrollo aparece prioritario en tanto la gran mayoría de la población está constituida por la misma población rural; a menos que, como ha ocurrido de hecho bajo el patrón de la industrialización sustitutiva, la “modernización” se oriente hacia y contribuya a unos “modelos” de desarrollo fuertemente concentrados. En todo caso, a este respecto es significativa esa condición de “desarrollo intermedio” en la que se colocan muchos países de la región latinoamericana, puesto que es precisamente esa una etapa en la que los problemas de “equilibrio” del desarrollo industrial y agrícola adquieren su mayor sensibilidad.

La reflexión en torno a cuestiones como las que vienen reseñándose conduce a la caracterización de algunas *opciones estratégicas* en términos algo más precisos. Se comprende que buena parte de tales opciones tenga que referirse a las decisiones y diseños más globales sobre estrategias de desarrollo, como las que quedaron sugeridas en la sección 2. Por ejemplo, una opción “concentradora” y otra más “difusora” marcan en cada caso condiciones muy diferentes para la “proporcionalidad” entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial. En esa consideración radica sin duda una de las motivaciones más presentes hoy día para reabrir el debate sobre esas relaciones de proporcionalidad en el cuadro actual de las economías latinoamericanas.

Se corresponden, también, con aquella iniciativa, en un plano más específico, algunas opciones que tienen que ver con modalidades propias del desarrollo agropecuario. Es particularmente el caso de la alternativa que puede proponerse en términos de unos esfuerzos de expansión dirigidos en lo esencial hacia las necesidades básicas de la población —alimentación y trabajo—; o unos esfuerzos encaminados principalmente a la “modernización” de la agricultura y a su desarrollo en una perspectiva preferentemente exportadora. Opción similar a la que podría enunciarse en los términos, en un caso, de colocar atención preferente en las contribuciones de la agricultura al conjunto del sistema económico; o alternativamente, en los mejoramientos de la población vinculada al propio sector agropecuario.

En el primer caso, se jerarquizarán más aquellas acciones que conduzcan a la expansión máxima posible de la producción comercializada, sin ponderar igualmente las consideraciones sobre quiénes reciben los beneficios de la expansión. Lo cual no vendría a ser más que una manifestación particular del problema más general sobre cómo evaluar, en cada caso, las consecuencias de determinada estrategia de desarrollo agrícola sobre las diversas capas sociales que quedan comprometidas: los cambios en la composición de la fuerza de trabajo, los aumentos o reducciones relativas del proletariado rural, las tendencias a la proletarización de los trabajadores del campo, qué ocurre con los pequeños productores y con los campesinos sin tierra. . .

La inclinación hacia la primera de las orientaciones que se acaban de señalar configuraría unos términos consecuentes de relación entre la agricultura y la industria. En ese contexto, una función básica de la agricultura sería contribuir al desarrollo industrial proporcionando, a la vez, fuerza de trabajo abundante y alimentos baratos. Por su parte, el desarrollo industrial, sustentado en esa disponibilidad de mano de obra y alimentos, estimularía y favorecería la diferenciación de un estrato agrícola "moderno", capaz de suministrarle determinadas materias primas y de constituirse en mercado efectivo para determinadas producciones industriales.

Así pues, la referencia a una relación básica entre la agricultura, de una parte, y de otra la industria y otras actividades urbanas, lleva a otras dos categorías de relaciones, cuya naturaleza y funcionamiento dinámico es igualmente importante desentrañar: en un ámbito más específico, la relación *entre* unos estratos agrícolas "retrasados" y unos estratos agrícolas "modernos" (u otras denominaciones y conceptos correspondientes); y, en un plano más general, la relación entre el sector agropecuario de un país subdesarrollado y dependiente y los intereses de los grandes centros capitalistas dominantes del exterior.

Respecto de la primera relación —entre estratos del propio sector agropecuario— es notoria la diferencia entre las economías subdesarrolladas y lo que fue la evolución "clásica" del capitalismo. En esta última, el proceso consistió en la descomposición progresiva de los estratos retrasados y su conversión en modernos o su absorción por éstos: el

sector en su conjunto evolucionaba y se transformaba con el desarrollo. En las economías subdesarrolladas, se da una contradicción permanente entre tendencias a la disolución y a la perpetuación del sector "tradicional". Las fuerzas que impulsan a su descomposición consisten, principalmente, en el deterioro de los recursos naturales que ocupa (utilización intensiva y sin capacidad para reponer su desgaste o agotamiento), y en el retiro permanente de fuerza de trabajo (atraída por la agricultura moderna o la economía urbana). Las fuerzas que inducen a su perpetuación radican, principalmente, en su incapacidad para generar recursos de acumulación que le permitan "modernizarse"; y, sobre todo, en los efectos que expresan la necesidad del sistema de mantener bajos niveles de salarios rurales.

El proceso se lo ha resumido en una frase: "mientras la agricultura comercial produce alimentos baratos, la agricultura de subsistencia produce trabajo barato".

En breve: el sector "tradicional" es funcional al sistema; los rasgos de la agricultura comercial, y hasta los patrones globales de crecimiento, *dependen de y se sustentan en* la permanencia de ese estrato agrícola tradicional que sirve a los propósitos de regular la disponibilidad de mano de obra y los niveles de salarios.

Con referencia al otro nivel de relaciones, entre el sector agrícola de las economías subdesarrolladas y los centros más desarrollados del capitalismo internacional, habría que señalar que es precisamente el sector agropecuario de las economías dependientes el que recibe más directa y plenamente los efectos adversos del "intercambio desigual"; en desmedro, también por esta razón, de sus posibilidades de desarrollo. De otra parte, puesto que los términos de tal intercambio desigual implican de hecho una transferencia de ingresos, se registra una tendencia a que las pérdidas que involucra no sean absorbidas por la economía urbana, que, por lo general, tiene el poder suficiente como para eludirlas, incluso por la vía de imponer un deterioro de los precios relativos de la agricultura. Tampoco las absorben los empresarios del sector agropecuario. En última instancia, quienes cargan con ellas resultan ser los pequeños productores del estrato atrasado y el proletariado rural (los campesinos asalariados). Además, los avances extraordinarios en la productividad del

trabajo en la agricultura de los países capitalistas centrales contribuyen igualmente a mantener bajos los salarios en la "periferia agrícola".

Todo lo cual explica no sólo el llamado "rezago agrícola", sino también que sean las masas rurales las que más contribuyen a la conformación de los estratos de subempleo y pobreza absoluta.

En el marco de estas relaciones habría que situar también el tema de la penetración creciente de las grandes corporaciones transnacionales en la agricultura de los países subdesarrollados, con los efectos distorsionadores de los que se cobra conciencia creciente. Además, bien podría sostenerse que el problema de las transnacionales se constituye por sí mismo en una opción: o se facilita y estimula su penetración, en una perspectiva esencialmente modernizadora y exportadora, o hay que diseñar y poner en práctica unas políticas expresas para frenarla y sustituirla. Más aun cuando las consecuencias de esa penetración no se limitan a las remesas de las ganancias que obtienen: lo más importante es cómo condicionan e imponen toda una línea de desarrollo agropecuario y cómo extienden su control a los ámbitos conexos y complementarios de la agricultura.

5. Mercado o plan

En la misma medida en que se polarizan las grandes opciones sociales, tienden a marcarse también las opciones crecientemente diferenciadas acerca de cómo encarar desde el ángulo de la *conducción económica* —es decir, de las políticas de desarrollo y las políticas económicas— la superación de la crisis y los esfuerzos de desarrollo futuro.

Cuando menos en apariencia, no estrictamente en su esencia, estas opciones tienden a orientarse, respectivamente, al "mercado" o al "plan", al "liberalismo" o a la "dirección consciente" de la economía.

La primera inclinación configura hoy día esa suerte de "resurrección del liberalismo" que se ha hecho tan ostensible. Tanto en el plano de los postulados teóricos como en el de sus proposiciones de acción práctica, de los que son voceros, en lo fundamental, la "escuela de Chicago" y el Fondo Monetario Internacional. Asociada a unos *contenidos* de políticas en general regresivas, proclives a

la internacionalización, en su expresión exterior, y a la concentración como rasgo dominante de los procesos internos. Y con una presencia significativa y creciente, no sólo en aquellos países en que se han impuesto gobiernos militares que han acogido formalmente tales planteamientos, sino también en otros que persisten en la defensa de unas perspectivas más independientes de desarrollo.

Como alternativa a tales tendencias, se extienden gradualmente proposiciones que buscan reivindicar a la planificación, en un contexto distinto al que enmarcó sus experiencias frustradas del pasado, como instrumento esencial para el impulso de políticas de desarrollo (se entiende que con referencia a situaciones de capitalismo dependiente, distintas del caso hasta ahora particular de Cuba donde la planificación se constituye en requisito inherente al carácter socialista de su transformación). Y si bien la planificación no involucra por sí misma contenidos progresistas, la recuperación que en aquellos casos viene haciéndose de ella como instrumento de conducción económica se asocia indudablemente a proyectos más autónomos y de mayor sentido social que los que caracterizan a las concepciones "neoliberales".

La reiteración en las circunstancias presentes de que un sistema y una práctica de planificación pueden ofrecer un camino alternativo para la conducción de la política económica y social, está motivada (implícita o explícitamente) por la pérdida progresiva de significación y eficacia de muchos de los contenidos e instrumentos de las políticas de desarrollo que se han propuesto en América Latina en los últimos treinta años, y particularmente en las décadas de los cincuenta y los sesenta, así como con la agudización creciente de los problemas a los que esas proposiciones han buscado responder.

Nada tiene de paradójico, en su esencia, que el mismo agotamiento relativo de unos enfoques, que llegaron a hacerse convencionales, alienten, de un lado, la actualización de las proposiciones "liberales", y de otro, los esfuerzos que bien pudieran conducir a una nueva fase de la planificación en América Latina.* Las primeras, con la ventaja de su

* Véase, precisamente bajo el título "Hacia una nueva fase de la planificación en América Latina", la ponencia preparada por el mismo autor para ser presentada en nombre del CIDE al XIII Congreso Interamericano de Planificación (Caracas, octubre de 1980).

capacidad para traducirse en indicaciones específicas de políticas económicas de corto plazo y beneficiadas por el relativo fracaso de las proposiciones “desarrollistas”; los últimos, alentados por la necesidad crecientemente reconocida de recuperar una visión más amplia sobre la dirección misma del desarrollo y una actitud más rigurosa hacia las formas de encauzarlo.

Así aparecen, pues, las opciones actuales en esta área de decisiones. La pérdida de eficacia de un conjunto de criterios, instrumentos y expectativas que han conformado el pensamiento predominante —al menos en los medios oficiales— en las últimas décadas sobre cómo encarar los problemas del desarrollo, abre paso a opciones menos difusas y menos eclécticas, caracterizadas de un lado por la invocación formal al “mercado”, a la “iniciativa privada”, al “libre juego de las fuerzas económicas”; y del otro, a la “planificación”, al “intervencionismo estatal”, a la “empresa pública”.

La crisis actual viene a representar también, en el sentido particular correspondiente, y con referencia especialmente al desarrollo latinoamericano, la frustración de una línea de interpretación y de unas proposiciones de políticas de desarrollo que se deducían de ella. Se trata, para decirlo en sus términos más generales, de las concepciones estructuralistas, desarrollistas o reformistas; comprendidos en ellas una diversidad de matices y variantes, e incluido el “pensamiento económico de la CEPAL”.

Buena parte del amplio cuerpo de proposiciones sobre estrategias y políticas de desarrollo y sobre su instrumentación práctica de que se ha dispuesto y hecho uso en las últimas décadas, ha provenido de o se ha sustentado en aquellas concepciones. Aún más: llegaron a conformar un conjunto de objetivos, de creaciones institucionales y de orientaciones específicas de acción económica en los más variados frentes, que proyectaba la imagen de que se disponía de una identificación suficientemente certera de los problemas del subdesarrollo latinoamericano y de los medios idóneos para encararlos.

La concepción estratégica de la industrialización sustitutiva, el señalamiento de la “dimensión social” del desarrollo, el papel de los mercados internos y los esquemas de integración económica regional, las demandas reivindicativas en el plano de las relacio-

nes económicas externas, se constituyeron en referencias básicas de aceptación muy extendida. Y en función de ellas se definían las políticas llamadas a *corregir* las “imperfecciones” del mercado, a *compensar* los efectos concentradores y marginalizados que ponía de manifiesto el funcionamiento “espontáneo” del sistema, y a *proteger* unos nuevos desarrollos que no se veían favorecidos automáticamente por el sistema de relaciones económicas externas. Es decir, unas políticas activas de movilización y asignación de recursos, para acrecentar la tasa de inversión —base del crecimiento— y para que las inversiones se distribuyeran en proporciones “óptimas” entre distintas finalidades; unas políticas activas que influyeran en la distribución del ingreso, ante el hecho constatado de que no tiende a darse una diseminación espontánea y suficientemente amplia de los frutos del crecimiento económico, y unas políticas externas de carácter proteccionista, sin las cuales los sistemas económicos subdesarrollados tenderían a perpetuar y profundizar su subdesarrollo.

Los términos muy destacados en que esa concepción jerarquiza el papel del Estado, llevó a que se preconizara incluso formas de planificación del desarrollo económico y social, bajo modalidades que en todo caso reconocieran un ámbito esencial y muy amplio de decisiones privadas y que no llegara a representar un sustituto sino un complemento del “mercado”. Y, de otro lado, si bien exhibió siempre una eficacia muy limitada en sus expresiones de política económica de corto plazo, sugirió cuando menos unos enfoques alternativos a los de las políticas monetarias más conservadoras, como ocurrió con las tesis “estructuralistas” sobre la inflación.

La idoneidad de tales orientaciones y contenidos esenciales de ese conjunto de proposiciones queda referida necesariamente a una fase del desarrollo latinoamericano en la que el propio esquema de la industrialización sustitutiva reclamaba unas políticas sociales “integradoras” y requería de un Estado “cooptador”, crecientemente proteccionista, intervencionista y subsidiador. Consecuentemente con ello, la política económica se desenvolvía en los marcos de unos compromisos de relativa amplitud social y política, que procuraba transformaciones graduales y limitadas de las estructuras económicas; representaba los propósitos de una gran negociación

colectiva en escala nacional y aceptaba, por lo mismo, una revisión de los términos de la distribución del ingreso y los beneficios sociales. Y a la vez que definía así sus lineamientos esenciales, la política económica aceleraba el desarrollo de sus contradicciones insalvables, en tanto contribuía a engendrar al interior de ese patrón de crecimiento las fuerzas contrapuestas que lo condicionaban y limitaban, expresadas en tendencias persistentes a la concentración, la extranjerización y la desigualdad.

La crisis en la que desemboca no está pues radicada entera y ni siquiera principalmente, en cuestiones de idoneidad y eficacia de los criterios e instrumentos de dirección de la economía. El problema de fondo está en su progresiva inadecuación a los requerimientos de unos sistemas económicos que vienen experimentando transformaciones muy profundas; tanto, como para que queden comprometidos en ellas no sólo unas pautas tradicionales de política económica sino los propios aparatos de dominación, las categorías sociales y hasta los valores ideológicos. Un nuevo patrón de acumulación capitalista, a nivel mundial y, en su reflejo, en las naciones subdesarrolladas dentro del esquema de la dependencia, procura abrirse paso a través de un poderoso proceso de internacionalización de las producciones, basado principalmente en la organización de las grandes corporaciones transnacionales y en la sobreexplotación del trabajo asalariado.

Ante el ímpetu de las nuevas transformaciones, tiende a desmoronarse rápidamente esa imagen que animó en su momento a tantos dirigentes latinoamericanos, en el sentido de que se había llegado a disponer de una política general de desarrollo y de unas políticas económicas específicas que constituirían respuestas idóneas, tanto a los problemas internos como a los que derivaban de las relaciones de América Latina con la economía mundial.

En consideraciones como las que se acaban de exponer se identifican cuando menos tres aspectos que vendrían a sustentar los empeños de actualización de proposiciones orientadas en la dirección de lo que suele designarse como "economía social de mercado".

En primer lugar, por una cuestión de oportunidad: se tiende a presentar tales formulaciones como respuestas renovadas "realistas" y "eficaces" frente

a las evidencias de debilidad y agotamiento de las concepciones estructuralistas y desarrollistas. Segundo, se busca revestirlas de una imagen de viabilidad y operatividad: serían supuestamente las que mejor se expresan en términos de proposiciones concretas de acción inmediata, que parecieran encarar directamente los problemas más ostensibles, diferenciándose con ello de la visión de más largo plazo que caracteriza al "estructuralismo" y de las dificultades que se atribuyen a éste para competir en el plano de las recomendaciones inmediatas de política económica. Y tercero —consideración decisiva en tanto atañe a los aspectos sustantivos— porque son esas proposiciones que aparecen sustentadas en concepciones neoliberales las que mejor se corresponden con las tendencias y requerimientos actuales de transformación del capitalismo internacional y particularmente de los procesos en marcha de internacionalización de la producción y los procesos productivos: en efecto, a la vez que supuestamente ofrecen una respuesta al "estrangulamiento externo" mediante una participación activa en la internacionalización, parecieran responder también a la necesidad de abrir nuevas potencialidades de acumulación, al imponer condiciones de superexplotación del trabajo e impulsar una revisión fuertemente limitativa de las conquistas y derechos de los trabajadores.

Se configuran así los lineamientos esenciales de la opción "liberal". Se clama por un "reordenamiento económico" que corrija drásticamente los factores "malsanos" conformados en el curso del desarrollo anterior: las empresas "ineficientes", las "distorsiones" en los precios relativos, las subvenciones, el "sobredimensionamiento" de las conquistas sociales y de los aparatos administrativos del Estado. Se deja de ver en los mercados internos, particularmente en la demanda de bienes de consumo masivo, un factor dinámico de desarrollo, y por el contrario esos mercados tienden a contraerse como consecuencia de la redistribución regresiva del ingreso involucrada en el "reordenamiento" que propicia; y con ello, la sustitución de importaciones deja de constituir el eje del crecimiento. En cambio, se impulsa una suerte de "reconversión exportadora", con especial acento en el desarrollo de nuevas corrientes "no tradicionales" de exportación y sustentadas en el deterioro de los salarios reales como base de competencia, en la inversión extranjera directa como fuente de capital y tecno-

logía, y en la articulación con las transnacionales como base de acceso a los mercados externos.

Su reivindicación del "mercado" se aduce en algunos casos como justificación para desmontar los aparatos proteccionistas y eliminar controles, incluidos los de precios. Las disposiciones antimonopolio que suelen preconizarse no alcanzan una vigencia real y contrastan flagrantemente con el aceleramiento de los procesos de concentración a que induce el conjunto del esquema. Consecuentemente con ello, se redefine el papel del Estado, dando paso a la "privatización" de las empresas estatales, a la regresión de los procesos de reforma agraria, y a una reducción sustancial del gasto público, incluso mediante la privatización también de los servicios sociales.

En ese cuadro de condicionamientos generales, cuando se profundiza aún más la condición dependiente, se acelera la desnacionalización económica y se extreman la concentración y la centralización del capital, cambia necesariamente el carácter de la política económica y se debilita la eficacia de sus instrumentos convencionales. En efecto, tienden a desmontarse los mecanismos "proteccionistas", a suprimirse los de control y regulación de las importaciones, a disminuir las tarifas arancelarias, a favorecer las "ajustes" correspondientes del tipo de cambio mediante devaluaciones, a veces muy intensas, a "liberalizar" el movimiento de capitales externos y sus remesas de ganancias; incluso, a una reestructuración de los sistemas internos de precios de modo que se correspondan mejor con los del mercado internacional.

La traslación del papel dinámico desde el mercado interno a los mercados externos que involucran esos cambios, compromete igualmente otros ámbitos importantes de la política de desarrollo: en tanto las tendencias apuntan a un esquema aun más concentrador y excluyente, no pueden menos que adecuarse a ello —como se ha dicho— las políticas distributivas, de precios, de remuneraciones, de empleo, de servicios sociales, de incentivos, de subsidios, de crédito.

La disociación entre los propósitos declarados y los objetivos verdaderos de la política económica se hace más evidente que nunca. Por ejemplo, mientras los programas se proclaman formalmente como

"antiinflationarios", su aplicación en todas las experiencias recientes ha significado unas primeras fases de aguda aceleración inflacionaria: es la propia política económica la que la promueve, en sus propósitos de reestructurar el sistema de precios, incluidas las modificaciones de las paridades cambiarias, y sobre todo de alterar regresivamente la distribución del ingreso comprimiendo los niveles del salario real. Igual ocurre con la invocación al "mercado" y la "libre competencia", comprendida la proclamación desafiante en el sentido de que "perezcan los ineficientes": son las condiciones necesarias y las más propicias para que se aceleren los procesos de concentración del capital, requisito a su vez para la implantación de nuevos esquemas de acumulación y crecimiento.

En la traslación desde el acento "intervencionista" del desarrollismo a la "prescindencia" del neoliberalismo, queda involucrado, igualmente, un cambio en la definición que se hace sobre las funciones económicas del Estado. Es el paso del Estado cooptador y difusor de beneficios, que ha buscado por esa vía sostener estímulos dinámicos al crecimiento, a un Estado cuya principal tarea económica pasa a ser la de facilitar la integración plena de la economía nacional en el proceso general de "transnacionalización" del capitalismo a nivel mundial, aun al precio de que se extremen las consecuencias de desigualdad y marginalización en el interior. Una nueva función que podrá cumplirse, según las circunstancias, ensanchando o achicando los aparatos económicos estatales, como lo ilustran los casos particularmente distintos a este respecto de la evolución reciente de Brasil y Chile: en el primero, un fortalecimiento notorio de la dimensión económica del Estado y de las empresas públicas; en el segundo, la aplicación de un principio de "subsidiariedad" del Estado, la supresión o limitación drástica de sus "servicios económicos" y la "privatización" de las empresas estatales y hasta de los servicios sociales públicos.

Se advierte claramente la correspondencia, en lo fundamental, de esta opción considerada desde el ángulo de la *conducción económica*, con aquella otra que referida más a los *objetivos del desarrollo* fue discutida en la sección 2 de estas notas: la opción de concentración extrema; de resolución drástica de las pugnas distributivas de modo que no comprometan ni la "estabilidad" económica ni la

capacidad de acumulación del sistema, mediante la disminución de los salarios reales, la cancelación de otras conquistas sociales y la desarticulación de los mecanismos de expresión de las clases trabajadoras; la contracción de los mercados internos de bienes de consumo extendido compensada con la ampliación de la demanda interna más diversificada de los grupos favorecidos con la mayor concentración del ingreso y, sobre todo, con la apertura de nuevas líneas de exportación de manufacturas.

Por lo mismo, la vigencia y la suerte última de estas concepciones reactualizadas de supuesto liberalismo en la conducción económica, dependen de la suerte de aquella opción sustantiva con la que en lo esencial se identifican. Y tal vez ni siquiera principalmente con su trayectoria económica, sino más que nada con su desenlace político.

La opción alternativa, en el plano específico de la conducción económica, es la de una apelación mayor a determinadas formas e instrumentos de planificación. En todo caso, más decidida y sistemáticamente que lo que se lo hizo en la experiencia anterior latinoamericana, en esa fase de auge un poco ficticio pero no irrelevante que tuvo la planificación en la mayoría de las naciones latinoamericanas en las décadas de los cincuenta y los sesenta.

La misma pérdida progresiva de significación y eficacia de muchos de los contenidos e instrumentos de la política económica que fueron predominantes en el pasado inmediato, a los que se ha hecho referencia, sustentan ahora de nuevo, y crecientemente, la idea de que la planificación se constituye en un camino alternativo para la conducción de la política económica y social. Como opción a esa experiencia del pasado reciente y al resurgimiento actual de las proposiciones "liberales" que acaban de discutirse.

La "opción planificadora" tiene que someterse, sin embargo, a la doble prueba de su *propiedad*, en el sentido de hasta dónde es viable en los marcos de un sistema de capitalismo dependiente, y de su *utilidad*, en el sentido de eficacia respecto del papel que podría desempeñar para la materialización de las opciones sustantivas de desarrollo que se proyectan desde la situación actual al futuro próximo.

Sería erróneo desconocer que, no obstante el

relativo fracaso de los primeros empeños, esa fase inicial de la planificación en América Latina dejó huellas y herencias significativas, en términos de aprendizaje y capacidades técnicas, de instituciones y prácticas, de instrumentos y procedimientos. Herencias que no sólo se preservan, sino que en algunos casos incluso se enriquecen en la continuidad de una práctica regular, aunque ésta haya seguido desenvolviéndose en ámbitos de aplicación más circunscritos: en expresiones de corto plazo más que en una perspectiva de largo plazo, en sectores determinados más que en relación al sistema económico global, en la esfera presupuestaria y financiera más que en la de los sectores directamente productivos, más como instrumento para acrecentar la eficiencia inmediata que para promover grandes transformaciones.

Forma parte también, de esa herencia una visión tal vez menos dogmática, en unos casos, y menos idealista en otros, sobre el significado potencial de la planificación respecto de sociedades subdesarrolladas y en los marcos de un sistema de capitalismo dependiente. Para aceptar, a la luz de esa experiencia latinoamericana, un entendimiento amplio del concepto mismo de planificación, que no lo circunscribe tajantemente a las condiciones básicas de una sociedad socialista; que más bien acepta que, como expresión de acciones económicas planificadas, la planificación puede asumir y asume de hecho una diversidad de formas, y que éstas se diferencian en su alcance, contenido, técnicas y procedimientos, según la naturaleza y los requerimientos del sistema social correspondiente. En consecuencia, más que una delimitación rigurosa de su ámbito, lo que interesa es caracterizar esa diversidad de expresiones "planificadoras" en su relación con el medio social específico en el que se aplican o al que se refieren, y con las postulaciones teóricas que se les corresponden. Y cobrar también conciencia muy clara de que la incorporación de unas prácticas de planificación no sustituye a la necesidad de unas definiciones básicas, económicas y políticas, sobre las grandes opciones sociales de un proceso de desarrollo, aunque pueda contribuir a esclarecer mejor su significado y a poner en práctica las decisiones que se adopten.

No sobra insistir en esas dos áreas, inseparables en su complementariedad, que están siempre pre-

sentés en la práctica de la planificación: la que comprende a los elementos internos propios de ella, su concepción, las formas que asume, las técnicas que emplea; y lo que corresponde a su colocación en el marco de los condicionamientos más generales, de los problemas sustantivos a los que está llamada a responder y al carácter que éstos le imponen. Porque es precisamente en relación con ellas, y más que nada con la última, que se identifican las diversas fuentes de requerimiento y de aliento a nuevos esfuerzos de planificación, que dan hoy día fundamento a la idea de que estaría próxima a abrirse una nueva etapa de la planificación en América Latina.

En unos casos, para reforzar políticas relativamente convencionales, cuya eficacia se reduce persistentemente por las razones anotadas. En otros, es previsible que un cambio de signo en la dominación política ahora vigente obligará a rectificaciones económicas muy profundas, para cuyo encauzamiento la planificación constituirá un instrumento muy importante. Y todavía en otros, donde la transformación asuma una dirección socialista, la planificación estará llamada a constituirse en el eje central del sistema de decisiones económicas, después de cruzar esa fase particularmente desafiante de la llamada "etapa de transición".

6. Opciones económicas y opciones políticas

Resultan necesarias, finalmente, unas breves anotaciones sobre las opciones económicas en su relación con las opciones políticas, en los términos en que parece sugerirlo la realidad latinoamericana del presente.

Primero, porque sería inútil desconocer que hoy día cualquier discusión sobre alternativas económicas comienza por recibir una respuesta de escepticismo, asentado precisamente en las dudas sobre las condiciones políticas que reclamarían, para ser realmente viables, los diversos proyectos económicos. Escepticismo político que, en tal sentido, no cabe eludirlo, como ajeno al análisis propiamente económico; por el contrario, lejos de rehuirlo hay que abordarlo directamente reconociendo su pertinencia.

De hecho, las distintas opciones económicas

que se han venido examinando no se combinan entre ellas de cualquier manera: hay unas combinaciones que son coherentes y otras que no lo son, y aquéllas tienden incluso a configurar unos "conjuntos", unos "programas" de políticas de desarrollo, cuya correspondencia con un proyecto político determinado resulta indudable.

La trayectoria del desarrollo latinoamericano en las últimas décadas ha venido levantando, con creciente extensión y fuerza, incertidumbres sobre la capacidad del sistema de capitalismo dependiente, en las condiciones contemporáneas, para asegurar continuidad en el desarrollo de las fuerzas productivas. Se constituye al menos en tema de controversia la calificación de ese "estadio intermedio" de desarrollo económico que habrían alcanzado varias de las sociedades latinoamericanas, al situarse a "medio camino" entre las más atrasadas y las grandes naciones capitalistas industrializadas. Una controversia que se expresa en el sentido de si en ese proceso vienen abriendo paso fuerzas dinámicas que continúen impulsándolo hasta los estadios más avanzados de desarrollo capitalista, o si por el contrario tienden a agotarse en esos estadios intermedios, como resultado de la acumulación de problemas y desequilibrios que tienden a frenarlo.

La gran opción entre capitalismo y socialismo queda así legitimada con vigencia actual en América Latina a partir de unas condiciones estrictamente económicas que la sustentan. La preservación del sistema capitalista queda comprometida cada vez más, sujeta a la prueba de su capacidad, en las situaciones específicas de subdesarrollo y dependencia y en las condiciones de relaciones económicas internacionales vigentes y en proceso de transformación, para seguir impulsando el desarrollo de las fuerzas productivas; con la constatación de que en todo caso no serían los mismos patrones de desarrollo de los últimos tiempos los que le permitirían hacerlo. Y de otro lado, la transformación socialista de Cuba no aparecería como una "anormalidad" en el cuadro latinoamericano, sino como la primera expresión de un proceso al que irían sumándose otras naciones latinoamericanas en este mismo "tiempo histórico"; con el enorme desafío que constituyen una revolución y una reconstrucción socialista en sociedades que se caracterizan por unas estructuras económicas y sociales como las que exhiben hoy la mayoría de los países de la región.

Los desenvolvimientos más recientes han venido a agregar, además, otras dos dimensiones del asunto que concentran creciente atención. Se trata, primero, de una asociación que esa realidad inmediata estaría sugiriendo entre la *dimensión absoluta* de cada sistema económico nacional y el horizonte de su potencialidad de desarrollo capitalista: en apariencia, relativamente amplio todavía para los países más grandes de la región latinoamericana y ostensiblemente estrecho para los más pequeños. Y segundo, de una traslación de la interrogante desde unos términos referidos a *cuánto* desarrollo capitalista es todavía alcanzable, a otros términos que se refieren más bien a las *condiciones políticas* en que el desarrollo capitalista podría proyectarse hacia el futuro.

Esta última consideración levanta de inmediato la cuestión de la democracia: pone en tela de juicio la vieja asociación que se ha hecho entre capitalismo y democracia, y sugiere más bien una evolución inexorable desde una etapa de "capitalismo democrático", en correspondencia con su estadio "competitivo", a una de capitalismo cada vez más represivo, en correspondencia con su fase monopolista, más aún cuando se trata de situaciones de capitalismo dependiente y en pleno proceso de internacionalización. En tanto se lo entienda así la transformación socialista de estas sociedades, por su parte, estaría llamada no sólo a abrir nuevos horizontes al desarrollo de las fuerzas productivas, superando las limitaciones del capitalismo dependiente, sino también a recuperar y profundizar en el curso de esa transformación los valores democráticos, que aquél se muestra incapacitado para preservar en las condiciones contemporáneas.

En un plano más particular, esas opciones definen igualmente la significación bien diferente que puede asumir la planificación en el futuro próximo: en un extremo, como instrumento de un capitalismo autoritario; en el otro, como mecanismo de participación social en una transformación socialista de sello democrático.

En verdad, todo propósito de relacionar —como no se puede dejar de hacerlo— las tendencias y opciones económicas con las dimensiones políticas correspondientes, corre el doble riesgo de incurrir en un "mecanicismo economicista" o en "voluntarismo político". Denominaciones que, por lo de-

más, están hoy día muy presentes en los debates sobre el desarrollo latinoamericano, constituyéndose en acusaciones recíprocas entre quienes buscan proponer caminos muy diferentes a partir de una perplejidad y una desazón que suelen compartir por igual unos y otros.

Porque hay una visión que se inclina a jerarquizar los determinantes económicos, como referencia básica de los acontecimientos políticos. En una fase como la actual, de polarización extrema de las opciones económicas en su doble dimensión de los factores internos y los de la articulación exterior, tenderían igualmente a polarizarse, en consonancia con ellas, las opciones políticas; no habría un "espacio político" suficientemente significativo o suficientemente duradero para proyectos "intermedios", de reformas paulatinas: el respaldo político que pudiera reunir tal proyecto en determinadas circunstancias sería necesariamente efímero y en definitiva terminaría frustrado al someterse a la prueba de su viabilidad económica.

Y hay una visión opuesta, que valora mucho menos los condicionantes económicos sobre la base de que lo que cuenta en última instancia es la resolución de los conflictos sociales en el plano político. En esa perspectiva, es frecuente que se sugiera que lo más probable son precisamente las soluciones "intermedias", reclamando la condición del "realismo" para aquellas postulaciones políticas menos polarizadas: un argumento que se esgrime por lo general en oposición a quienes sostienen la necesidad de las transformaciones más profundas.

En ocasiones, la controversia pareciera prescindir de una valoración objetiva de las fuerzas en juego y de sus relaciones dialécticas, que por el contrario reclaman un reconocimiento mayor de la naturaleza compleja de tales procesos y suelen desautorizar las interpretaciones que se sustentan en simplificaciones excesivas. Particularmente cuando se trata de procesos sociales y, desde luego, económicos. Porque, en efecto, el concepto general de que todo proceso engendra o activa fuerzas contrarias encuentra plena validez en el campo de la política económica, donde es frecuente que los dictados de las políticas oficiales enfrenten una verdadera "contra-política" que definen y ponen en práctica los supuestos "entes objeto" de la política económica; y, por lo mismo, el plano de la acción económica

concreta suele constituirse en uno de los escenarios más decisivos de la lucha política, hasta el punto de que en esa acción las motivaciones propiamente políticas sustituyen a las que se espera como conductas de "racionalidad económica".

La propia *viabilidad* de determinados propósitos o de determinada opción, económica o política, es evaluada frecuentemente en términos absolutos, como si fuera un "dato exógeno" y permanente ajeno a la dinámica que desatan las decisiones mismas. La "correlación de fuerzas", o la "capacidad de negociación", no son, sin embargo, unas cons-

tantes, que determinen fatalmente, en su valoración instantánea, la viabilidad o inviabilidad de una opción: tal viabilidad es susceptible de "construirse", a través del propio proceso de transformaciones orientado hacia los objetivos finales que se persiguen. Consideración ésta que no deja de ser pertinente ante los términos en que se plantean hoy día las grandes opciones del desarrollo latinoamericano, rodeadas como suelen aparecer de conductas que se inclinan a la resignación o al desafío, o que se reprochan mutuamente en nombre del "realismo", dándose la calificación peyorativa de "voluntarismo".

1

2