

COPIA UNICA
DEVOLVER ILPES

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, noviembre de 1965

EL PROCESO DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA (HIPOTESIS
PARA UNA INTERPRETACION SOCIOLOGICA)

Fernando H. Cardoso

El presente trabajo es un esfuerzo preliminar de definición de temas y problemas con vistas a un plan de estudios e investigaciones de la División de Programación del Desarrollo Social. En esta versión, se recogen algunas críticas y sugerencias de economistas y sociólogos del Instituto. A ellos, especialmente a los compañeros de la División de Programación del Desarrollo Social se debe mucho de lo bueno que acaso pueda tener el trabajo.

Las hipótesis e interpretaciones que se presentan no deben ser consideradas como definitivas, aun cuando por razones de exposición así aparezcan.

I. INTRODUCCION

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, parecía que algunos países de Latinoamérica estaban en condiciones de completar su proceso de implantación del sector industrial y de iniciar transformaciones económicas tendientes a lograr un desarrollo autosustentado. De hecho, después de la reorganización de la producción y de los mercados, a consecuencia de la crisis de 1930, ciertas economías latinoamericanas, que habían acumulado divisas en cantidad apreciables y que además se habían beneficiado de la defensa automática del mercado interno a consecuencia de la guerra, se encontraban aparentemente aptas para completar el ciclo de la llamada "sustitución de importaciones" y para empezar, con base sólida, la etapa de producción de bienes de capital, que consecuentemente provocaría la diferenciación de los sistemas productivos. El mercado interno parecía suficientemente amplio para estimular el sistema económico; además se contaba con la transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad hacia los sectores de alta productividad como un factor de ampliación del mercado. Más tarde, hacia la mitad de la década del 50, un nuevo elemento pasó a ser considerado necesario para garantizar el desarrollo: la redistribución de la renta. En conjunto, estos factores parecían ser suficientes para asegurar el automatismo del crecimiento, de modo que los estímulos del mercado condujesen hacia él.

Esta posibilidad, sólidamente apoyada en las indicaciones de coyuntura económica, encontró formulación teórica en los escritos más conspicuos que se han producido sobre "el desarrollo económico" en América Latina. Se pasaba así, tanto en la práctica como en la teoría, de una fase en que la industrialización se concebía como un recurso complementario en un proceso de desarrollo - basado en la exportación de productos primarios y, además,

como una especie de alternativa forzosa para los períodos de concentración del mercado internacional^{1/} - a una formulación teórica y a un conjunto de expectativas apoyadas en la convicción de que el industrialismo sería la etapa subsiguiente a la expansión exportadora, complementando así un ciclo de crecimiento e inaugurando una fase de desarrollo autosustentado. Este debería basarse en los estímulos del mercado interno y en la diferenciación del sistema productivo industrial, del cual se esperaba la creación de una industria propia de bienes de capital. Los vínculos con el mercado internacional continuarían actuando doblemente: tanto en lo que se refiere a la necesidad de asegurar compradores para los productos de exportación, como en cuanto a la necesidad de obtener inversiones del exterior. Además, la expansión del mercado interno debería asegurar con su autonomía, el desarrollo continuado. La implantación de "industrias exportadoras" seguiría siendo necesaria para asegurar la "capacidad de importar", pero el sentido fundamental de desarrollo sería dado por el mercado interno y no por el mercado externo.

No podría negarse que a principios de la década de 1950 existiesen algunos de los supuestos para este nuevo paso de la economía latinoamericana, por lo menos en países como Argentina, México, Chile, Colombia o Brasil, en los cuales podían enumerarse: 1) Un mercado interno razonable para el consumo de los productos industriales, que se había formado desde el siglo pasado por la integración de la economía agraria al mercado mundial. 2) Una base industrial lentamente formada en los últimos 80 años, que comprendía tanto industrias livianas de consumo (alimenticias, textiles, etc.), como también, en ciertos casos, la producción de algunos insumos relacionados

^{1/} Una apreciación de la necesidad de complementar el crecimiento del sector exportador de la economía mediante la industrialización, como recurso para solucionar los problemas creados con la depresión del mercado mundial, se encuentra en un trabajo de Raul Prebisch escrito en 1950 y reeditado en Economic Bulletin for Latin America, Vol. VII, Nº 1, February 1962, págs. 1 - 22.

con la producción agraria. 3) Una abundante fuente de divisas, constituida por la explotación agropecuaria y minera. 4) Fuertes estímulos al crecimiento económico, especialmente en países como Brasil y Colombia, gracias al fortalecimiento del sector externo a partir de la segunda mitad de la década del 40. 5) La existencia de una tasa razonable de formación interna de capitales en algunos países, por ejemplo, en la Argentina.^{2/}

Por lo tanto, desde el punto de vista económico, parecía que toda política de desarrollo debía concentrarse en dos puntos: en la absorción de una tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de aumentar la productividad, y en la definición de una política de inversiones que, a través del Estado, crease la infraestructura requerida por esa diversificación.^{3/} Las condiciones estructurales y de coyuntura favorables dieron paso desde entonces a la creencia común entre los economistas, de que el desarrollo dependería principalmente de la capacidad de cada nación para tomar las decisiones adecuadas de política económica que la situación requería. Pero esa convicción no tenía en cuenta la ausencia de mecanismos aptos para tomar decisiones de política económica lo suficientemente fuertes y flexibles como para cambiar el "curso espontáneo" del proceso económico, es decir para proponer una política distinta de aquella basada en el "desarrollo hacia afuera". Sin embargo, en América Latina, después de la crisis del 30, aun en países de tradición política "liberal" como Argentina, habían empezado a fortalecerse los instrumentos de acción del poder público, como un recurso de defensa de la economía exportadora. El paso siguiente sería, pues, el de crear instituciones públicas de fomento al desarrollo orientadas por las nuevas

^{2/} Sobre las condiciones de desarrollo de Argentina, ver Benjamín Hoppenbrouwer, "Estancamiento e inestabilidad: el caso argentino en la etapa de sustitución forzosa de importaciones", El Trimestre Económico, México, Vol. XXXII, N° 125, enero-marzo 1965.

^{3/} La otra alternativa habría sido la de incrementar el ingreso per capita en la producción primaria de modo de compensar la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Ver sobre eso, Prebisch, op.cit., especialmente pág. 6.

concepciones, y el de lograr una redefinición de las expectativas y del pensamiento entre los encargados de tales decisiones en el aparato estatal.

El fortalecimiento y la modernización del Estado parecían ser los instrumentos necesarios para lograr una política de desarrollo efectiva y eficaz. Tanto fue así que los economistas latinoamericanos se vieron en la contingencia de realizar el aspecto político de sus planteamientos, volviendo a definir la economía como "economía política".

El supuesto general implícito en esa concepción del desarrollo era el de que las bases históricas de la situación latinoamericana apuntaban hacia un tipo de desarrollo eminentemente nacional. Se trataba de fortalecer el mercado interno y, a la vez, de organizar los centros nacionales de decisión, de modo que ellos fueran sensibles a los problemas del desarrollo de sus propios países.

Esa perspectiva optimista se desvaneció a consecuencia de los resultados económicos de los años posteriores a 1950, cuando se dibujó nítidamente el cuadro del llamado "estancamiento económico". ¿En qué consistía, en lo que se refiere a sus efectos globales, ese estancamiento? ¿Cuáles fueron sus causas generales y peculiares? La respuesta a estas preguntas es más o menos clara desde el punto de vista económico; ya se dispone de elementos suficientes para mostrar que, si hubo estancamiento, en ninguno de los países latinoamericanos esa paralización llevó abiertamente a una depresión, y que no se produjeron, por tanto, las consecuencias catastróficas que en las teorías clásicas se le atribuyen. No se podría decir lo mismo cuando se trata de analizar por qué, con tantas condiciones aparentemente favorables para realizar el paso de la etapa de sustitución de importaciones a una etapa de apertura de nuevos campos de producción autónoma, orientados al mercado interno, no se tomaron las medidas necesarias, o éstas no fueron capaces de garantizar el desarrollo. En otras palabras, si es verdad que las condiciones

económicas de los países más prósperos del área, por ejemplo la Argentina, apuntaban en dirección segura hacia el desarrollo hasta la mitad de la década de 1950, ¿sería posible mantener la hipótesis de que faltaron condiciones institucionales y sociales para permitir que los hechos económicos favorables se expresaran en un movimiento capaz de garantizar una política de desarrollo o, había en realidad un error de perspectiva que hacía suponer como posible un desarrollo que económicamente no era tal?

En algunos países, como en Brasil, el grueso de los acontecimientos llevaba a suponer, principalmente en la década de 1950, que las esperanzas en las posibilidades de un desarrollo autosuficiente no eran infundadas. De hecho, el proceso sustitutivo de importaciones alcanzó la fase de implantación del sector de bienes de capital que, por sus características (tanto en lo que se refiere al dinamismo propio de este sector, por su efecto multiplicador, cuanto por las dificultades técnicas que se presentan en el proceso de reconversión industrial durante los períodos de crisis), parecía implicar la instauración de una nueva e irreversible etapa de la industrialización brasileña. Entre tanto, también en este caso los hechos no parecían confirmar el optimismo inicial; el auge a que se llegó con el término del proceso de sustitución de importaciones, fue seguido por un período de estancamiento relativo en la década del 60, en el cual sigue aún sumergida la economía brasileña.^{4/}

De este cuadro no muy optimista, apenas un país, de los tres que más avanzaron industrialmente en América Latina, parece haber conseguido mantener por más tiempo una tasa de crecimiento elevada: México. Sin embargo, también en este caso, la fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos y la participación creciente de capitales extranjeros en la economía, pueden ser considerados como factores que alteran las hipótesis presentadas por los economistas en cuanto a condiciones para el desarrollo autosustentado.

^{4/} De acuerdo al Boletín Económico de América Latina, Vol. D, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", 1964. Las características de la economía brasileña parecen indicar, sin embargo que se trata de un fenómeno pasajero.

En una primera aproximación se tiene, pues, la impresión de que el esquema interpretativo y las previsiones que podían formularse a fines de la década del 40, a la luz de factores puramente económicos, no fueron suficientes para explicar el curso posterior de los acontecimientos. El salto que parecía razonable esperar en el desarrollo de Argentina se transformó en marcado estancamiento; las dificultades de la economía brasileña pudieron encontrar salida provisoria en el impulso desarrollista de la década de 1950, apoyado por el financiamiento externo de corto plazo; y sin embargo, cuando ya se anunciaba la transposición definitiva de los obstáculos al desarrollo,^{5/} se reabre una fase de retroceso y quizás estancamiento. Finalmente, la economía mexicana, después de las dificultades de un período de reajustes y transformaciones profundas, orientadas por una política nacionalista, está en vías de materializar sus posibilidades de expansión en medida importante, en virtud de la integración al mercado mundial, a través de la inversión externa de capitales y de la diversificación de su comercio exterior (en el cual juega un papel importante el turismo).

A la luz de estos hechos, la sugestión implícita en la pregunta sobre las causas del estancamiento económico en países que presentaban perspectivas tan favorables, como Argentina, cobra sentido general. ¿Hasta qué punto el hecho mismo de la revolución mexicana, que rompió el equilibrio de las fuerzas sociales, no habrá sido el factor fundamental del desarrollo logrado posteriormente? ¿Acaso no habrán sido los factores inscritos en la estructura social brasileña, el juego de las fuerzas políticas y sociales que actuaron en la década "desarrollista", los responsables por el buen resultado y por el posterior retroceso del proceso brasileño de desarrollo? O, por el contrario, ¿el propio análisis de las perspectivas económicas y de las condiciones de desarrollo de América Latina debe ser reformulado?

^{5/} Ver Celso Furtado Desenvolvimento e subdesenvolvimento, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961, especialmente Cap. 5.

Sin embargo, sería una respuesta superficial señalar al curso negativo seguido por los acontecimientos como indicador de la insuficiencia de las previsiones económicas anteriores y deducir de ahí la necesidad de reemplazar las explicaciones económicas por interpretaciones sociológicas. De hecho, siempre se ha condicionado la posibilidad de desarrollo en América Latina a la continuación de perspectivas favorables para los productos de exportación. Y precisamente, las condiciones favorables de comercio exterior perdieron el empuje después que se terminó el boom de Corea, presentándose netamente coyunturas desfavorables caracterizadas por un deterioro continuado en los términos de intercambio. La alternativa complementaria delante de esta situación consistiría en la redefinición de los términos de la cooperación internacional, ya sea a través de programas directos de financiamiento exterior al sector público, ya sea a través de una política de sustitución de precios. Tales soluciones, entre tanto, a pesar de los esfuerzos de Punta del Este, no han llegado a concretarse en forma satisfactoria para el desarrollo.

Frente a estos hechos, el proceso de crecimiento económico ha sufrido una pérdida de velocidad. La tasa de aumento del producto bruto alcanzó límites apenas suficientes para promover en algunos países del área la reorganización del sistema económico. Pero no se han reorganizado el sistema social ni el sistema político en la dirección esperada. En larga medida la "sociedad tradicional" se vio transformada en su faz económica, pero los grupos sociales tradicionales a pesar de que se vieran obligados a establecer un sistema complejo de alianzas con los nuevos grupos sociales, no han perdido la capacidad de control de la sociedad.

Con la disminución del ritmo de crecimiento, iniciada a fines de la década del 50, reaparecieron los antiguos problemas del continente con nuevos protagonistas sociales, o con los mismos de siempre revestidos ahora de apariencia moderna. Por supuesto que los grados de diferenciación de la estructura social de los diversos países de la región, presentan perspectivas distintas de crecimiento económico. Pero no es suficiente

reemplazar la interpretación "económica" del desarrollo por un análisis "sociológico". Lo que se hace necesario es un análisis integrado que dé los elementos para contestar en forma más amplia y matizada los interrogantes generales sobre las posibilidades del desarrollo o estancamiento de los países latinoamericanos, así como las cuestiones decisivas sobre su sentido y sus consecuencias políticas y sociales.

II. ANALISIS INTEGRAL DEL DESARROLLO

No basta por lo tanto cambiar la atención principal de las preocupaciones del sector económico hacia un análisis de los "factores sociales". En efecto, a los análisis contenidos en los esquemas económicos de desarrollo (que suponen implícitamente la viabilidad del paso del subdesarrollo al desarrollo al cual se resume, en último caso, en la creación de un sector dinámico interno que permita tanto el crecimiento autosustentado como el desplazamiento de los "centros de decisión") siguieron, paralelamente, esfuerzos de interpretación sociológica que concentraron la atención en el problema del paso de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas. En esos análisis se propone la formulación de modelos o de tipos de formaciones sociales. Se supone que las sociedades latinoamericanas pertenecían a un tipo estructural llamado generalmente "sociedad tradicional" y que se está produciendo el paso a otro tipo de sociedad llamada "moderna". En el curso del proceso de cambio social, parecería que, antes de constituirse la sociedad moderna, se forma un patrón intermedio, híbrido que caracteriza a las sociedades de los países "en desarrollo". Se apela entonces, a la noción de "dualismo estructural".

La crítica posible a este esquema tiene sentido considerada desde dos ángulos. Por una parte, los conceptos de "tradicional" y "moderno" no son suficientemente inclusivos y matizados como para abarcar en forma precisa todas las situaciones sociales existentes, ni mucho menos para distinguir en ellas los componentes estructurales básicos que definen el modo de ser de las sociedades analizadas y dan las condiciones de su funcionamiento y permanencia. Por otra parte, no se ha alcanzado un nexo de inteligibilidad entre las distintas etapas económicas (por ejemplo, subdesarrollo, desarrollo a través de exportaciones o de sustitución de importaciones, etc.) y los tipos de estructura social que las sociedades "tradicionales" o "modernas" suponen.

Ampliando más aún la crítica, habría que preguntar si, de hecho, sería posible obtener el enriquecimiento conceptual necesario, a través del análisis de los tipos de sociedades y de fases discontinuas en el proceso de transición de uno a otro tipo. En términos más directos, habría que preguntar si el paso de la "sociedad tradicional" a la "sociedad moderna" puede ser pensado como un proceso acumulativo relativamente neutro, en cuanto a las orientaciones e implicaciones políticas que posee, y en el que se hagan referencias explícitas y determinadas a los "estadios" del desarrollo con sus necesarias vinculaciones al mercado mundial. En términos puramente económicos, el grado de desarrollo de un sector productivo puede ser analizado a través de un conjunto de variables y de relaciones entre variables que reflejan el proceso de diferenciación estructural de la economía. A partir de ese conocimiento, pueden inferirse una serie de características que expresan no sólo el modo de ser del sector productivo, sino también el comportamiento de la renta y la estructura de empleo, con todas sus consecuencias sociales. Cuando se trata de vincular ese análisis con la comprensión del desarrollo político y social, el problema básico a determinar ya no es solamente el de la estructura social de una dada sociedad, sino principalmente el de la orientación y tipo de actuación de las fuerzas sociales que presionan por mantenerla o cambiarla, con todas las repercusiones políticas y sociales en el equilibrio de los grupos en el plan nacional y en el plan externo.

No es suficiente, en ese caso, agregar al conocimiento de los condicionantes estructurales del desarrollo la comprensión de las "condiciones sociales", entendidas éstas como nuevas variables estructurales. El análisis integrado del desarrollo implica pues para tener trascendencia, un doble esfuerzo de redefinición de perspectivas. Por un lado, hay que tratar de considerar en su totalidad las "condiciones históricas" - económicas y sociales - subyacentes en los procesos de desarrollo, en el plano nacional y en el plano del mercado mundial. Por otro lado, es necesario comprender, en cada situación histórica, los objetivos y valores que dan sentido y orientan a los movimientos sociales que "ponen en marcha" las sociedades que se están desarrollando.

Se trata, por consiguiente, de buscar una perspectiva que permita vincular concretamente, y no sólo yuxtaponer, las condiciones económicas a las condiciones sociales del desarrollo. Además hay que recuperar en el análisis las significaciones y valores que orientan o que puedan orientar la acción, pues sólo así el proceso de cambio social deja de considerarse como resultado de factores "naturales" (esto es independiente de las alternativas), y se empieza a estudiar como un proceso que encuentra en las tensiones entre grupos con intereses y orientaciones divergentes el filtro por el que pasan, necesariamente, los influjos meramente económicos.

La estrategia teórica para lograr un enfoque de esta naturaleza - en que la problemática parece desdoblarse hacia niveles de extensión y complejidad crecientes - consiste en establecer como punto de partida los problemas esenciales en que se expresan los distintos planes de la realidad histórica que tienen significación para el desarrollo: los condicionantes económicos del mercado mundial, el equilibrio internacional de Poder, la estructura del sistema productivo nacional y su tipo de vinculación con el mercado externo, la configuración estructural de las sociedades en desarrollo - con sus formas de distribución y mantenimiento del Poder - y, no menos importantes, los movimientos y procesos político-sociales que presionan hacia el cambio, con sus respectivas orientaciones y objetivos. El análisis directo de los principales factores, procesos y movimientos presentes en la situación de subdesarrollo o en las sociedades en vías de desarrollo, es una tarea no solamente inmensa, sino también sin límites precisos. Por el contrario, es posible determinar problemas definidos y esenciales, capaces de constituir un núcleo de significaciones fundamentales para la comprensión de las posibilidades del desarrollo, en función de la trascendencia de los temas particulares para la comprensión del conjunto de niveles arriba mencionado. El criterio para elegir estos temas o situaciones dependerá de

¹² Para una explicación más completa sobre este punto de vista, ver Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico, F. H. Cardoso, Difusão Europeia do Livro, São Paulo 1964. Especialmente los Capítulos 1 y 2.

su capacidad de ofrecer elementos para la formulación de la perspectiva integrada de análisis a que se hizo referencia: hay que buscar los puntos de intersección del sistema económico con el sistema social a través de los cuales se revelen las vinculaciones y la dinámica existente entre esos distintos planes de la realidad arriba mencionados que afectan a las posibilidades de desarrollo.

Esquemáticamente se puede decir, que el núcleo central de un análisis sociológico del desarrollo orientado en esa perspectiva, está constituido por el problema del control social de la producción y del consumo. Desde ese ángulo entra en juego el análisis de los "mecanismos de decisión", actualmente tan en boga. Mas, la problemática sociológica del desarrollo no se reduce a este punto. Ella implica también el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en cada situación social particular. Dentro de la perspectiva general aludida, esa problemática comprende necesariamente el análisis de las presiones sociales que interfieren en el equilibrio entre las fuerzas sociales que mantienen un patrón dado de control y las que se le oponen. Asimismo supone la consideración de las orientaciones valorativas que dan a la acción sus marcos de referencia. La comprensión de esos movimientos y fuerzas constituye parte fundamental del análisis sociológico del desarrollo, porque éste implica siempre alteraciones en el sistema social de dominación así como supone la redefinición de las formas de control y de organización de la producción (inversiones) y del consumo (renta).

Por otro lado, como se ha señalado, para permitir el paso del análisis económico o del análisis sociológico tradicional a una interpretación global del desarrollo, es necesario desde la partida estudiar las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas no solamente entre sí, sino también en relación con los países desarrollados.

Entre tanto, para que el análisis corresponda a la intención teórica que se ha presentado anteriormente, es preciso definir la situación de subdesarrollo en términos históricos concretos y no como un posible "modelo" de ordenación de variables económicas o sociales. En ese sentido, hay que distinguir en función del proceso histórico real la situación de subdesarrollo de otros tipos de no desarrollo y luego diferenciar los diversos modos de subdesarrollo en función de tipos de vinculación al mercado.

Rigurosamente, desde un ángulo económico, el concepto de subdesarrollo expresa la existencia de una situación poco diferenciada del sistema productivo, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta y sobre todo supremacía del mercado externo sobre el mercado interno. Tal situación significa, como es evidente, en el mercado mundial, que la dinámica de la economía de las naciones llamadas subdesarrolladas está subordinada a la economía de las naciones desarrolladas. Históricamente ocurrió esto cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que presentaban no solamente grados distintos de diferenciación del sistema productivo, sino también que pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De esta manera, entre las economías desarrolladas y las economías subdesarrolladas no solo existe una mera diferencia de etapa o de estadio del sistema productivo, sino que también de función o de posición dentro de una misma estructura económica de producción y distribución.

El reconocimiento de la historicidad del subdesarrollo implica que para realizar un análisis completo del desarrollo es necesario plantear la problemática de investigación en términos tales, que el juego de fuerzas y movimientos sociales que condicionan y mueven el sistema económico de los países subdesarrollados, pueda ser considerado también en función de la estructura global de la situación de subdesarrollo. En otros términos, hay que tomar en cuenta como un dato fundamental en estos análisis el modo en que están vinculadas las economías subdesarrolladas al mercado mundial.

Sociológicamente esto significa que debe analizarse cómo esta situación forma los cauces que dan, en líneas generales, las posibilidades de actuación a los grupos, fuerzas e instituciones sociales de los países subdesarrollados. Tal perspectiva supone, pues, el reconocimiento de que existe necesariamente algún tipo de dependencia en las situaciones de subdesarrollo. Esa dependencia arranca su substancia histórica del aludido proceso de expansión de las economías de los países capitalistas de desarrollo originario.

La vinculación subordinada de las economías subdesarrolladas al mercado mundial se manifiesta en el plan más dinámico del proceso de desarrollo por una serie de características básicas en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que aparecen en el sistema económico como productores o como consumidores. Esa situación de dependencia supone en sus posiciones extremas que las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica de las economías desarrolladas con las cuales la economía subdesarrollada mantiene relaciones de dependencia. Las economías basadas en enclaves coloniales constituyen un ejemplo extremo de esa situación.

Quizás por eso, el esquema de "economías centrales" y "economías periféricas" parezca más rico de significación social que el esquema de economías desarrolladas y economías subdesarrolladas. A él se puede incorporar en forma inmediata la noción de autonomía o heteronomía de las decisiones. Sin embargo, no sería suficiente, ni correcto, proponer la sustitución de los conceptos de desarrollo y subdesarrollo por los de economía autónoma y dependiente o, como si fuesen una síntesis de ambos, por los conceptos de economías centrales y economías periféricas. De hecho, tanto las dimensiones a que estos conceptos se refieren como el estatuto teórico que poseen, son distintos. En cuanto a la noción de dependencia ésta apunta directamente a las condiciones de existencia y

funcionamiento del sistema económico y político mundial (mostrando desde luego las vinculaciones entre los dos); la noción de subdesarrollo caracteriza a un estadio o grado de diferenciación del sistema productivo (a pesar de que, como vimos, eso implique algunas "consecuencias" sociales), sin poner énfasis en el patrón social de control de las decisiones de producción y consumo, ya sea internamente (socialismo, capitalismo, etc.) o externamente (colonialismo, periferia del mercado mundial, etc.).

Sin embargo, una sociedad puede sufrir transformaciones muy profundas en su sistema productivo (como en el caso de Argentina y Brasil al apolarse el proceso de sustitución de importaciones e iniciarse la producción de bienes de capital, lo que permiten alcanzar un cierto grado de madurez económica, inclusive en lo que respecta a la distribución de ingresos (caso de Argentina hasta cierto punto), sin que paralelamente los centros de decisión y los mecanismos sociales que los condicionan, se constituyan de forma autónoma. Por otra parte, en casos límites, una sociedad nacional puede tener autonomía de decisiones sin que consecuentemente el sistema productivo y las formas de distribución de la renta se equiparen a la de los países centrales desarrollados o aún a la de algunos países periféricos en proceso de desarrollo. Tal hipótesis se verifica cuando, por ejemplo, un país rompe los vínculos que lo ligan a un determinado sistema de dominación sin incorporarse totalmente a otro (Yugoslavia, China, Argelia, Egipto y aún México revolucionario).

Como consecuencia de ese planteamiento, es necesario tener presente al interpretar un proceso de desarrollo que no existe un nexo inmediato entre la diferenciación del sistema económico y la formación de centros autónomos de decisión, y que por lo tanto se debe llegar a definir en los análisis, no sólo los grados de diferenciación estructural que las economías y las sociedades de los países en la fase de transición alcanzaron en el proceso de integración al mercado mundial, sino también el "patrón estructural" (el tipo de vinculación) mediante el cual se logró esa integración. Por otro lado, esa perspectiva conduce a una cautela mayor en la interpretación de cómo se ha verificado en América Latina, el desarrollo económico y la modernización de la sociedad.

En efecto, diversos autores han subrayado el carácter de "resultado imprevisto" que el desarrollo asume entre nosotros. Al proyectar la defensa del producto principal de exportación, se propone por ejemplo, una política de desvalorización, que tiene como consecuencia indirecta, y hasta cierto punto no deseada por los autores del proyecto, la creación de condiciones favorables al crecimiento industrial. Sin embargo, sería difícil sustentar que la diferenciación económica alcanzada de esta manera, que no implica un proyecto de autonomía creciente y es apenas promovida por variaciones coyunturales del mercado, pueda por sí sola, servir de base para alterar en forma substantiva las relaciones de dependencia: existe una autonomía relativa en la esfera política del comportamiento social, que tanto puede acelerar como poner en peligro el proceso de desarrollo. De todas maneras, es evidente que si partimos de una interpretación global del desarrollo resultan insuficientes para explicar la industrialización y el progreso económico los argumentos basados en puros estímulos y reacciones de mercado. Para que tales estímulos o mecanismos de defensa de la economía subdesarrollada puedan constituir el comienzo de un proceso de industrialización capaz de redefinir el padrón estructural de la economía y de la sociedad es necesario que se hayan producido transformaciones o condiciones en el mismo mercado internacional que favorezcan el desarrollo; pero no es menos necesario que el juego político-social en los países en vías de desarrollo contenga en su dinámica situaciones favorables al cambio. Son justamente los factores político-sociales internos - naturalmente vinculados a la dinámica de los centros hegemónicos - los que pueden producir políticas que aprovechen las "nuevas condiciones" o las oportunidades nuevas de crecimiento económico. De igual modo, son las fuerzas internas las que redefinen el sentido y el alcance político social de la diferenciación "espontánea" del sistema económico. Como ha ocurrido tantas veces, los grupos tradicionales de dominación se oponen en un principio a entregar su poder de control a los nuevos grupos sociales surgidos por la industrialización, pero también pueden pactar con ellos, alterando así las consecuencias renovadoras del desarrollo en el plano social y político.

Por otro lado, según el tipo y la intensidad de los cambios que afectan a la vinculación de las economías nacionales con el mercado mundial, las alianzas de los grupos y fuerzas sociales internos obedecen a criterios diferentes y tienen posibilidades distintas de éxito. Desde luego, la articulación entre estos grupos con los grupos y fuerzas externas se produce en forma distinta y con consecuencias diferentes antes y después de empezar un proceso de desarrollo. El sistema interno de alianzas se altera, además, según el tipo de vinculación con el mercado mundial y con los sistemas internacionales de alianzas políticas existentes.

Esa perspectiva implica que no se puede discutir con precisión el proceso de desarrollo desde un ángulo puramente económico cuando se tiene como objetivo comprender la formación de economías nacionales, como suele ser el caso y la intención corriente de los economistas latinoamericanos. Tampoco es suficiente para describir el comportamiento de variables derivadas, por lo tanto dependientes de los factores estructurales y del proceso histórico de cambio, como es el caso de las tasas de productividad, del comportamiento del ahorro y de la renta, de las funciones de consumo, etc. Para que los modelos económicos contruidos con variables de esta naturaleza puedan tener significación interpretativa en el análisis integrado del desarrollo deben de estar referidos a las situaciones globales - sociales y económicas - que les sirven de base y les prestan sentido. Esas como es obvio, no se definen a nivel puramente económico. En la situación de "enclave colonial" la dominación se da en forma tal que la desigualdad de la situación política entre la colonia y la metrópoli hace que el sistema económico aparezca directamente basado en el nivel político revelando así, más fácilmente, la interrelación entre los dos niveles. Al contrario, cuando el desarrollo se observa sobre bases políticas nacionales es la faz económica la que se torna más "visible" y los condicionantes políticos y sociales aparecen más flúidos. No obstante, estos últimos mantienen una influencia decisiva para que puedan ser aprovechadas y continuadas las chances de desarrollo que ocasionalmente se manifiestan a nivel del mercado.

Se impone, por tanto, considerar la "situación de dependencia" en el análisis de las condiciones del desarrollo de América Latina, pues el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional supone también formas definidas y distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país entre sí y con los grupos externos. Cuando se adopta la perspectiva de que los influjos del mercado, en sí mismos, no son suficientes para explicar el cambio ni para garantizar su continuidad o su dirección, el modo de actuación de las fuerzas, grupos e instituciones sociales -- definido variablemente según el tipo de dependencia estructural -- pasa a ser decisivo para el análisis del desarrollo.

Se hace necesario por lo tanto definir una perspectiva de interpretación que subraye los vínculos estructurales entre la situación de subdesarrollo y los centros hegemónicos de las economías centrales, pero que no atribuya a estos últimos la iniciativa y la determinación de la dinámica del desarrollo. En efecto, si en las situaciones de dependencia colonial es posible afirmar con propiedad que la historia -- y por lo tanto el cambio -- aparece como un reflejo de lo que pasa en la metrópoli, en las situaciones de dependencia de las "naciones subdesarrolladas" la dinámica social es más compleja. En este último caso hay desde el comienzo una doble vinculación del proceso histórico que crea así una "situación de ambigüedad". Desde el momento en que se plantea como objetivo instaurar una nación -- aun en el caso mismo de las luchas anticolonialistas -- el polo de referencia política de la acción de las fuerzas sociales intenta ganar cierta autonomía sobreponiéndose a la situación del mercado; sin embargo las vinculaciones económicas continúan definidas objetivamente en función del mercado externo y limitan las posibilidades de decisión y acción autónomas. En eso radica, quizá, el núcleo de la problemática sociológica del proceso nacional de desarrollo de América Latina.

La situación de "subdesarrollo nacional" supone un modo de ser que a la vez depende de vinculaciones de subordinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de "intereses nacionales". Eso caracteriza a las sociedades nacionales

subdesarrolladas no solamente desde el punto de vista económico, sino también, como señalamos, en cuanto al comportamiento y a la estructuración de los grupos sociales. La determinación y la vinculación recíproca del polo económico y del polo político social en las sociedades nacionales subdesarrolladas así como la determinación de las intersecciones de estos polos en el plano interno y en el plano internacional constituyen la médula del análisis integrado del proceso de desarrollo nacional.

Se intentará en las líneas siguientes caracterizar los rasgos típicos de vinculación de las economías latinoamericanas con el mercado mundial; plantearán también algunas hipótesis sobre las condiciones históricas en que se presenta el desarrollo nacional en América Latina y, finalmente, se estudiarán las posibilidades y límites de acción de los agentes sociales del desarrollo, en función del análisis de las características estructurales de la situación latinoamericana de subdesarrollo.

Los tipos de vinculación de las economías nacionales al mercado

Como se ha señalado, el "subdesarrollo nacional" se ha producido como consecuencia de la constitución del mercado mundial al mismo tiempo en que políticamente se formaban las naciones independientes. La ruptura de lo que los historiadores llaman el "pacto colonial" y la primera expansión del capitalismo industrial europeo son, pues, los rasgos históricos dominantes en el período de formación de las "naciones nuevas" en el siglo XIX.

La expansión de las economías centrales industrializadas - de Inglaterra, y luego de Estados Unidos - encontró, por lo tanto, situaciones nacionales ya constituidas por efecto de la expansión colonial que le había precedido. Sociológicamente, desde este período, la dinámica de las economías y de las sociedades recién formadas se presenta a la vez como refleja y como autónoma - como centrífuga y como centrípeta - en la medida en que la expansión externa encuentra situaciones nacionales que posibilitan distintos tipos de alianza, de resistencias y de tensión.

Por otro lado, el proceso mismo de expansión de los países centrales ha proseguido y variado históricamente, según las características dominantes del sistema económico: al capitalismo competitivo del siglo XIX - de supremacía inglesa - ha seguido el capitalismo monopolista, de predominio norteamericano, del siglo XX. Este, si en el comienzo mantuvo los rasgos del antiguo tipo de expansión, predominantemente comercial y financiero, luego se ha transformado en varios sentidos hasta tornarse un capitalismo de expansión industrial.

Parecería por lo tanto, que el tipo de vinculación al mercado mundial de las economías nacionales se produce diversamente según el modo de su integración y según las características de su fase colonial. Serán distintos el modo y las posibilidades de desarrollo de una nación que se vincula al sector exportador internacional con un producto de alto consumo en el período del capitalismo competitivo o en el período monopolístico; de igual modo, serán diversas las posibilidades de integración nacional, es decir de organización de un aparato político administrativo interno que pueda proponer y ejecutar una "política nacional" y las oportunidades de formación de un mercado interno en aquellos países cuya vinculación colonial se basó en los productos agrícolas que requieren mano de obra abundante y lograron ser dirigidos por productores coloniales nativos, de las posibilidades de países que fueron más bien "colonias de explotación" que "colonias de población". Además, la propia base física de la economía, como por ejemplo, el tipo y las posibilidades de ocupación de la tierra, o el tipo de riqueza mineral disponible, van a interferir sobre la forma y las consecuencias de la vinculación al mercado mundial posterior al período de formación nacional.

En cada uno de los tipos de vinculación posibles según esos factores, las dimensiones esenciales de la dependencia van a reflejarse sobre las condiciones de integración del sistema económico y del sistema político, o como se les podría llamar del "flujo de capital" y del "flujo de poder".

A partir de esas características distintas es posible definir algunas situaciones nacionales de subdesarrollo, que fundamentalmente se encuadrarían en los siguientes aspectos: según el grado de predominio y de vinculación al mercado interno o externo (desarrollo hacia adentro y desarrollo hacia afuera); según el tipo de control de la economía (empresas controladas nacionalmente o empresas controladas por centros externos de decisión); según las características del sistema económico universal en el momento de integración de la economía de las nuevas naciones al mercado mundial (capitalismo competitivo o capitalismo monopolístico) y, last but not least, según el tipo de arreglo estructural que la diferenciación del sistema socio político ha logrado en lo que se refiere a las condiciones de integración del sistema político, del sistema social y del sistema económico (vinculación económica al mercado mundial sin autonomía nacional de decisiones o con autonomía).

En el proceso histórico de cada país los factores arriba mencionados se combinan variablemente. Sin embargo, hay tres posibilidades básicas e típicas, bien determinadas, de configuración estructural:

1. Tipo I

Es el caso de las situaciones de subdesarrollo en las cuales hay una clase económica local que mantiene el dominio del sector exportador de la economía y que, a la vez, cumple las funciones de clase política, directora del Estado.

Desde el punto de vista histórico, suele ocurrir en ese caso que las presiones por la independencia nacional han partido de grupos empresariales exportadores ya formados en la Colonia. A la ruptura del pacto colonial, como la pauta dominante del capitalismo del siglo XIX acentuaba la dependencia a través de la comercialización y no de la inversión productiva, los productores locales lograron mantener su posición en el mercado y tuvieron una base económica para organizar internamente la nación en moldes más o menos sólidos.

Como prerrequisitos para la existencia de este tipo de enlace entre las economías nacionales y el sistema internacional de dominación, es necesario:

- a) un fuerte sector exportador,
- b) oferta abundante de mano de obra,
- c) factores productivos favorables a la formación directa de capital^{2/} de tal modo que la actuación de los hombres sobre ellos produzca la capitalización independientemente de "decisiones de ahorro".

Tal fue claramente el caso de la economía cafetalera de Brasil y de la economía ganadera del Sur. Puede darse en condiciones excepcionalmente favorables, que aun en el mismo período de monopolización del mercado internacional, los factores naturales de producción permitan aprovechar - si hay posibilidades nacionales al nivel político y social - las brechas eventuales del mercado, para que una nueva nación se organice según el modelo arriba señalado, como es marcadamente el caso de Colombia.

Ese primer tipo de subdesarrollo nacional implica también condiciones bien definidas de integración del sistema político y del sistema económico, cuyos rasgos principales son los siguientes:

- a) El control del proceso productivo opera en el ámbito de la nación dependiente en un doble sentido: así como el control de las decisiones de inversión "pasa" por un momento de deliberaciones internas (los estímulos del mercado internacional para tener efecto dependen de una "política nacional" sobre la mercancía = base de producción), así también el flujo de capital tiende a ser punto final (y de nuevo punto de partida) en el sistema económico interno. Esa segunda condición de control, como es obvio, se relaciona directamente con la primera (política de reinversiones) y es fundamental para la autonomía relativa de las decisiones de producción porque representa la posibilidad de existencia de grupos empresariales.

^{2/} Sobre este punto véase Celso Furtado, "Development and Stagnation in Latin America: Structuralist Approach", (mimeografiado), donde se encuentra un excelente análisis de la expansión de las economías arriería-exportadoras y de los modos de formación de capital en éstas.

Sin embargo, el control de la comercialización con el exterior depende de condiciones (precios, cuotas, etc.) impuestas en el mercado internacional por los que lo controlan desde las economías centrales.

c) Se establecen conexiones entre las economías centrales y las de clientes que afectan tanto directamente a la economía local, como indirectamente (a través de la posición de los productores exportadores), a la sociedad y al poder local.

d) Desde el punto de vista del juego del mercado mundial, este tipo de relación implica la existencia de dos fuerzas desiguales más, cuyos puntos de vista deben ser considerados para definir los "límites de negociación". Son estas dos fuerzas los representantes de las economías centrales y los de las periféricas.

e) Además, dadas las condiciones necesarias para el éxito de este modelo - la baja concentración de capital - él permite la formación de una capa relativamente extensa de asalariados (con excepción del caso de Brasil en el período de la esclavitud). El juego político a nivel interno pasa a darse, potencialmente, en términos de la presencia de un componente social nuevo, la masa asalariada, que en ciertas condiciones deja de ser espectador para transformarse en actor del proceso político social.

2. Tipo II

Es distinta la situación de las naciones subdesarrolladas que se incorporan al mercado mundial a través de núcleos de actividad primaria, directamente controlados por capitalistas extranjeros, como ocurre en las economías mineras o en las plantations. También en este caso, en la medida en que no se trata de "enclaves coloniales" sino de "enclaves de naciones" se supone que existe una clase políticamente dominante a nivel local.

El poder de esa clase, sin embargo, se basa en la producción agrícola dirigida hacia el mercado interno o, en el control de sectores del mercado externo que tienen importancia secundaria. En este caso,

después de organizada la explotación en forma de "enclave" el grupo dominante local pasa a depender parcialmente de las relaciones políticas y económicas (impuestos) que logra establecer con el sector de comercio exterior.

Históricamente, ese caso se ha presentado ya ses veces resultado directo de la expansión de las economías centrales - por efecto de sus estímulos propios - ya sea como una especie de transformación del tipo anterior a esa nueva forma de vinculación entre las economías subdesarrolladas y las economías desarrolladas. Parecería ser que tal desdoblamiento se ha producido cuando el tránsito del mercado mundial competitivo al mercado monopolístico, no encontró a los productores de las naciones subdesarrolladas capacitados para reaccionar e incorporarse a la producción y al comercio mundiales. Esto se refiere tanto a la existencia de una clase productora nacional con posibilidades políticas para seguir dominando el sector exportador, como a las condiciones técnicas y financieras requeridas por el mismo producto de exportación. A veces, la incorporación de un producto primario al mercado mundial torna obsoletas las técnicas y formas de explotación empleadas localmente y hace depender la continuidad y el éxito del desarrollo nacional de la capacidad de atraer técnicos y capitales, pues estos pueden sobrepasar las posibilidades nacionales en este respecto.

En una situación de enclave la economía se caracteriza, pues, por la formación de un sector altamente dinámico y moderno que es una prolongación del desarrollo tecnológico y financiero de las economías centrales. En la economía nacional el enclave presenta las siguientes características:

- a) gran especialización de la economía,
- b) salida de excedentes en escala considerable,
- c) gran concentración de ingresos, y
- d) por lo tanto, mercados internos pequeños

Es posible distinguir en las situaciones de enclave dos tipos: el caso del enclave minero y el caso de las plantations. La diferencia radica en las técnicas y las condiciones de producción de cada uno tienen consecuencias distintas en cuanto a la utilización de mano de obra, a la productividad alcanzada y al grado de concentración de capital que requerirán. Mientras que en el enclave estilo "plantations" se emplea mucha mano de obra y existe poca concentración de capital, en los enclaves mineros el nivel de ocupación es bajo pero enorme la concentración de capital. En ambos casos, el enclave presenta cierta tendencia a un bajo nivel de distribución del ingreso desde el punto de vista de la economía nacional. Pero, en el enclave minero, si hay expansión de la producción, existe una tendencia favorable a que se paguen salarios diferenciados en beneficio del sector obrero especializado, sin afectar al sector de la economía de subsistencia; mientras que en el enclave agrícola la expansión y la modernización de la economía lleva a la ocupación de las tierras disponibles -- destruyendo la economía de subsistencia -- sin que existan presiones por un alza de los sueldos. Las consecuencias políticas y sociales de las dos situaciones están, por lo tanto, diferentemente condicionadas.

En síntesis, tomando en consideración lo que se ha expuesto anteriormente, puede decirse que en las economías nacionales integradas al mercado mundial a través de un enclave, lo que hemos llamado el "flujo de capital" y el "flujo de poder" se interrelacionan de la siguiente manera:

a) La producción es una prolongación directa de la economía central en un doble sentido en el que el control de las decisiones de inversión depende directamente del exterior y en que los beneficios generados por el capital (impuestos y salarios) apenas "pasan" en su flujo de circulación por la economía dependiente y se destinan a incrementar la masa de capital disponible para inversiones de la economía central.

b) No existen propiamente conexiones con la economía local (sector de subsistencia o sector agrícola paralelo) pero sí con la sociedad dependiente, a través de canales como el sistema de poder, porque ahí se definen las condiciones de la concesión.

c) Desde el punto de vista del mercado mundial, las relaciones económicas se establecen en el ámbito de los mercados centrales.

La dinámica de las fuerzas de presión y cambio varía en su orientación valorativa, en su forma y en sus alcances en cada uno de los dos modelos presentados. En términos esquemáticos podría decirse, que en los casos extremos, en los países de economías formadas básicamente a través de enclaves aislados, la constitución de estados nacionales y de la correspondiente estructura interna del poder, tiende a depender de la capacidad de los grupos locales para establecer un pacto con los grupos externos de control que permita alguna forma de participación indirecta en los beneficios generados por el polo económico y dinámico. En el caso anterior, las relaciones entre el "sector interno" y el "sector externo" conducen, desde la partida, a tornar más compleja la formación de los estados nacionales, el equilibrio entre las clases y el juego político. El sector modernizador de la economía interna (sean los ganaderos de la década de 1880 en Buenos Aires, sean los cultivadores de café en Brasil o en Colombia) presionan en el sentido de lograr una participación no sólo en los beneficios económicos, sino también en las decisiones relativas a inversiones. Esa posibilidad hace que el juego interno del poder entre las clases sociales sea directamente afectado por las decisiones de los grupos que controlan el sector dinámico de la economía, en cambio, en los países de economía de tipo enclave se produce internamente una situación que lleva a la heteronomía. De tal forma, los grupos internos, sea cual sea su diferenciación estructural, experimentan más como objeto que como agentes las decisiones que interfieren en el ritmo y en la forma de las inversiones.

Quando el equilibrio alcanzado por cualquiera de estos dos tipos de interacción en el mercado mundial comienza a romperse, las condiciones sociales y políticas que dan sentido a la acción de los grupos sociales, operan también diversamente.

Paralelamente que, en el caso de los esclavos, como la "modernización" fue, por así decirlo, exterior a la sociedad, la afirmación nacional tiende a realizarse a través de un proceso de presión sobre los grupos externos, que se hace en nombre de los intereses colectivos. En este caso, las clases dominantes tradicionales tienen mayores posibilidades de mantener sin grandes cambios la situación de dominio interno - en la medida que logran éxito en la "modernización del pacto" - esto es, en la medida en que aumenta la parte de los resultados económicos que, bajo la forma de impuestos, será distribuida internamente. Se trata de garantizar una participación creciente en las decisiones de consumo (nivel de renta).

Por otra parte, en el caso de las economías nacionales que se constituyeron por la participación de productores locales en el mercado internacional, cuando se presenta la posibilidad de dislocamiento del polo dinámico del sector externo hacia el sector interno, el equilibrio de poder y la continuidad nacional dependerán no solamente de la "presión nacional" sobre el mercado externo o sobre el sector comercializador de las exportaciones, sino principalmente de la capacidad y de la flexibilidad de los grupos internos que controlan el sector dinámico en el establecimiento de nuevos pactos con los demás grupos sociales, de forma que resulte viable una política de inversiones y consumo que pueda ser aceptada por todos, no solo como forma de afirmación nacional, sino también como medio de participación creciente de los varios grupos sociales en los beneficios generados por el aumento de la producción (redistribución de la renta).

En términos sintéticos, en cuanto que en un caso la orientación política de las clases en el período de reacción a la crisis del mercado mundial, pasa por la criba de "el patriotismo", en el otro, la orientación se hace a través de "el nacionalismo". Y si en los países de economía de tipo enclave es posible la formación de un sistema político oligárquico autoritario y relativamente estable, en los otros existen presiones en favor de sistemas representativos pluriclasistas, cuando el dinamismo del sector externo se desplaza al sector interno.

Mas esto no significa la inexistencia de posibilidades de "desarrollo" en las situaciones de tipo enclave: significa que éstas, en la fase de transición, dependerán más de los núcleos de renovación dentro del propio sector oligárquico (Panamá) - que explotarán el sentimiento antiextranjero para lograr mejores condiciones en la negociación con el sector externo - que de la presión para ampliar el consumo por parte de las clases populares. En cambio, en los países de economía exportadora controlada localmente pueden estas clases - en ciertas circunstancias - dinamizar y aumentar el control sobre las decisiones de inversión de los núcleos modernizadores internos, principalmente cuando surgen perspectivas de nuevos acuerdos políticos entre las clases sociales. Esto es, disminuyen en el caso de los enclaves las posibilidades para que el desarrollo se verifique simultáneamente con un aumento de autonomía: dependencia y desarrollo se manifiestan, en este caso, como situaciones mutuamente compatibles. Por el contrario, en el otro caso, el desarrollo y la autonomía nacional tienden a tornarse procesos paralelos, haciendo problemáticas las soluciones que implican continuidad en el mismo tipo de dependencia.

Además de eso, en el caso de los enclaves es probable que se formen condiciones para intentos más radicales de ruptura del sistema, cada vez que la oligarquía no logra mejorar el pacto con los países centrales o no tiene posibilidades económicas o la suficiente flexibilidad política para hacer circular entre las demás clases parte de los frutos recogidos en los acuerdos que logró con los grupos externos (Bolivia).

No obstante, en circunstancias determinadas, la presión modernizadora de otros grupos sociales (clases medias, masas populares y/o grupos empresariales) puede forzar la instauración o ampliación de núcleos internos de desarrollo, paralelos a la economía enclave, aprovechando los momentos favorables de la modernización del pacto con el sector externo. Esta situación implica, de todas maneras, modificaciones profundas en las fuerzas que sustentan la estructura de poder y señala el paso de uno a otro tipo de dependencia (Chile).

La transformación de un tipo de dependencia en otro, esclarece la metodología que se quiere aplicar al análisis de los modos de dependencia y acentúa la necesidad de orientar los estudios concretos para la determinación de las características del proceso histórico. De hecho, la condición común de dependencia debe ser particularizada en situaciones reales de vinculación de las dos dimensiones esenciales a las que se denominó como "flujo de capital" y "flujo de poder". Del juego concreto de estos dos polos entre sí, sustentados por grupos y movimientos sociales distintos - los de la nación dependiente y los de la economía central - y de la acción de los grupos locales que están excluidos del juego, nace la dinámica efectiva de las sociedades dependientes. No niega pues, el espíritu de este análisis, la hipótesis contraria, de transformación del primer tipo de dependencia aquí apuntada, al segundo: los límites del juego de las fuerzas sociales no están dados mecánicamente por el estado del sistema productivo, sino por la interacción entre éste y las fuerzas de dominación, que pueden cambiar históricamente de sentido.

3. Tipo III

Esa misma línea de consideraciones lleva a considerar un tercer tipo de vinculación posible de las economías subdesarrolladas con el sistema económico mundial; tal tipo se manifiesta cuando se produce el paso de lo que los economistas llaman "desarrollo hacia afuera" a el "desarrollo hacia adentro" por medio de la creación de un sector industrial basado en la inversión de capitales externos. En ese caso es posible llegar incluso a la formación de un sector de producción de bienes de capital que pasa a depender de la expansión del mercado interno. Desde el punto de vista del grado de diferenciación del sistema productivo, esta situación puede suponer

índices elevados de desarrollo. No obstante, tanto el flujo de capitales como el control de las decisiones económicas "pasan" por el exterior: los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos pueden ser realizados en el mercado de la economía dependiente, aumentan de modo virtual la masa de capital disponible de las economías centrales; y las decisiones de invertir, de igual forma, dependen parcialmente de decisiones y presiones externas. Evidentemente hay estrecha conexión entre el destino de la masa de renta generada y realizada en el mercado interno y las condiciones externas. Las decisiones de las matrices - que solo parcialmente se basan en la situación del mercado interno - influyen decisivamente sobre la reinversión de los lucros generados en el sistema nacional. En circunstancias dadas, las empresas pueden optar por transformar sus resultados económicos en capital para ser invertido en las economías centrales o en economías dependientes distintas de la que ha generado la renta.

Hay que señalar, sin embargo, que solamente en la superficie tal caso presenta rasgos semejantes a la situación de dependencia que existe en las economías formadas a través de enclaves. De hecho, los prerrequisitos para que se de este tipo de enlace entre las economías nacionales y el mercado mundial son bien distintos. Se supone que existan:

- a) elevado grado de diversificación de la economía;
- b) salida de excedentes relativamente pequeña (para garantizar las reinversiones, especialmente en el sector de bienes de capital);
- c) mano de obra especializada y desarrollo del sector terciario - por lo tanto, distribución relativamente más equilibrada del ingreso;
- d) como consecuencia, mercado interno capaz de absorber la producción industrial.

Mejor se puede decir que en este caso se produce lo opuesto a lo que ocurre en una economía enclave. Tanto las decisiones y posibilidades de inversión como el consumo de las mercancías producidas dependen parcialmente del mercado interno y en general se verifica, en los casos mejor lottados, una fuerte tendencia a la reinversión local, lo que hace a las inversiones extranjeras solidarias, en tal aspecto, con la economía nacional.

Podría parecer, por tanto, que en este caso existe simultáneamente desarrollo y autonomía, lo que vendría a comprobar la teoría corriente del desarrollo económico. Sin embargo, en el plano económico, la autonomía de decisiones de inversión y consumo, implica aún en esta situación, un estado de dependencia. De hecho, en el segundo tipo de dependencia la relación entre el centro y la periferia ocurre en el terreno político, puesto que la relación económica entre el enclave y la economía local se verifica a través de la fijación de los impuestos (ya que, por lo general, sólo una pequeña parte del capital, la comprendida en el rubro salarios, permanece en el ámbito de la economía nacional); en cambio en el primer tipo las relaciones de dependencia se manifiestan en el plano económico y ocurren en el mercado internacional (por la fijación de precios y cuotas). En el tercer caso también existen relaciones económicas que se realizan, sin embargo, directamente en el mercado interno.

Los vínculos que presentan la situación de subdesarrollo al mercado internacional aquí ya no aparecen como inmediatamente políticos tal como ocurre en las economías de enclave, ni se presentan como el reflejo interno de decisiones del mercado mundial, como en el primer tipo de economía descrito en este trabajo. Al contrario, parece que el enlace entre la economía nacional y los centros dinámicos de las economías centrales se produce en el mismo mercado interno. Entre tanto, en dos sentidos se mantienen las características de heteronomía:

a) por un lado, el desarrollo de la industria nacional continua dependiendo de la "capacidad de importación" de bienes de capital y de materias primas complementarias al nuevo tipo de diferenciación del sistema productivo;

b) por otro lado, esta tercera forma de desarrollo supone la internacionalización de las condiciones del mercado interno.

En cuanto a la barrera de la "capacidad de importación", es de suponer que pierda mucha significación después de formarse el sector interno de producción de bienes de capital. Sería más bien un escollo transitorio cuya importancia decisiva tiene lugar en la primera fase de expansión de la economía industrial. Los vínculos posteriores con el mercado internacional son del tipo normal en las economías modernas donde siempre hay interdependencia.

Es distinta la vinculación esencial que se produce a causa de la "internacionalización del mercado interno". Tal proceso, que históricamente ha ocurrido a partir de la segunda guerra mundial, deriva de la dinámica del sistema económico de las economías centrales, cuyo desarrollo tecnológico y cuyas normas de organización de la producción imponen no solamente grandes aportes de capital para empezar un proceso moderno de industrialización, como enorme suma de conocimientos técnicos, que suponen desarrollo científico e inversiones previas. La implantación de un sector productivo industrial moderno en una "nación nueva" significa, en estos términos, una revolución completa en el sistema económico. Esta revolución ha sido intentada de dos modos en el mundo moderno: a través del control estatal, parcial o total, del sistema productivo, o a través de la transferencia de capitales externos y con ellos, de la técnica y de la organización productiva moderna. En ambos casos se ha logrado el desarrollo. Pero las consecuencias que tienen en cuanto a la autonomía o a la heteronomía del sistema económico nacional son obviamente distintas.

El tipo de competencia económica, las normas de calidad industrial y de productividad, el monto de financiamiento requerido (piénsese en la implantación, por ejemplo, de la industria automotriz) obligan a una reorganización total de la producción interna cuyas repercusiones alcanzan al conjunto de la economía. En ese sentido, con los capitales, la técnica y la organización transferidos del sector externo, se revoluciona el sistema productivo interno y también se inaugura un nuevo modo de ser de la economía nacional.

Contradictoriamente, cuando esa revolución no ocurre bajo el control de la sociedad nacional ella acarrea, en un plano más complejo, por supuesto, un nuevo tipo de dependencia. En los dos modelos anteriores, el estado nacional puede manejar internamente una serie de instrumentos políticos como respuesta a las presiones del mercado externo (por ejemplo, política de devaluación de la moneda) y lograr así resguardar parte de la autonomía nacional en las decisiones de inversión y consumo. En el caso del tercer tipo de desarrollo, los mecanismos de control de la economía nacional escapan del Estado en la medida en que ciertas normas universales del funcionamiento de un sistema productivo moderno (dadas por el mercado universal, no importa que sea local o de las economías centrales: es el mismo tipo de mercado a ese respecto), no permiten alternativas. Las alternativas son, por decirlo así, previas a: quién va a controlar la modernización de la economía. El curso posterior de ese proceso, ya está dictado por mecanismos casi automáticos de expansión. Así, por ejemplo, las posibilidades de proteccionismo oficial, la sustentación de las antiguas industrias nacionales que surgieron en el período de desarrollo hacia afuera, la elección de políticas de desarrollo basadas en la necesidad de absorción de mano de obra, etc., quedan limitadas y condicionadas por el "sector moderno", cuya dinámica es como vimos, la misma del sistema productivo de los países centrales.

No se trata tanto, como se ve, de que el flujo de capital "pase" por las economías centrales; la reinversión continua es una respuesta posible a esta situación. Se trata de que el control y el alcance de las decisiones de inversión y consumo, pasan a ser condicionados por factores que escapan parcialmente al ámbito nacional.

La complejidad de esa situación es pues, mucho mayor que en los casos anteriores. En ella se ponen de manifiesto las condiciones generales de funcionamiento social de las economías dependientes, ya que en la misma se extreman y se contradicen los dos parámetros de comportamiento económico en este tipo de sociedades. Así, a medida que el circuito de realización del capital se concentra en el ámbito interno (producción, comercialización, consumo, financiamiento, acumulación, reinversión), el sistema económico - "las leyes del mercado" - tienden a imponer a la sociedad sus "normas naturales", restringiendo, por consecuencia, el ámbito y la eficacia de la contrapartida autónoma de los grupos locales (consumidores, otros productores, burócratas, etc.) que actúan a través del Estado (política económica, especialmente en lo que se refiere a política cambiaria, determinación de salarios y política de precios y de fomento industrial, incluso con inflación etc.)

La ambigüedad que caracterizaba a la historia de los grupos sociales en el período de formación de las economías y de los estados nacionales, encuentra aquí su punto máximo: la burguesía empresarial local dudaría entre la protección del estado y la asociación con grupos externos; los grupos sindicales dudarían entre la asociación con los productores locales, a través del Estado para promover el desarrollo - o un comportamiento equivalente al de "grupo de presión", como consumidores, en los acuerdos sobre fijación de salarios, y así en adelante.

En el límite, ese tipo de dependencia expresa la imposibilidad del desarrollo a través de la integración del mercado interno al sistema económico mundial, en la medida en que se mantenga el supuesto del estado nacional. En el caso contrario la hipótesis puede verificarse, sea por la integración supranacional de los sectores modernos de las economías locales, a expensas del sector tradicional, sea, en el otro extremo, por la incorporación masiva de una nación en el mercado mundial (Canadá), con todas las consecuencias políticas de ese proceso.

En la práctica no se manifiestan todas las posibilidades que este caso de dependencia presenta, porque en general esa situación surge del paso del primer tipo de dependencia que aquí se ha señalado para el tercero: los productores locales y los grupos internos de asalariados presional y reaccionan, reorganizando el Estado. Pueden aún ser transformados en un Estado productivo como forma de defensa y contrapeso a la presión externa (economías mixtas).

Hay por lo tanto, una dinámica posible hacia grados más altos de autonomía y se podría estimar que esa posibilidad depende del tipo de reorganización social y política que se logre cuando se impone la modernización en el sector económico. Indudablemente ella acarrea la renovación del sistema político social con la formación de un nuevo establishment, no ya basado, o por lo menos apenas parcialmente basado, en aquellos sectores terratenientes exportadores o vinculados a la industria de bienes de consumo rápido. El nuevo sector industrial y el sector financiero que surge vinculado ya al mercado interno, parecen ejercer un influjo fundamental en las decisiones nacionales. Por otra parte, si en el caso del desarrollo inspirado por una política nacionalista (lo que suele suceder cuando en el modelo II sobrevienen las crisis del mercado exportador) la contrapartida política de las clases populares se expresa en movimientos populistas y la sustentación y actuación del Estado depende del juego ambiguo entre las presiones de consumo que el populismo imprime y las necesidades de nuevas inversiones para lograr el desarrollo. En el caso del tercer modelo aquí descrito, la inspiración de la política de transformaciones

viene del "desarrollismo", que es neutral en cuanto al control nacional o extranjero de las empresas. Para que, en contrapartida, la acción de las clases asalariadas tenga eficacia en este caso, se requiere de un grado avanzado de organización sindical, de una intensa profesionalización de las clases medias y, en definitiva, de una modernización del conjunto de los grupos sociales que están fuera del nuevo "establishment", de modo tal que puedan proponer soluciones y políticas que transformen los sectores por donde pasan los vínculos de dependencia, de modo que de "factores" del desarrollo se conviertan en "problemas" de la nación.

Las consecuencias de ese tercer modelo de desarrollo sobre el comportamiento político social de los grupos nacionales, son definitivas. Así, la ambigüedad señalada, se manifiesta en forma plena no solamente en la orientación y en la conducta de las clases y movimientos sociales, sino además en el sentido general del proceso de desarrollo. En tal caso la tentativa histórica de afirmación nacional se busca a través de lo que se suele llamar "desarrollismo", que, como vimos, no supone como un objetivo consciente y necesario para los grupos sociales el aumento directo de control del sistema productivo. La transformación de las ideologías y movimientos nacionalistas en sus correspondientes "desarrollistas", expresa el cambio, en el sentido arriba señalado, de las condiciones concretas en que se efectúa la transformación económica; supone además la formación de expectativas ambiguas en cuanto a la intervención del Estado en el desarrollo como asimismo en cuanto a los objetivos de consolidación de los estados nacionales. Toca pues, los límites de los supuestos expresos en el punto de partida de este trabajo, que daban como condición implícita del esfuerzo de desarrollo el ideal de fortalecimiento de la nación.

Evidentemente, estas tres situaciones extremas tienen, específicamente, una gama enorme de matices. El primer factor diferenciador es la estructura de empleo que cada situación presenta. Eso se hace patente cuando en la fase de desarrollo del mercado interno se renueva la alternativa entre la alta concentración de capital o aprovechamiento extensivo de la mano de obra. En lo que concierne a este aspecto del desarrollo las situaciones empíricas han presentado muchas diferencias. Podría intentarse una ordenación de los tipos posibles de combinación entre esas múltiples variables a partir de los factores mencionados: el patrón de dependencia, la proporción entre capital y trabajo y la estructura de empleo. A esas variables, pueden agregarse otras conocidas, como por ejemplo, la pirámide de estratificación social, la distribución urbana-rural de las poblaciones, el grado de concentración obrera, etc.; hasta formar un cuadro complejo y completo de los tipos de combinaciones posibles entre los factores económicos y sociales que interfieren en el proceso de desarrollo.

Sin negar la contribución que ese tipo de análisis significa para el conocimiento de la situación latinoamericana y de las posibilidades y tipos de desarrollo, creemos que conviene empezar por una caracterización de las condiciones más generales que han interferido históricamente en el curso de la transformación de los países más industrializados de América Latina, y por la definición de los grupos y movimientos sociales que, en esta región, se han mostrado más aptos para realizar los cambios necesarios, o al contrario, para mantener las posiciones de dominio, a partir de las cuales garantizan la permanencia del status quo. Paralelamente a ese análisis, en lo posible, conveniría esforzarse en relacionar los factores diferenciadores de la situación económica y social aludidos en este escrito, con las posibilidades de acción renovadora que cada situación típica presenta para los grupos sociales dinámicos que indicaremos más adelante.

III. PERSPECTIVAS PARA UNA TENTATIVA DE INTERPRETACION SOCIOLOGICA DEL DESARROLLO

A. LOS ASPECTOS HISTORICO-SOCIALES DE LA SITUACION DE SUBDESARROLLO

Como se señaló en la sección anterior, paralelamente a las tentativas de análisis económico del desarrollo en la literatura especializada se han presentado hipótesis e ideas sobre "los factores sociales" en el desarrollo. Casi siempre han estado presentes en esos esfuerzos de interpretación los ya referidos supuestos metodológicos de que las pautas del sistema político, social y económico de los países centrales presumen el futuro de las sociedades subdesarrolladas. El "proceso de desarrollo" consistiría en el logro de las diversas etapas que han caracterizado las transformaciones sociales de los países centrales. En ese sentido, las variaciones históricas tendrían poco valor interpretativo para la sociología del desarrollo.

Para explicar la formación de actitudes favorables al cambio en los países subdesarrollados, las interpretaciones sociológicas más difundidas destacan la importancia del "efecto de demostración". Este actuaría como una especie de puente entre las pautas sociales y la orientación valorativa de las sociedades desarrolladas y las mismas pautas y valores de las sociedades subdesarrolladas. En el plano del análisis económico el "efecto de demostración" significa que la modernización de la economía se efectúa a través del consumo y por consiguiente, en última instancia, introduce un factor de distorsión en el sistema productivo. Como las inversiones, cuando se piensa en un desarrollo autónomo, dependen del ahorro interno, la misma presión modernizadora del consumo puede constituir un freno al desarrollo, en la medida en que favorece las importaciones de bienes de consumo y las importaciones de bienes de capital relacionados con la producción de aquellos bienes e induce a invertir en sectores que no son básicos para la economía.

Por otra parte, no se puede pensar en el "efecto de demostración" en términos exclusivamente económicos, por cuanto los mismos factores que favorecen ese proceso ejercen presión para que, en los países insuficientemente desarrollados, se alteren otros aspectos del comportamiento humano, en el campo político y en el campo social, antes de que se verifique la diferenciación completa del sistema productivo. Así, por ejemplo, la sindicalización en países como el Brasil y la Argentina alcanzó expresión nacional y llegó a influir en las decisiones relativas al nivel de salarios, en una fase que, si se compara con lo que ocurrió en los países de "desarrollo original" no era "normal" que sucediese. Simultáneamente, la urbanización acelerada de América Latina, que precede cronológicamente a la industrialización, facilita la difusión de aspiraciones y de formas de comportamiento político que favorecen la participación creciente de las masas en el juego del poder antes de que exista un crecimiento económico autónomo y basado en el mercado interno. Dichas consideraciones ponen de relieve que lo que se podrían llamar reivindicaciones populares para el control de las decisiones que afectan el consumo, constituirían un dato "precoz" en el proceso de desarrollo de América Latina.

Sin embargo, un enfoque de este tipo equivale netamente a considerar que el dinamismo de las sociedades subdesarrolladas deriva de factores externos y que las peculiaridades estructurales, así como la acción de los grupos e instituciones sociales de los países subdesarrollados, constituyen "deviant cases".

Por el contrario, el procedimiento metodológico, más coherente con los supuestos que hemos mantenido en este trabajo, lleva a enfatizar desde luego las condiciones históricas peculiares de la situación latinoamericana y el tipo de integración social de las clases y grupos como condicionantes principales del proceso de desarrollo. En esa perspectiva, el "efecto de demostración" entra en el análisis como elemento explicativo subordinado, pues lo fundamental es caracterizar en el mismo

típo de relacionamiento de los grupos sociales en el plan nacional (que, por supuesto, depende del modo de vinculación al sistema económico y a los bloques políticos internacionales) a las tensiones que pueden producir consecuencias dinámicas en la sociedad subdesarrollada.

Así, más que señalar las consecuencias del "efecto de demostración" sobre el funcionamiento del sistema económico o sobre el comportamiento de los grupos sociales como "factor de modernización", importa realizar las características histórico-sociales en que se genera un proceso de este tipo y que revelan el sentido mismo que dicha modernización puede tener.

En ese sentido hay que destacar que históricamente, como condición previa para la existencia de un "efecto de demostración" en una sociedad subdesarrollada, es necesario que se verifique una "presión de las masas". Y que la presión de las masas, en el doble sentido de participar en las formas modernas de consumo y de intervenir en el poder de control, ocurre en sociedades donde no hay coincidencia entre lo que, con alguna libertad de expresión, podrían llamarse "las modernas clases económicas" y "las clases políticas tradicionales". En efecto, el esquema de dominación política vigente en la fase anterior a la constitución del mercado interno ampliado encontró, en América Latina, múltiples formas de supervivencia y supo utilizar, en general, el mecanismo de la democracia representativa, incluso en la etapa de transición de un esquema de "democracia restringida" a otro de "democracia ampliada" para mantener parte de su eficacia.

Las "clases económicas" o, más propiamente dicho, las burguesías formadas independientemente de la propiedad de la tierra y del mecanismo financiero comercial exportador correlativo con ella, tuvieron que aceptar entendimientos con las "clases tradicionales". Sólo recientemente, en algunos países, comienzan a delinearse situaciones en las cuales, pese a que persiste la alianza entre la antigua clase política y la nueva clase económica, ya ejercen mayor influencia los intereses de esta última.

En ese esquema se alejan solamente los países que han reorganizado radicalmente su estructura social, quitando poder político a los grupos tradicionales, como en el caso de México.

Si esa hipótesis es válida, se tiene un marco de la actividad de las presiones a favor del desarrollo en América Latina, que muestra, con respecto a los patrones europeos o norteamericanos de desarrollo, no una desviación que debe corregirse, sino un cuadro histórico que es distinto por efecto mismo de la situación de subdesarrollo. El "enfrentamiento" que resulta de las presiones a favor de la modernización se produce entre las clases populares que intentan imponer su participación y las clases políticas tradicionales (preindustriales). Ambas defienden inicialmente, el control sobre las decisiones de consumo, ya sea al nivel de supervivencia y de mejoramiento del bajo nivel de vida, en el caso de las clases populares, o al nivel de defensa de los privilegios y del mantenimiento de un alto grado de importaciones, en el caso de los grupos tradicionales "oligárquicos".

Existe, pues, una situación en que quedan relativamente marginados del juego político los grupos cuya presión fundamental está orientada hacia el control de la producción: los empresarios y el conjunto formado por lo que en este trabajo se denomina "clases económicas". El modo mismo de vinculación al mercado internacional anteriormente descrito hacía que las funciones políticas de las clases dominantes tuviesen primacía sobre las económicas. Así, los núcleos industriales modernos cuando nacen, en un primer momento, se hallan al margen del sistema de poder, pues, aun en el modelo I, las funciones económicas relevantes dependen de la acción política en el mercado internacional y se basan en la producción del sector primario.

No es preciso hacer un gran esfuerzo de imaginación para apreciar que esta situación supone una "distorsión" con respecto al desarrollo de las economías y de las sociedades de los países centrales. La hipótesis

era generalizada sobre el funcionamiento del sistema económico y la realización de los intereses sociales y políticos de los grupos dominantes en los países de "desarrollo original" se basaba en que el libre juego del mercado bastaba para regular las presiones económicas, así que la racionalidad económica, medida por el patrón de lucro, se imponía como norma a la sociedad: el consumo y la inversión se definían, bien o mal, dentro de los límites establecidos por el crecimiento del sistema económico.

El fundamento concreto de esa situación era la existencia de un grupo dirigente que controlaba las decisiones en materia de inversión, y que dominaba las posiciones de poder necesarias y suficientes para imprimir al conjunto de la sociedad una orientación coincidente con sus intereses, que eran iguales a los de expansión del sistema. La clase económica ascendente poseía eficiencia y consenso.

Con toda la mistificación inherente a ese pensamiento, podía concebirse que los grupos dirigentes expresaban el interés general y, en esas condiciones, el mercado funcionaba adecuadamente como mecanismo regulador de los intereses generales y de los intereses particulares. Evidentemente, en este caso se entendía por "funcionamiento adecuado" la capacidad de servir al crecimiento económico y se descartaba la hipótesis de que existieran otros grupos que presionaran para participar en los frutos del "progreso" y en el control de las decisiones. Sólo mucho después de realizado el esfuerzo inicial de acumulación, estuvieron las clases populares en condiciones de hacerse presentes en las sociedades industriales como fuerza política y social participante.^{8/} El supuesto más general que permitió el funcionamiento del sistema fue el hecho de que las economías nacionales de los países de "desarrollo original" se

^{8/} Sobre este punto véase Alain Touraine, Industrialisation et conscience ouvrière a São Paulo. Sociologie du Travail, abril, 1961.

reestructuraron simultáneamente con la expansión del mercado mundial, de manera que dichos países pasaron a ocupar las posiciones principales en el sistema de dominación internacional que se estableció.

Incluso, sin confiar demasiado en el valor del esquema anterior, para caracterizar a las condiciones generales del "desarrollo mundial", que es muy relativo y de carácter muy amplio, es evidente que hay diferencias esenciales entre ese esquema y lo que ocurre en América Latina. En efecto, precisamente porque existen relaciones determinadas entre las regiones desarrolladas y las insuficientemente desarrolladas o, mejor dicho, entre las sociedades centrales y las dependientes, el análisis no puede destruir simplemente esa cualidad básica, para presentar lo que es una manera de ser como si fuera una desviación.

Para hablar en forma más directa: metodológicamente no es lícito suponer que en los países "en desarrollo" se está repitiendo la historia de los países desarrollados, puesto que las condiciones históricas son diferentes (en un caso se estaba creando el mercado mundial paralelamente al desarrollo gracias a la acción de la que a veces se llama bourgeoisie conquérante y, en el otro caso, se intenta el desarrollo cuando ya existen relaciones de mercado, capitalistas, entre ambos grupos de países) y el mercado mundial se presenta dividido entre el mundo capitalista y el socialista. Tampoco basta considerar las diferencias como desviaciones respecto de un patrón general de desarrollo. Esto significa que los factores, las formas de conducta y los procesos sociales y económicos, que a primera vista constituyen formas desviadas o imperfectas de realización del patrón clásico de desarrollo, deben ser considerados, por el contrario, como núcleos básicos del análisis destinado a hacer inteligible el sistema.

El análisis sociológico, reconociendo la especificidad de esas formas diferenciales de comportamiento, trata de encontrar a través de la determinación de las características estructurales de las sociedades subdesarrolladas y mediante un trabajo de interpretación, la explicación de esas aparentes "desviaciones". No es una exageración afirmar que es muy necesario un esfuerzo de reelaboración teórica que permita redefinir el valor que tienen en el contexto estructural de la situación de subdesarrollo, las categorías clásicas relativas a la posición de las clases sociales, a la estructura de poder y a la dinámica social.

La doble determinación del sistema económico en los países en proceso de desarrollo, se complementa también en el plan social, donde adopta una estructura que se organiza y funciona en dos niveles: según las presiones y vinculaciones externas y según el condicionamiento de los factores internos que inciden sobre la estratificación social. Tal situación toma más fluidez en las orientaciones valorativas que se presentan como posibles para los grupos y movimientos sociales de los países subdesarrollados. Parecería que se producen, a la vez, situaciones en las cuales la actividad de los grupos sociales corresponde a las pautas de las "sociedades industrializadas de masas", y otras en las que preponderan las normas sociales típicas de las "situaciones de clase" y todavía más, de las "situaciones estamentales".

Nuestra hipótesis general en cuanto a este tema subraya, precisamente, que esta ambigüedad es típica de la situación de subdesarrollo y de que, por lo tanto, hay que elaborar conceptos y proponer interpretaciones que no excluyan ni acentúen, en principio, cualquiera de los dos polos de significación y que permitan comprender el subdesarrollo en su calidad esencial. Esta consiste en la contradicción entre el desarrollo como proceso que se está logrando y por lo tanto, en su referencia y vinculación a las situaciones de los países centrales como modelo y como condición de éxito, y en la nación como base para el proyecto de autonomía, y por lo tanto en la referencia constante a la situación interna de poder, que se basa, en general, en el equilibrio inestable entre las "clases políticas" y las "clases económicas".

Además, nada asegura de antemano que las "desviaciones" sean meramente una etapa que tiende a superarse, es decir, que tiende a transformarse con el crecimiento económico y la modernización de la sociedad, hasta aproximarse cada vez más a lo que ocurre en los países desarrollados y centrales.

Los alcances que tiene esta observación para el análisis sociológico son muy amplios. Basta decir que, en general, el esquema corriente de interpretación del desarrollo en las sociedades latinoamericanas cobra sentido cuando se establece una línea ininterrumpida entre la "sociedad tradicional" y la "sociedad moderna", en virtud de la cual ambos polos tienen continuidad a través de cambios que supuestamente ocurren en las "etapas de desarrollo" por las cuales pasan las sociedades. El presente de las sociedades industriales centrales es considerado siempre como el espejo del futuro de las sociedades latinoamericanas que se están desarrollando. Por eso en los análisis menos cuidadosos se transfieren pura y simplemente las características y los conceptos que explican el funcionamiento de las sociedades industriales y de masa de los países centrales a los países en vía de desarrollo. Se confunden así, tanto las condiciones históricas del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, como las diferencias que existen entre los países centrales y los países dependientes en cuanto a su posición en la estructura del mercado mundial y en cuanto al tipo y al sentido de la integración de los grupos y clases sociales en esos últimos países.

Finalmente, aunque no menos importante, la perspectiva en que nos colocamos pone en tela de juicio precisamente lo que se acepta como necesario en la concepción corriente del análisis de las etapas del desarrollo. En efecto, las transformaciones sociales y económicas que alteran el equilibrio interno y externo de las sociedades ~~subdesarrolladas~~ y dependientes son procesos políticos que, en las condiciones históricas actuales, suponen tensiones sociales que no contienen en sí mismas necesariamente soluciones favorables al desarrollo nacional. Tal resultado

no es automático y puede no verificarse. Es decir, el análisis del desarrollo social supone necesariamente la "posibilidad" de coexistencia y de heteronomía. La determinación de las posibilidades concretas de éxito depende de un análisis que no puede ser solamente estructural, que considere también el proceso en virtud del cual actúan las fuerzas sociales en juego, tanto las que tienden a mantener el status quo, como las que presionan para que se produzca el cambio social. Exige así mismo la determinación de las "orientaciones valorativas" (ideologías, proyectos, etc.) que dan sentido a las acciones y a los movimientos sociales. Como, por otra parte, estas fuerzas están vinculadas entre sí y expresan situaciones de mercado con diversas posibilidades de crecimiento, el análisis sólo se completa cuando se logra que el nivel económico y el nivel social tengan sus determinaciones recíprocas perfectamente delimitadas en el plano interno y en el plano externo.

B. LOS AGENTES SOCIALES DE CAMBIO Y PERSISTENCIA EN AMÉRICA LATINA

Aceptada la hipótesis relativa a las condiciones históricas del desarrollo latinoamericano y al marco estructural que define el proceso político, social y económico, es posible señalar los grupos y movimientos sociales que parecen actuar concretamente en el sentido de alterar el equilibrio vigente para luego, indicar las condiciones más generales de éxito que tienen dichos grupos y movimientos. En términos esquemáticos podría decirse que hay dos fuerzas fundamentales que impulsan el desarrollo de América Latina, las que, con un desdoblamiento por etierático de cada una de ellas, parecen traducirse en dos estratos sociales más específicos. Nos referimos respectivamente a las masas populares y a los empresarios económicos (privados y públicos) por una parte, a los grupos obreros y los grupos de "profesionales" (técnicos y principalmente militares)

por la otra. Es necesario conocer las condiciones de actuación y formas de orientación valorativa de estos grupos estratéticos, según se llaman en el lenguaje de moda, para comprender las oportunidades de desarrollo de América Latina desde el punto de vista sociológico.

1. Los sectores populares

No es novedad decir que la existencia de una "situación de masa" resulta al crecimiento de la población, a la expansión del mercado, a la urbanización y a la incorporación del pueblo en el proceso político, constituye el dato más constante en la dinámica de los países latinoamericanos que comienzan a industrializarse. A su vez, la forma más frecuente de expresión política y de presión de las masas populares en América Latina, es la de movimiento "populista". En efecto, detrás de los cambios sociales ocurridos en la mayoría de los países se observa siempre algún movimiento fuerte capaz de movilizar las masas, como el peronismo, varguismo, apriismo, gaetanismo, batllismo, etc.

Como movimiento autónomo, la presión de las masas a través del populismo se ejerce en la dirección de un mayor consumo y de una participación más intensa. Ahora bien, ¿en qué condiciones puede esa fuerza, que no contiene necesariamente elementos favorables al desarrollo, transformarse en un populismo al servicio del desarrollo? ¿Cuáles son los límites que este tipo de presión, aunque tenga dicho carácter, impone al crecimiento económico? ¿Cómo pueden hacerse compatibles, política y socialmente, las tendencias contrarias que conlleva dicho patrón de desarrollo?

Para dar respuesta a esas preguntas no basta analizar el papel de las masas y del populismo en el proceso de desarrollo. Para averiguar el sentido concreto de los diversos movimientos populistas será preciso descubrir el tipo de alianza que las clases y los grupos sociales mantienen entre sí y con las masas, en las situaciones sociales típicas que se presentan en América Latina. En otras palabras, sólo si se

determina el marco estructural del proceso histórico político en que se iniciaron los movimientos de masas es posible dar al análisis del populismo un contenido concreto, capaz de destacar las características que asume la dinámica social y el desarrollo cuando son impulsados por movimientos de este tipo. En consecuencia la interpretación deberá tratar de relacionar las características del patrón de dependencia, de la estructura de empleo, del grado de diferenciación del sistema productivo, de la fase de crecimiento económico, etc. con los efectos que cabe esperar del populismo favorable al desarrollo.

Como pregunta fundamental dentro de la problemática del populismo figura la de saber qué posibilidades tienen políticamente los movimientos populistas para estimular, en su calidad de movimientos de masas, la reorganización del sistema de poder, alterando las bases estructurales en que se funda, con todas las consecuencias que tienen esos procesos en el plano económico. La pregunta se justifica cuando se piensa que la participación de las masas en el campo político se verifica a través de movimientos populistas si se dan dos condiciones específicas:

a) El sistema tradicional de dominación (de tipo oligárquico en el caso latinoamericano) pierde su eficacia ante las nuevas condiciones económicas y sociales que crean las situaciones de masas, y no vuelve a encontrar la legitimidad. Esta situación obliga a ampliar el sistema tradicional de poder con la aceptación de nuevos grupos en el control y el manejo del aparato estatal.

b) En la lucha por el control del Estado, algún sector de la oligarquía o algún nuevo grupo en ascenso (militares, tecnócratas, empresarios, políticos, profesionales vinculados a sectores medios

9/ Véase Francisco C. Weffort, "Estado y masas en el Brasil", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1964.

urbanos, etc.) pasa a jugar con las "masas" como factor de poder, manipulándoles y, a la vez, cediendo a sus reivindicaciones tanto económicas como políticas.

En esta situación que se caracteriza por su ambigüedad, las masas pasan a ser tanto una amenaza como un componente de validación del cuadro de dominación que se reestructura dentro del marco vital de la sociedad. En consecuencia se plantea el problema de conocer los límites que tiene ese juego pendular, desde el ángulo del propio movimiento de las masas, y las posibilidades estructurales que presenta esa situación para el deterioro de ese tipo de dominación y en consecuencia para la transformación del sistema.

También en ese análisis, la explicación de los efectos de las situaciones populistas con respecto a la dinámica del conjunto de la sociedad depende de interpretaciones globales que relacionen la forma en que actúan los demás grupos sociales con los condicionantes estructurales que dan sentido a la acción de cada grupo en particular. A primera vista parecería, como dijimos en el caso del populismo favorable al desarrollo, que el impulso de crecimiento económico y de transformación social que los movimientos populistas imprimen a las sociedades de los países periféricos es contradictorio en sí mismo y se caracteriza por no permitir que se supere la situación que le da origen. En última instancia, la presión para aumentar el consumo deteriora el crecimiento económico y la viabilidad política del populismo se agota cuando termina un ciclo de expansión (por ejemplo, cuando termina la fase de sustitución de importaciones) y sólo puede reanudarse cuando se pasa a otro ciclo ascendente. Cada vez que se estanca el desarrollo se crearían condiciones para la transformación del populismo, sea por la organización de las situaciones de masas, con la correspondiente posibilidad de definición autónoma de objetivos, sea por la decantación de las "situaciones de clases" subyacentes al populismo. De todos modos, como un recurso para definir la naturaleza del populismo en sus relaciones con el sistema.

económico y con el Estado, conviene indagar en qué condiciones el polo negativo del populismo en el sistema que le da vigencia (su carácter de amenaza constante al statu quo) tiene posibilidades de predominar sobre el polo positivo. Este último expresa la vinculación de las masas al sistema, a través de una mayor participación política y mayores oportunidades de consumo, a cambio de la pérdida de la posibilidad de definir las metas propias y la consiguiente reorganización amplia de la estructura vigente de dominación.

Continuando con la problemática de la acción de los grupos populares, es necesario expresar sociológicamente el otro problema fundamental relacionado con el populismo y el desarrollo, a saber ¿qué posibilidades estructurales existen para la transformación de las presiones populistas en movimientos organizados de participación popular en la vida económica y política? ¿En qué condiciones la transformación social impulsada inicialmente por "movimientos de masa" adquiere continuidad en otros mecanismos sociales de presión, lo suficientemente fuertes como para poner en jaque al establishment y, al mismo tiempo, lo suficientemente flexibles y modernos como para permitir tanto la definición de objetivos propios, susceptibles de ser aceptados por la sociedad, o de ser impuestos a ella, como el apoyo a una política racional que garantice las inversiones en desmedro del consumo inmediato?

Es fácil comprender, en función de las secciones anteriores, que las hipótesis en que se apoya este planteamiento es que el "populismo", como forma de integración social y política de las masas, se presenta en su plenitud en el caso de los esfuerzos de transformación del primer tipo de subdesarrollo descrito en este trabajo. Por otro lado, en las situaciones en que ya existe un sector industrial relativamente fuerte, volcado hacia el mercado interno, la "presión de masas" asume características y tiene posibilidades de acción distintas,

como se han señalado en la parte final de la primera sección. Tales transformaciones obligan a investigar dos formas básicas de participación política y económica organizadas de los grupos populares: el sindicalismo y los partidos de tipo "laborista" o de "izquierda". Se han hecho pocos estudios sobre la materia,^{10/} por razones obvias: en América Latina la norma ha sido la formación de fuertes movimientos populistas y nacionalistas que diluyen, en la ambigüedad de la participación política y reivindicatoria típica de las situaciones de masas, la autonomía de fines y de organización de los sindicatos y de los partidos populares. Además, dichas modalidades de participación institucional suelen presentar la característica de ser impuesta más como un requisito de formalización de las relaciones políticas y sociales que se presentan en la esfera del estado y de la sociedad que como medio de expresión y participación elaborado por las masas populares en el proceso de lucha para integrarse en la sociedad global; de ahí que en América Latina esas instituciones sean en general muy frágiles. Sin embargo, parece que por lo menos en dos situaciones los "movimientos de masas" tienden a asumir, en el Continente, nuevos patrones de organización y nuevas formas de orientación de la acción, que redefinen el sentido y las condiciones de la participación política de las clases populares e interfieren directamente sobre el proceso de desarrollo: el sindicalismo postperonista de la Argentina y la integración partidista de los movimientos populares de Chile. Con carácter menos típico, parecería que también en Chile se presentan rasgos de comportamiento popular de este tipo.

La determinación precisa de las condiciones y del sentido de esa transformación parece tener significación decisiva, no sólo para responder a la pregunta planteada, en cuanto a las posibilidades de creación de

^{10/} Véase Enzo Faletto, "Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo (imágenes de la clase obrera)", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago 1964.

núcleos populares suficientemente fuertes y organizados para impulsar el desarrollo, sino también para saber hasta qué punto está implícita en la dinámica social desencadenada por esas fuerzas la posibilidad de cambios sociales que a la postre afecten el patrón vigente de dominación. En términos más directos: la captación de las presiones de las masas a través de mecanismos partidistas y sindicales, ¿supone, en las condiciones latinoamericanas, alteraciones básicas en el sistema de dominación de clases o, por el contrario, contribuye a reforzar, modernizándolo, el marco estructural que define las condiciones actuales del juego político?

No se trata en este caso de una sola posibilidad sino de varias. A primera vista, en ninguno de los casos mencionados anteriormente se perfila una situación en que los grupos populares, incluso si se transforman en grupos representativos de las clases obreras, se tornan dinámicos y se organizan a partir de valores "de clase" ni elaboren tampoco proyectos sociales para la sociedad global basados en perspectivas de clase. Con todo, mientras que en el caso argentino parece existir una autonomía relativa de "clase" o de "grupo" en el juego por el poder, lo que da lugar a un "enfrentamiento" social, en el caso mexicano los ideales de la nación parecen suficientemente fuertes, por lo menos en condiciones de crecimiento del sistema económico, como para garantizar una coalición pluriclasista de apoyo a una política común de desarrollo. Claro está que en ese último caso la destrucción del "porfiriato", a través de la eliminación del poder y de las bases económicas de la oligarquía terrateniente, así como la proximidad y la amenaza "histórica" del vecino hegemónico, contribuyeron a la formación de dicha alianza.

Por otra parte, el análisis de la problemática de la transición de los movimientos populistas hacia las formas organizadas de presión popular no quedará terminado mientras no se investiguen y se interpreten cuidadosamente otros tipos de situación social, en que haya sido posible captar o

auscitar las presiones de las masas a través de los "partidos de clase" y de la participación de los sindicatos, en los cuales los valores de tipo político-ideológico hayan sido más fuertes que los valores de "participación y control". ¿Qué efectos tiene esa situación sobre el proceso de desarrollo? ¿La "situación de masas", generalizada en América Latina, contará entre sus posibilidades de desarrollo histórico con una que se traduzca en el cuadro típico de los partidos, organizaciones y movimientos de cuño básicamente uniclasista? ¿Hasta qué punto la transformación económica, que torna difícil el juego populista después de haberlo permitido (como en la Argentina después de Perón, en el Brasil en la actualidad), favorece la definición de nuevos medios de participación de las masas en la vida política y redefine los valores que las orientan?

Finalmente, dentro de la problemática de las capas populares como agentes de cambio en América Latina, parece que en el caso de las sociedades que se organizaran según el modelo de las situaciones de enclave, se tienen a la vez formas frustradas de populismo y formas "regresivas", de la participación política a través de núcleos organizados de acción popular. El pequeño margen de maniobra que la situación de enclave permite a los grupos locales dominantes hace que ellos traten de limitar de diversas maneras la participación popular pudiendo llegar incluso al extremo de la exclusión total.

En los casos más complejos, en que un país simultáneamente presenta características del tipo I y del tipo II, como por ejemplo en el Perú, el impulso "populista" puede transformarse hasta en un "movimiento revolucionario". Sin embargo, las mismas características sociales y políticas de las sociedades de ese tipo tornan difícil la formación de "partidos de clase" en los moldes clásicos. Suelen aparecer "formas regresivas" de representación clasista, que pueden terminar por conservar de la situación que les dio origen solamente la estructura burocrática

y autoritaria de organización partidista, sin que el ~~clase~~ populista sea reemplazado por una política de contenido y dirección revolucionarios.

Aparentemente en el caso que corresponde al modelo II, en la fase de mayor presión de las masas y de mayor resistencia de los sectores dominantes, cuando el movimiento popular logra apoyarse más ampliamente y llega a aliarse con núcleos de otros sectores de la sociedad que están también en contra del statu quo, se forman condiciones para reorganizar el ordenamiento de las relaciones sociales en su conjunto. Así ha ocurrido por ejemplo en México, Bolivia, Cuba y Venezuela. La respuesta política de los grupos dominantes tradicionales a ese tipo de presión es la dictadura militar. Como contraestrategia, los alzamientos populares suelen ser violentos. La forma y los límites de la respuesta dada por los movimientos "democrático-populares" dependerán de las "alianzas de grupos" que sostienen la presión popular en el plano interno y en el plano exterior. Puede darse la "institucionalización" revolucionaria, como en México, o con otras características - en otra fase histórica - en Venezuela. Así también pueden presentarse situaciones que lleven a una reformulación radical del sistema social, como en Cuba, o a formas frustradas de acción revolucionaria, como en Bolivia, según sean, en cada caso, las consecuencias de las alianzas internas sobre las alianzas externas.

2. Los sectores empresariales

No puede precisarse la forma y el contenido de la acción popular en América Latina sin analizar las perspectivas de acción y de integración estructural que se abren para las nuevas clases dominantes en las sociedades latinoamericanas. Desde el punto de vista del desarrollo, el problema fundamental radica en comprender las condiciones de formación y actuación, en las clases dirigentes, de los grupos capaces de imprimir dinamismo al sistema económico y de proponerse, a la vez, el control del proceso político. Al mismo tiempo, hay que observar las vinculaciones que se crean, en el juego político y en la implantación de la política de

desarrollo, entre estos grupos y las masas populares, por una parte, y, por otra, entre ellos y las clases dirigentes tradicionales (grupos políticos y grupos económicos ligados al sistema agrario-financiero-exportador). ¿Esta problemática habría, al parecer, tres problemáticas: ¿en qué condiciones económicas-sociales, e igualmente por qué movimientos sociales, han nacido y actuado los grupos representados por los modernizadores? ¿Cuáles son las orientaciones valorativas, las estrategias y las tácticas de acción económicas que permitieron infundir dinamismo a las economías de América Latina? ¿Dentro de qué marcos estructurales se encuadraron las opciones y las tendencias de apoyo de estos grupos a la transformación social y dentro de qué límites, en el intento por controlar el sistema de poder, son permeables a las presiones populares, por una parte, y a los acuerdos con las clases dominantes tradicionales, por otra?

Para dar respuesta a estas interrogantes, será necesario profundizar el análisis sobre las condiciones históricas y sociales de la industrialización de América Latina. Sobre la base de los trabajos existentes puede afirmarse que el crecimiento industrial obedeció a un patrón doble en casi todos los países de la región que se están industrializando. Por una parte, hubo un lento crecimiento del sistema artesanal y fabril, sustentado, en general, por el crecimiento "vegetativo" del mercado interno (vinculado, naturalmente, a la expansión de las exportaciones de productos primarios y a la urbanización creciente, acelerada por la inmigración a que dio lugar la expansión de la economía exportadora). Por otra, ocurrió un rápido proceso dinamizador que se produjo en los momentos de coyuntura favorable al mercado (guerra, desvalorización para proteger al sector exportador que se tradujeron en el proteccionismo, etc.). La persistencia de esos impulsos depende, en gran medida, de la capacidad de los grupos dirigentes para formular una política adecuada de inversiones en los sectores básicos y de que se creen posibilidades para que esos mismos grupos dirigentes acepten los puntos de vista de los sectores técnicos que definen la política de inversiones. Es fácil comprender que el problema principal,

desde el punto de vista sociológico, reside en analizar cómo los grupos empresariales, aprovechando las influencias favorables del crecimiento automático del mercado (sea el secular o lento, sea el rápido, favorecido por la conjuntura excepcional) para transformarlo en una política de desarrollo, y bajo qué condiciones ha ocurrido ese proceso. ¿Qué papel han desempeñado los empresarios industriales en la creación y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece una política de desarrollo? ¿Cómo han podido conciliarse los intereses entre los distintos grupos dominantes y cuál es el grado de divergencia real entre las diversas clases que participan en el proceso de desarrollo? ¿Cómo se han presentado y resuelto las divergencias entre los grupos interesados en el sector exportador y los vinculados con la producción para el mercado interno? ¿Qué oposición hay entre el "interés económico extranjero" y los grupos nacionales, y cómo se concilian?

Nuevamente en este caso la respuesta dependerá del análisis concreto de situaciones sociales típicas: la activación inicial del sistema puede verificarse en un cuadro general de presión amplia y violenta de los grupos urbano-populares contra las formas vigentes de dominación tradicional (México); puede ocurrir en una alianza entre los movimientos populistas, los intereses tradicionales y los grupos empresariales (el Brasil de Vargas); en condiciones más próximas a una situación de fuerte actuación empresarial en el nivel económico, inclusive por los grupos exportadores, y de relativo aislamiento y antagonismo político de esos mismos grupos ante las presiones de masas (caso de la Argentina de Perón); y en situaciones en que la presión empresarial hacia el desarrollo topa con la indiferencia de los demás grupos sociales (como en Colombia). ¿Cómo repercuten esas distintas situaciones sobre las oportunidades de desarrollo? ¿En qué condiciones las clases empresarias han encauzado hacia el desarrollo los impulsos de transformación social desencadenados por otros grupos o clases que desean lograr objetivos diferentes?

El análisis de esas preguntas supone, por su naturaleza, un esfuerzo de síntesis y una referencia constante a la constelación de fuerzas que actúan en el conjunto de la sociedad, así como a las características estructurales, económicas y sociales señaladas en la sección anterior. Sin embargo, subsiste la necesidad de plantear la situación latinoamericana con la problemática clásica de los análisis sobre la mentalidad y la acción empresariales. Ello equivale a averiguar cómo se han constituido, sucesivamente en el plano de la empresa, núcleos de modernización y qué tipos de empresarios, provenientes de qué grupos sociales, orientados por qué valores y estimulados por cuáles situaciones sociales y económicas de presión, han tenido o pueden tener actuación significativa para el desarrollo.

A este respecto el análisis debe enfocarse sin duda alguna principalmente hacia el problema de los patrones de inversión y los mecanismos de acción empresarial. La composición y el funcionamiento de las clases económicas en América Latina, dado el tipo de crecimiento industrial indicado, está en gran medida condicionado por el aprovechamiento de la capacidad empresarial de inmigrantes que se dedican a la pequeña industria, o por el aprovechamiento que de las condiciones favorables del mercado hacen empresarios cuya actividad original se vinculaba con el sector agrario-exportador, tanto unos como otros constreñidos a los marcos de la "empresa familiar". En ésta la exigencia de obtener resultados económicos a corto plazo coarta las posibilidades de efectuar grandes inversiones en empresas básicas e impide la creación de organizaciones económicas modernas. En estas últimas la rapidez de lucro se reemplaza por una modalidad de acción cuya racionalidad y eficacia se mide por la capacidad de garantizar, a largo plazo, ventajas basadas en una diferenciación productiva creciente, en la especialización técnica y en la economicidad de la producción en masa. ¿Cómo pudo pasarse, en el plano de la empresa, del antiguo patrón de acción empresarial a uno nuevo y más dinámico? ¿Qué papel desempeñó en este proceso la "empresa extranjera"? ¿Qué valores orientaron a los antiguos

dueños de empresa en su transformación en capitanes de industria o en nuevos dirigentes de empresa? ¿Hasta qué punto ese proceso se desarrolló por la diferenciación interna de las clases propietarias que se modernizaron, o fue precipitado por presiones ajenas al mundo empresarial? ¿Qué restricciones introdujo la situación de "dependencia" en el proceso de modernización empresarial?

Partiendo del supuesto de que el desarrollo es un proceso global que tiene focos de dinamismo ajenos a la economía de la empresa y que depende de la formulación en una política relativa a la sociedad en su conjunto, cabe discutir en primer lugar el problema general que se refiere a la orientación de los grupos empresariales en relación con el estado y la sociedad. A este respecto, el análisis debe concentrarse en las posibilidades y los límites que tiene la clase empresarial en América Latina, para actuar fuera del plano de la empresa, promoviendo las "condiciones para el desarrollo", y transformándose a la vez en clase política dominante (burguesía). Desde este ángulo, hay dos problemas que tienen primacía sobre los demás: 1° el grado en que los empresarios transigen con las políticas que reflejan la "situación tradicional" (con el corolario de no participación política, de restricción a la acción estatal, de rechazo de toda intromisión sindical en la vida pública, de búsqueda de capitales extranjeros, etc.); 2° la capacidad de formulación por los grupos empresarios de un "proyecto de participación social", que acepte la legitimidad de los demás grupos modernizadores en la definición y ejecución de la política de desarrollo. Es decir, ¿dentro de qué límites aceptan los grupos empresariales que la disputa por el control del destino de las inversiones se amplíe del plano de la empresa al plano de la nación, y cuáles son los demás grupos sociales cuya interferencia en la definición de la política nacional encuentra, por razones estructurales, acogida favorable de los empresarios? ¿En qué condiciones se puede sentir una "política nacionalista"? ¿Qué posibilidades hay de que el populismo favorable al desarrollo coincida con una política de inversiones controlada por los grupos empresarios, y dentro de qué límites puede ocurrir esto?

La problemática se refiere claramente a las situaciones de subdesarrollo de tipo I y de tipo III. Obviamente en el caso de las economías escluye al rol de dinamización del sector empresarial visto "de afuera" y por definición no trasciende, como proceso interno, los límites del "sector moderno" de la economía. Al revés, es el momento cuando se agotan las posibilidades de desarrollo en función del sector externo, el punto de convergencia político-económico de las "presiones de masa" con el desarrollo, y las posibilidades mismas de éxito de este último dependerán en medida significativa del comportamiento político y económico de los sectores empresariales.

La ya señalada alternativa entre el "nacionalismo" o el "desarrollismo" como cauces de la política de desarrollo constituye la opción externa que se plantea a los sectores empresariales. Las repercusiones sociales y políticas, en el plano interno así como en el externo, de estas dos modalidades de orientación del desarrollo guardan relación directa con el tipo de vinculación estructural y de alianza de grupos y de clases que se forman en cada situación.

Parece indudable que el paso del tipo I al tipo III implica una profunda reorganización de las capas productivas y la reorientación de la acción empresarial al nivel de la empresa y a nivel de la sociedad. Las cuestiones sociológicamente pertinentes al análisis del papel de los grupos empresariales en el desarrollo implican pues la investigación del reagrupamiento social y político que sucede, en cada una de las dos situaciones típicas mencionadas entre los grupos populares, las clases tradicionales, la capa empresarial nacional y los nuevos grupos industrializados que forman el puente entre el mercado interno y el externo. Es difícil comprender que el paso de la situación I a la situación III ocurra sin una rearticulación social a nivel interno y externo que tiene enorme trascendencia sobre el tipo de acción posible para cualquiera de los agentes sociales de mantenimiento o de transformación de las sociedades subdesarrolladas.

3. Los sectores tradicionales

La hipótesis general en que descansan las indagaciones expuestas anteriormente es la de la permeabilidad de las clases dominantes tradicionales a los efectos de la transformación social. Sería simplista suponer que los grupos empresariales representan la "modernidad", y que por esto su alianza con los grupos populares de presión es natural y basta para modificar el equilibrio tradicional. Por el contrario, la experiencia histórica latinoamericana enseña la flexibilidad de lo que se denomina la "sociedad tradicional". En consecuencia, el tema de las "clases tradicionales" parece imponerse en todo análisis del desarrollo que no parta de esa idea preconcebida, esto es, que la actuación de los grupos económicos industriales y modernizadores basta por sí sola, o en alianza con la presión popular, para destruir los cuadros de la sociedad tradicional y reorientar el desarrollo a fin de obtener una mejor distribución del ingreso, un mayor dinamismo económico y una participación popular más completa en las decisiones políticas y económicas de las naciones.

En un sentido riguroso, en este programa de estudios no puede atribuirse a las clases tradicionales el mismo sentido que se da a los demás "agentes históricos" del desarrollo. Más que en el propio dinamismo que pueden tener los grupos tradicionales, la importancia del tema reside en que la comprensión de lo que es la sociedad tradicional permite el análisis de los límites de la acción modernizadora de los sectores sociales nuevos. Mediante el análisis de ese tema se procura definir los límites del desarrollo posible dentro de las estructuras vigentes y aclarar, por lo tanto, las posibilidades de estancamiento. Sin embargo, sería errado pensar en una dicotomía radical entre "grupos modernizantes" y "grupos arcaizantes" en el desarrollo latinoamericano. Hay que poner de relieve desde un principio que los llamados grupos tradicionales fueron los que en otra época impusieron las formas de estructura social y de dominación que permitieron la integración de la economía latinoamericana en el mercado mundial.

Por otra parte, la estructura de la "hacienda" y la exportación de los productos primarios constituyeron en el pasado - y en amplio grado siguen constituyendo hasta hoy - las actividades fundamentales de las naciones del continente, no cabe duda de que, en algunos de los principales países que más se han industrializado, el impulso básico para la modernización y el crecimiento partió de los grupos agrario-exportadores, como ocurrió señaladamente en la Argentina. Por otra parte, las "clases tradicionales" reaccionan muchas veces a las presiones renovadoras generadas por los otros grupos. Esa reacción se produce en dos sentidos: o bien en el plano económico, asociándose a las iniciativas puestas en marcha por el "sector moderno" de la sociedad, o bien en el plano político-social, demostrando flexibilidad para asimilar y amortiguar las presiones renovadoras. De todos modos, conviene tener presente, en la problemática del desarrollo y el estancamiento, la vitalidad de la estructura de dominación basada en la "hacienda" exportadora, así como la solidaridad de intereses entre esta estructura y el sistema urbano industrial naciente. Sólo de esa manera se podrán definir en forma más matizada, tanto las posibilidades de desarrollo que tienen los países latinoamericanos, como la desnaturalización que por la fuerza de aquel sector sufren los impactos modernizadores (dinamizados políticamente por las masas populares y económicamente por los sectores empresariales públicos y privados).

La significación sociológica de la estructura de la "hacienda" para caracterizar a la sociedad tradicional consiste en que, como lo señaló Medina Echavarría,^{11/} esa estructura fue tradicionalmente una célula de poder políticomilitar, junto al poder económico; sirvió de modelo a un patrón de autoridad; y creó un tipo humano de carácter singular. Dentro de la problemática más general del desarrollo, la hipótesis básica que

^{11/} José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, Solar/Hachette, Buenos Aires 1964.
P^{ra}s. 70 y siguientes.

sustentarse en que ese tipo de estructura fue capaz de subsistir económica y socialmente y supo modificarse ante las presiones urbano-industriales. De esa manera la estructura tradicional, aunque haya perdido su vitalidad original, siguió estando presente y no sólo como el sector "tradicional" coexistente con el sector "moderno", sino en muchas ocasiones como parte integrante de la "nueva sociedad".

Una posibilidad, aunque es verdad que también se dio en el "desarrollo original", asume características y efectos distintos en los países independientes de América Latina. En estos la "hacienda" fue capitalista desde un principio, lo que facilitó el tránsito de la estructura "tradicional" hacia la "moderna", como también las vinculaciones entre el sector industrial y el sector agrario-exportador, que se establecieron principalmente mediante los nexos bancarios. Por otro lado, la problemática de los sectores dominantes tradicionales en América Latina suele ser restringida al papel de los terratenientes. Tal limitación no se justifica, cuando se toma en consideración que en muchos países del control del aparato del Estado se mantiene a través de la organización política de sectores comerciales, importadores y exportadores. Parecería que el peso relativo de ambas ramas de los grupos tradicionales en América Latina depende del tipo de situación de subdesarrollo: en el caso de las economías exportadoras controladas por productores locales la "oligarquía terrateniente" juega un papel preponderante; en el caso de las economías enclave, el sector dominante local se basa económicamente más en el comercio que en la economía rural. Sin embargo, aún en las situaciones del primer tipo, el comercio y las finanzas han servido como puente entre el sector interno y el externo y luego, en los momentos de expansión "hacia adentro", fueron los vínculos de reintegración de los sectores tradicionales a las nuevas condiciones del desarrollo.

Cuando se presentan coyunturas en las que los sectores tradicionales logran modernizarse, como en el período de expansión hacia afuera de la economía ganadera o cafetalera en el caso de países del tipo I, o cuando

en el caso de las situaciones de enclave, ellos aprovechan los límites de control de los sectores populares y de los sectores medios para tener el sector externo a nuevos acuerdos sobre las condiciones de explotación de los recursos nacionales, los grupos tradicionales tienden a ser representados como "el conjunto de la Nación", y en ese sentido, se convierten en un factor dinamizador en la sociedad. Además, la reintegración de la estructura de poder registrada en la fase de ampliación del mercado interno se produjo, como ya quedó señalado, en condiciones que suponen la existencia de una presión constante y amenazadora de las masas. Aunque los límites estructurales sean suficientes, en general, para contener las potencialidades renovadoras de la presión de masas, las nuevas clases dominantes en vías de elevación, al revés de las burguesías clásicas que no se sentían amenazadas, temen las consecuencias que ese proceso les podría acarrear con respecto al control político de la sociedad. Esto las predispone a reaccionar, todas las veces que real o imaginariamente, se produce una coyuntura más pelifrosa de presión de masas más bien como "clases propietarias" que como sector industrial o como grupo modernizante. En ese momento se amplían las alianzas entre la clase política tradicional y los grupos empresariales en vías de elevación. A favor de esta opción, que parece "equivocada" cuando el análisis se hace a través del prisma de las etapas necesarias del desarrollo social, milita el hecho de que, al contrario de lo ocurrido en la época del desarrollo original, el mercado mundial y el sistema de alianzas internacionales se encuentra dividido; lo que da sentido a un posible apoyo exterior a situaciones nuevas, surgidas de los impasses creados por movimientos antioligárquicos controlados por sectores de inspiración radical no ligados al statu quo.

Estas peculiaridades garantizan a lo que se dio en llamar, en forma inexacta, los "sectores tradicionales" un amplio margen de actuación y una importancia muchas veces desproporcionada al peso real que poseen.

tanto económico como político. Tal caso se presenta con frecuencia en los periodos iniciales de reestructuración de la sociedad en el tránsito hacia lo que se ha llamado aquí modelo III de subdesarrollo. Hay que señalar, sin embargo, que cuando dicho modelo tiende a generalizarse en sociedad nacional, constituye un equívoco seguir pensando que "la oligarquía terrateniente" asegura los marcos para la acción política y tiene la misma importancia económica que le garantiza el predominio social, como en el caso del modelo I. Los cauces de vida política y económica nacional en tal situación se forman en función de los nuevos grupos de poder que expresan la reintegración de las capas sociales a partir de los nuevos tipos de vinculación interna y externa del sistema productivo. El papel que los sectores tradicionales stricto sensu desempeñan en el nuevo establishment es, por un lado, simbólico, y por otro dependiente. La "oligarquía real", en ese caso, ya tiene su origen y sus bases en los sectores financiero-industriales urbanos, mientras que la "oligarquía terrateniente" se disuelve, ya sea por la integración en el nuevo establishment sobre bases modernas, o por tener un papel secundario y acomodado ante los intereses emergentes.

Con estas hipótesis no se agota la problemática del "sector tradicional" en el desarrollo. Hay que considerar también las condiciones de acción y las orientaciones valorativas de las masas campesinas. La verdad que la dinámica de las sociedades latinoamericanas que se industrializan dependió de impulsos básicamente urbanos, pero existen por lo menos dos cuestiones que se deben considerar en todo programa de estudio sobre el desarrollo, por más que en él, como ocurre en el caso presente, no tenga lugar especial el análisis de la sociedad rural. Las dos cuestiones son las de los límites que el "equilibrio rural" impone a la dinámica del desarrollo, y la de las repercusiones que el "problema agrario" puede tener en la política democratizadora de los grupos urbanos. A decir verdad, las posibilidades de que la elevación económico-social y la participación creciente de las masas urbanas marginalizadas se puedan

verificar con un ritmo razonable en las fases del crecimiento económico, e incluso de que se obtenga un equilibrio soportable en los porcentajes de estancamiento, dependen en última instancia de que las masas rurales sigan estando acentadamente excluidas de los beneficios generados por la industrialización y el desarrollo. Esto tiene consecuencias directas, en dos direcciones, con respecto al equilibrio económico. Por una parte, permite una mayor flexibilidad en los convenios entre los sectores propietarios urbano-industriales y las masas en trance de proletarianización e interacción; por otra, asegura a los sectores propietarios rurales el compromiso implícito de que quedarán intactas las relaciones de dominación (política y económica) que ejercen sobre las masas rurales. De todos modos, parece que la modernización urbano-industrial sólo puede afectar al sector rural en forma lenta e indirecta. Todos los participantes sociales en el desarrollo parecen tener intereses coincidentes en que se mantenga el retraso rural.

En las situaciones de cambio social más rápido, cuando simultáneamente existe un crecimiento económico, se acelera el ritmo de las transformaciones rurales, y es posible encontrar un nuevo equilibrio urbano-rural más satisfactorio para todos (Argentina). Pero este es un caso extremo en América Latina. Por lo general, la situación agraria se convierte en el talón de Aquiles del desarrollo; el efecto de los cambios ocurridos en la esfera urbana llega a los campos antes que, política y económicamente, sea posible generalizar las reivindicaciones de las masas rurales. Sin embargo, algunos sectores restringidos del mundo rural pueden presionar para obtener mejores condiciones de vida, respondiendo al estímulo de los efectos del crecimiento urbano. Cuando esas reivindicaciones son aceptadas por los grupos urbanos, bajo el estímulo de valores político-ideológicos, pasa a ser "peligrosa" la presión renovadora urbano-rural que se expresa políticamente en el ámbito nacional. Si este proceso ocurre antes que existan las condiciones económicas para atender simultáneamente a las nuevas reivindicaciones, a la continuación del mejoramiento de la vida de

las masas urbanas y a la continuidad del ritmo de crecimiento, se origina una situación que resta permanencia al modelo corriente de desarrollo latinoamericano. En efecto, en este caso queda de manifiesto el límite dentro del cual puede mantenerse paralelamente la permeabilidad de las clases tradicionales, en un clima de aceptación creciente de las presiones de masa. La no interacción de las masas campesinas es la condición necesaria para que ocurra ese proceso. Por eso las reivindicaciones a favor de las reformas agrarias asumen un carácter explosivo que no parecen poseer por sí mismas: equivalen a poner al desnudo las incompatibilidades del sistema político-social vigente. Económicamente pueden existir soluciones técnicas para los puntos muertos de la estructura agraria; pero, políticamente, la modernización de las relaciones sociales en el campo sólo se verifica, sin imponer una redefinición radical del equilibrio político, cuando la coyuntura internacional para el producto agropecuario de exportación que es básico a la economía del país permite la obtención de grandes utilidades una vez modernizadas las técnicas y modalidades de producción rural (Argentina). En caso contrario, se mantiene una pauta de desarrollo desequilibrado entre el campo y la ciudad; en esta última se asegura un clima político-social de relativa euforia, a condición de que las reivindicaciones del campo no tengan posibilidades de dejarse sentir, o que las masas rurales no se den cuenta de ellas.

El análisis de las consecuencias de esa situación se hace esencial, pues, para la determinación de las posibilidades de desarrollo. En su forma extrema, esa problemática llega a rebasar la cuestión del "desarrollo" para colocarse en el plano de las transformaciones del sistema social. entero; en efecto, la hipótesis ya mencionada pone en jaque la posibilidad de continuar la expansión del sistema por medio de un modelo político-social que supone institucionalizar la presión de las masas dentro del marco ampliado de la dominación tradicional. Excepción hecha de coyunturas excepcionalmente favorables para el mercado exportador en países donde escasea la mano de obra rural, la presión simultánea de las masas rurales y

urbanas para aumentar su participación económica pone en peligro la acomodación política vigente y pone sobre el tapete el problema fundamental para el crecimiento: el excedente generado por una economía "en desarrollo" no basta para mantener los elevados patrones de consumo de las clases tradicionales, un alto grado de irracionalidad aparece (como es corriente) y salarios razonables para las clases asalariadas en general. Algunos, o la mayoría deben pagar el costo del desarrollo, ya sea con la pérdida de sus privilegios, o con la regresión a niveles de salarios muy bajos. Tal problemática se presenta nítidamente en estos términos cuando el proceso de desarrollo agudiza las tensiones sociales en el caso de las sociedades donde predomina el tipo I de integración al mercado aquí señalado. En el caso de las economías enclave, principalmente cuando se trata de plantations, la expansión económica acarrea directamente el aumento de las tensiones rurales y, en consecuencia, el incremento de las presiones urbanas. Solamente en el III tipo de sociedad, en los casos en que existen recursos naturales satisfactorios, es posible pensar el problema rural en otros términos. Sin embargo, en el caso de los países cuyo desarrollo anterior implica en grandes masas de población rural, las condiciones tecnológicas prevalecientes en el modelo III de desarrollo, disminuyen las posibilidades de transición hacia una integración completa del mercado y el aprovechamiento amplio de la mano de obra disponible.

4. El papel del estado

Por último, en conexión con toda la temática de las condiciones sociales de control de las inversiones y del consumo en las sociedades subdesarrolladas, está el problema del Estado, como centro de las decisiones adoptadas para el desarrollo y, en consecuencia, como institución capaz de planificar. Si bien es cierto que la ruptura del equilibrio tradicional en América Latina ha ocurrido en función de la presión integrativa de las masas (aunque, en la mayoría de los casos, esa presión se produzca por la simple presencia de masas disponibles que infunden dinamismo a la acción de otros

grupos sociales), y que también es efectivo que el encauzamiento de esa presión, orientada hacia el desarrollo, ha ocurrido cuando los grupos de empresarios-propietarios y de empresarios públicos han logrado orientar las inversiones hacia los sectores básicos del sistema económico, gracias a criterios que suponen la diferenciación del sistema productivo y la obtención de resultados a largo plazo, no lo es menos que la armonización entre los intereses antagónicos de las clases pasa por la crisis del Estado.

Evidentemente, el estado se presenta como expresión de un conjunto de fuerzas y movimientos sociales que establecen entre sí relaciones de dominación y a nadie se le ocurre pensar en un estado suprasocial. El estado asume en América Latina, en general, la connotación de estado oligárquico, esto es de asociación de intereses entre grupos dominantes que, en última instancia, tienden a encontrar en criterios puramente tradicionales del "derecho a dominar" la legitimidad para el uso de la fuerza de control y represión estatal; sin embargo, en los momentos de ruptura del equilibrio tradicional, como una etapa hacia la formación del estado moderno, se presentan situaciones de poder extremadamente fluidas.

Los problemas que plantea la formación de los estados nacionales, y que tienen repercusiones para el desarrollo, comienzan con la investigación de las condiciones estructurales y sobre el sentido del proceso político que dan lugar a dichos cambios. Como problemas últimos de la problemática de la formación del Estado nacional en América Latina en sus relaciones con el desarrollo, se formulan dos preguntas:

- 1) ¿En qué condiciones la laguna que hay entre la legitimización del poder, conferida por las masas, y su ejercicio, que depende de grupos de presión y control que se forman estrictamente vinculados a los grupos tradicionales y a los grupos económicos, permite la eficacia y el consenso necesarios para que la acción del Estado tenga, simultáneamente, sentido económico con respecto a los "intereses de la nación" y sustancia política?

2) ¿que posibilidades hay para que se mantenga el ideal y la práctica de Estados nacionales en los países dependientes, en los momentos en que se esboza claramente un patrón de asociación plurinacional, bajo la tutela de los países centrales?

Los alcances de la segunda pregunta apuntan directamente hacia la problemática de los bloques regionales (¿una América Latina de patrias?) como tentativa de respuesta a los desafíos de los organismos supranacionales, y a la cuestión de la o las "integraciones económicas". La novedad de los temas impone una cautela que se contenta con tomar nota de ellos sin llegar a establecer hipótesis de investigación.

En cuanto a la primera pregunta, cuando se enfoca la problemática del estado desde el punto de vista de los tipos de estructura y de los procesos políticos que dan sentido a su formación en América Latina, los temas sobrepasan los límites del análisis "institucional" para llegar al plano de investigación más general contenida en la pregunta anterior: ¿cuáles son las condiciones de legitimidad y de eficacia del Estado cuando su formación ocurre en países dependientes en los cuales el desarrollo, como ya indicamos, se produce más bien por la presión de las decisiones de consumo que de las de inversión, en un juego político de las masas urbanas con los sectores tradicionales y los nuevos grupos económicos en ascensión? ¿En qué condiciones puede el estado ser un factor que modifique esta tendencia, tornándose en un núcleo de decisiones de inversión? ¿En qué grupos, movimientos y fuerzas sociales puede apoyarse el estado para orientar el eje económico y político hacia las decisiones sobre la producción?

Responder a estas preguntas supone trasladar el análisis del plano del estado hacia el de la sociedad. Esto equivale a preguntarse, ¿cuál es el patrón de dominación vigente antes y después de iniciarse el proceso de desarrollo? ¿cómo actúan y se orientan políticamente las clases, los grupos y movimientos sociales en las condiciones estructurales e

históricas de hoy en América Latina? Hay que reconsiderar lo que se examinó en el análisis de cada una de las fuerzas que intervienen en el mantenimiento de las condiciones sociales y en el cambio de las mismas en América Latina (especialmente en lo que se refiere a la presión populista de las masas y la flexibilidad de los grupos tradicionales), a fin de dar una idea de ese aspecto de la problemática del Estado.

También con relación a la problemática del Estado la investigación debe buscar los cortes analíticos correspondientes a los tipos básicos de integración económica y social. Los interrogantes generales que presentamos sobre el tema cobran sentido pleno en el tipo I de subdesarrollo: en ese caso el estado es la expresión nacional de los grupos económicos y aspira a ser representativo de "todo el pueblo". La legitimidad democrática se transforma en el contenido del estado como institución jurídica. Las condiciones de su posibilidad y de sus límites pasan a ser el tema básico de la investigación sociológica.

¿Serían de igual tipo las condiciones formales y reales del Estado en el caso de las sociedades basadas en las economías enclave? Aparentemente en esa situación el peso relativo de los dos términos sobre los cuales se basa la institución del estado como forma de dominación - la fuerza legítima - se desequilibra a favor del primero. Siendo escasas las posibilidades del "populismo" como forma de participación política de las masas en esa situación, como vimos, y siendo poco consistentes las alternativas de participación organizada de masas en virtud misma de las dificultades que se presentan, en el plano económico y en el social, para una participación "de las mayorías", la exclusión política suele presentarse como el camino apretado por donde pasa la dominación de las clases propietarias nacionales. Además, como la posibilidad misma de tornarse nacionalmente propietario depende en larga medida, en esos casos, de la manipulación del poder, el poder se transforma directamente en objeto de apropiación exclusiva de los grupos minoritarios dominantes.

El tema de la formación del estado en sociedades cuya integración económica se basó en enclaves y que lograron crear, después o concordiantemente, sectores productores nacionales o que, por circunstancias varias, asistieron a la ascensión de las capas medias y su vinculación al aparato del estado, sigue al anterior como problema obligado en los análisis del desarrollo.

Finalmente, la indagación sociológica debe poner en tela de juicio el papel del estado en el caso de las economías que se desarrollan bajo los supuestos del modelo III. Como se ha afirmado en la sección anterior de este trabajo, la reacción de los grupos y movimientos sociales nacionales en favor de la autonomía de decisiones tiende en América Latina a transformar el estado en estado productivo y reglamentador. ¿Cuáles son las condiciones formales y efectivas para que tal proceso pueda verificarse cuando las economías se basan en el mercado nacional internalizado? Se señaló anteriormente que una de las condiciones para que eso ocurra es la modernización y la organización de los grupos obreros y de los sectores técnicos, con la superación del populismo. ¿Cuáles son los requerimientos sociales para que los nuevos grupos empresariales acepten y participen de arreglos que a la vez aseguren la integración política y social de las masas y la autonomía del sistema de decisiones económicas, de tal forma que el estado regule el sentido del desarrollo, sin que el plano económico (la producción) y el plano político (el control) se confundan? ¿Hay efectivamente, en las condiciones latinoamericanas posibilidades para tal tipo de vinculación entre los sectores económicos y los sectores políticos?

Cuando no se piensa en las relaciones del estado con la dinámica global de la sociedad, sino en las posibilidades de eficiencia y en la capacidad de decisión política y económica de la máquina estatal, la pregunta fundamental se refiere a la formación de sectores políticos y burocráticos relativamente desligados de los intereses de grupo, capaces de

imprimir un rumbo nacional a las decisiones que emanan del estado. Desde este punto de vista, el análisis de la constitución de la burocracia (en el sentido sociológico) y de sus relaciones con el proceso político cobra significado para la interpretación del desarrollo. La gran tarea es la transformación de las funciones reguladoras tradicionales del estado en funciones empresariales, así como la racionalización de la política económica general, van a depender parcialmente de las condiciones sociales y de los valores que orientaron la formación y posterior modernización de los funcionarios del estado.

Uno de los obstáculos más generalizados para la formación de una burocracia de base técnica en los países latinoamericanos reside en que la transición de la sociedad tradicional se hace bajo la presión de los movimientos populistas, como indicamos, por lo cual las reivindicaciones en torno a la distribución del ingreso repercuten a nivel del estado, transformando la administración en un mecanismo de la política de clientela, con un sentido distinto del que tenía en el período de selección exclusivamente patrimonial de los servidores; es decir, se atiende sólo a las exigencias del "clientelismo de masas" y no a los criterios y a los objetivos impersonales y técnicos de una burocracia moderna. No obstante, en ciertas condiciones ha sido posible formar núcleos burocráticos, capaces de dar al estado la connotación de un Estado ejemplar, no sólo en función de la eficiencia técnica, sino en función de la capacidad de decisión en el nivel político económico (planificación). ¿Qué condiciones políticas y sociales conducen a este resultado?

El tema aún no ha sido estudiado en América Latina, si bien son pocas las preguntas precisas que se pueden formular al respecto. Con todo, en relación con este problema cobran sentido los estudios y las especulaciones sobre el papel de las clases medias, especialmente de las clases medias "nuevas" o profesionalizadas. Sobre la base de algunas de las principales decisiones sobre inversión en sectores estratégicos para el desarrollo de América Latina (siderurgia y petróleo, por ejemplo, en países como la Argentina y el Brasil, para no citar a México) se encuentra

la presión de grupos técnicos de las clases medias, principalmente militares, que encontraron eco en la administración pública, también tecnificada (ingenieros, economistas, etc.). Sin otorgar demasiada autonomía a esos grupos (aquí también están presentes las mismas condiciones generales favorables o contrarias al cambio social que señalamos como elementos que condicionaban la acción empresarial), conviene indicar la importancia que tienen para la formulación de un proyecto nacional de desarrollo. El problema central sería el análisis de la independencia relativa con que los sectores técnicos de la burocracia pueden enfrentar en algunos momentos las presiones de los grupos empresariales, de las clases tradicionales y de las masas populares, haciéndose aptos para expresar, en ciertas circunstancias, los "intereses de la colectividad", traducidos en función del desarrollo.

De la misma manera que en realización con los demás "grupos estratégicos" habría que seguir en esta etapa una metodología simultáneamente analítica y sintética. En el primer caso es necesario analizar lo que podría denominarse "empresarios públicos", concepto que comprende tanto los creadores y dirigentes de empresas estatales, como los responsables de la formulación de los planes y proyectos de desarrollo. En el segundo caso habría que determinar, mediante una interpretación, las condiciones estructurales y las orientaciones valorativas a partir de las cuales actúan estos "grupos medios". Se trata de descubrir el mecanismo por el cual tienen acceso a las decisiones, los límites de la autonomía de esos grupos, las consecuencias de las políticas y de las alianzas que establecen con otros grupos sobre el sentido del proceso de cambio social.

Para terminar con este asunto, no está demás insistir sobre la absoluta necesidad de una visión integrada de las posibilidades de acción de cada uno de los "grupos estratégicos" mencionados aquí en las situaciones típicas de desarrollo de América Latina, y asimismo sobre la necesidad de llevar el análisis hasta ver cuáles son los límites que los "modelos" o las estructuras económico-sociales y los valores ideológicos (ideologías) típicos de cada una de ellas imponen a la acción de cada "factor social" y al desarrollo mismo.

IV. HIPÓTESIS FINALIS

En este trabajo la problemática del desarrollo en América Latina se presentó a partir de tres aspectos: las características del modo de interacción de estas economías al mercado mundial; las condiciones históricas del proceso económico-social y las posibilidades y límites de acción de los agentes históricos del desarrollo, en función de esos condicionantes.

La hipótesis general, que unifica los diversos aspectos, y que es subyacente a ellos, puede plantearse como la existencia de una ambigüedad entre la nación como proyecto, y las condiciones de inserción de las economías latinoamericanas, en el mercado. La comprensión de esta ambigüedad y la determinación histórica de su forma de constituirse, es condición esencial para entender las distintas situaciones sociales que en América Latina se presentan. La historia del desarrollo nacional aparece condicionada, en este aspecto, por un esfuerzo constante de integración al mercado, y por la oposición constante de este mismo a la autonomía nacional en lo que respecta a las decisiones de inversión y consumo. En efecto, en la forma de integración al mercado mundial que implica menor autonomía - en la situación de economías enclave - están ya presentes, aunque separados, los dos polos fundamentales de cualquier proyecto nacional de desarrollo: la referencia a un mercado y a una organización central del poder político. La condición para que la economía enclave no sea un puro prolongamiento de la economía central es que ésta se vea obligada a tomar en cuenta el poder local y pactar con él, aunque este mismo haya sido creado a consecuencia de la expansión del mercado internacional.

Con mayor razón, en las situaciones en que la integración al mercado internacional se hace a través de productos controlados por productores locales, parecen estar presentes las condiciones formales para el desarrollo

nacional. La clase económica local articula el poder público y tiene hacerse presente en el mercado mundial por la acción del estado que, representación de la nación, disputa precios y cuotas de los productos exportación.

Finalmente, en el caso del "desarrollo hacia adentro", además de contar con un mercado interno, el estado tiende a formarse por la ampliación de la participación de los grupos sociales en el poder político. Se observa pues, en el horizonte de las posibilidades, un tipo de desarrollo nacional. Sin embargo, como se indicó, en la medida en que este tipo de desarrollo se constituye - como en la actualidad las condiciones técnicas de la economía no permiten cerrarlo - al mercado interno se transforma en sector local del mercado internacional. En el momento histórico en que parecen estar presentes todas las condiciones para que surja la nación, se descubre que ya son distintas las posibilidades de control nacional de las decisiones de inversión y consumo, dado que los caracteres actuales, propios al funcionamiento del mercado, acentúan una interdependencia que choca con las ideas de autonomía nacional.

Se torna claro, por tanto, que la analogía entre la formación del mercado y de la nación, en América Latina, y en las áreas donde se dio el desarrollo original (Europa y Estados Unidos) es aparente. En efecto, en cuanto en aquellas situaciones, el mercado, el estado y la nación, se formaron conjuntamente en un mismo movimiento histórico, América Latina nace a consecuencia de la expansión europea, cuando ya existía un mercado constituido. Economía y política pueden, en estas condiciones, existir como sectores aparte.

Las naciones, por un lado, se formarán como imposición del juego de intereses del mercado mundial, y por otro, expresarán la presencia de una clase dominante local que para hacer posible su existencia económica constituye la nación como "polo político". Faltan por tanto, la coincidencia entre la base económica y la base política en la formación del proyecto original en América Latina.

Las clases dominantes locales utilizarán el poder político para su inserción en el mercado, superando en ese momento, el condicionamiento puramente político del proyecto nacional. Sin embargo, también en este caso (economías exportadoras controladas por productores locales) la analogía entre la historia de los países centrales y de los países periféricos es igualmente ilusoria. En la situación original, desde los inicios, existió un mercado nacional y dentro de ciertos límites, libre. En el caso de las economías periféricas, las decisiones de inversión y consumo dependerán siempre de un mercado externo, que funciona, en forma creciente, sobre bases monopólicas, y que limita estructuralmente la autonomía nacional en las decisiones de inversión y consumo.

Por último, cuando aparentemente el poder local parece expresar la nación, porque se constituye un mercado interno ("desarrollo hacia adentro") que permite la vinculación, en el ámbito nacional, entre la producción y el consumo, se ha producido en verdad la internacionalización de este mercado. Las condiciones tecnológicas de funcionamiento de la producción moderna y la interdependencia creciente de las economías se imponen a las tentativas de autonomía nacional en las decisiones económicas. Desarrollo y autonomía nacional dejan de ser caras de una misma moneda.

Parecería pues, que las posibilidades de desarrollo con bases nacionales surgen en el horizonte de los países dependientes cuando la escena histórica ya cambió, haciéndolas difíciles.

Las consecuencias de este planteamiento para las perspectivas de desarrollo de América Latina, así como para la comprensión de los límites históricos y estructurales que condicionan la acción de los agentes del desarrollo, son considerables. Desde la partida, se impone la problemática de la "integración regional", o de las asociaciones supranacionales, como alternativa para el logro del desarrollo con mayor control de las decisiones y, por tanto, mayor grado (pactado) de autonomía frente a las presiones del mercado internacional.

Esa tentativa podrá evidentemente tener como resultado una internacionalización aun mayor del mercado, y por tanto desembocar en su contrario: un menor grado de autonomía local. De todas maneras, es la vía que políticamente se abre a la tentativa de autonomía histórica de las áreas dependientes. Por otra parte, la interpretación aquí propuesta redefine, en dos sentidos, los parámetros que condicionan el comportamiento de los agentes históricos: porque muestra los efectos de la "situación de dependencia" sobre el proceso social, y porque pone de manifiesto el cambio histórico de las economías modernas que rompieron las bases nacionales de su existencia. Así, la motivación, los objetivos y el sentido de la acción de los grupos que presionan por el desarrollo (tanto de los empresarios como de las masas) asumen características propias, y en todos los niveles en que actúan están marcados por la ambigüedad fundamental que les imprimen el juego entre las necesidades y el proyecto de nación, por una parte, y las exigencias del mercado por otra.

1
2
3

4
5
6

7
8
9