

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.579  
12 de mayo de 1987  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



ESTILOS DE DESARROLLO, ESTADO Y DEMOCRACIA



900005293 - BIBLIOTECA CEPAL

---

Documento preparado por la División de Desarrollo Social de CEPAL para la Reunión Informal de Cooperación entre las Redes de Ciencias Humanas y Sociales de las Distintas Sub-regiones (UNESCO/CRESALC, Caracas, Venezuela, 24-27 de marzo de 1987).

87-5-537



## Indice

### Página

#### RESUMEN

1. La preocupación por nuevos estilos de desarrollo en las décadas del '60 y del '70.....	1
2. La experiencia del autoritarismo y del neoliberalismo.....	4
3. El problema de las economías mixtas latinoamericanas: el papel del Estado...	8
4. Las opciones democráticas.....	13
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	19



## RESUMEN

El tema de estilos alternativos de desarrollo de gran difusión en las décadas del 60 y 70 expresó un intento de respuesta a las insatisfacciones que producía el sistema económico urgente. No obstante la realidad se constituyó de manera distinta a esas aspiraciones y las propuestas de estilos alternativos tendieron a reformularse como estrategias de sobrevivencia.

El replanteo del tema implica quizás una consideración no tan crítica de experiencias anteriores, como por ejemplo, una revalorización de los consensos sociales que dieron sustento a modalidades de relación económica y social como las que se expresaban en el Estado de Bienestar. Por otra parte, la realidad latinoamericana, como la existencia de economías abiertas, obliga a pensar el tema de estilos alternativos en una vinculación más estrecha con el problema del Estado y de las relaciones que se establecen entre los comportamientos en el ámbito del mercado y los comportamientos orientados al Estado. La acción económica estatal, como también la acción política y social, supone la planificación y el plan como institución, por consiguiente es necesario reflexionar sobre las formas de su constitución, su modo de funcionamiento y las modalidades de participación que hace posible.

Las particularidades de la situación latinoamericana y la experiencia acumulada obligan a considerar la viabilidad de un marco político democrático en la opción de desarrollo. La estructura social de América Latina y las modalidades de relación social existentes hacen problemáticas la estabilidad y legitimidad del sistema político. Se trata de considerar el tema de las alianzas sociales y políticas que dan sustento a proyectos nacionales de desarrollo y a la vez tener en cuenta que la construcción del sistema político y las formas de participación son desafíos importantes en la discusión sobre estilos alternativos de desarrollo.



1. La preocupación por nuevos estilos de desarrollo  
en las décadas del '60 y del '70

Fue Aníbal Pinto quien señaló en uno de sus varios artículos sobre el tema que la búsqueda y preocupación por nuevos estilos de desarrollo encerraba una gran paradoja. De hecho si se tenía en cuenta los resultados de los procesos económicos a nivel mundial que habían tenido lugar desde la Segunda Guerra, era innegable que se había producido un crecimiento estable y sostenido. Desde un punto de vista político, también a partir de la Segunda Guerra Mundial habían tenido lugar importantes fenómenos como el de la descolonización del mundo asiático y africano y tendencias hacia una mayor participación en el ámbito de las decisiones mundiales de pueblos y países que anteriormente poco pesaban en la balanza del poder. Y así podía seguirse haciendo mención a una serie de logros fácilmente constatables en el transcurso de los años '45 en adelante. No obstante junto a estos logros tenía lugar en las décadas del '60 y '70 un creciente sentimiento de insatisfacción con lo alcanzado. Estas insatisfacciones, señalaba Pinto, tenían un carácter generalizado como sentimiento, pero se manifestaban en torno a distintos problemas y temas, dependiendo de la particularidad de las situaciones. Así, por ejemplo, en los países industrializados la insatisfacción estaba dada por los resultados del crecimiento especialmente en términos de deterioro de la calidad de vida. Los problemas de la ecología, entre varios otros, aparecían como angustiantes para los países desarrollados cuyo éxito económico había tenido como resultado la degradación del ambiente natural. En el Tercer Mundo y especialmente en Africa y en Asia, el logro de la descolonización y las expectativas de autonomía e independencia que se habían generado se transmutaban en formas de neocolonialismo. Por otra parte, a menudo esas regiones se veían envueltas en un conflicto de influencias de las potencias mundiales que reproducían, claro está que con otras formas, la pugna por la expansión colonial de los siglos anteriores.

En América Latina también eran constatables indudables progresos, desarrollo de las fuerzas productivas, avances educacionales en algunos casos hasta espectaculares, mejoramiento de las condiciones de salud y así por delante, pero a pesar de ello se producía una fuerte concentración de la riqueza, aumentándose por ende las desigualdades sociales, vastos grupos sociales no lograban traspasar los umbrales de la pobreza crítica y más aun tendían a reproducir esa condición constantemente. La búsqueda de autonomía nacional quedaba limitada por el surgimiento de nuevas formas de dependencia. Tampoco el mundo socialista dejaba de ser problemático, lo que al principio parecía una clara homogeneidad ideológica se vio afectada por la escisión china a la que antes había precedido, aunque con otro signo la separación yugoeslava. No se podían esconder los conflictos tanto en la relación entre los países que conformaban el llamado mundo socialista como también en las relaciones internas de cada uno de ellos, basta recordar los ejemplos checoslovaco, polaco y tantos otros. A pesar de toda, la insatisfacción visible no era puro pesimismo. Existía una cierta conciencia de que aunque los problemas eran graves se podía cambiar y que existían las fuerzas necesarias para lograrlo. Por ejemplo, en el conocido informe del grupo Hammarskjöld que tenía como título "Que Hacer" se señalaban dos hechos que daban cuenta de una nueva potencialidad. La OPEP, se decía ahí, conformada en su mayoría por países del Tercer Mundo, había sido capaz con sus acciones de afectar la política económica del centro dominante. Desde Vasco da Gama no se había producido algo similar. El otro hecho eran los acontecimientos de Indochina que habían significado la derrota de la mayor potencia militar y tecnológica al nivel mundial. Con estos ejemplos se trataba de poner de relieve que los dominados de alguna manera podían imponerse a los tradicionalmente dominadores. En el mundo desarrollado tampoco estaban ausentes algunas manifestaciones de optimismo. En Suecia, por ejemplo, eminentes científicos sociales pensaban que el desarrollo de las fuerzas productivas ya alcanzado hacían posible la organización de una vida más plena. Bastaba eliminar las irracionalidades que existían en el mundo de las orientaciones económicas,

las concepciones políticas y ciertas concepciones culturales para que se lograran formas más plenas de convivencia. Parecía posible el ansiado paso del mundo de la necesidad al mundo de la libertad y ésto porque ya la necesidad había sido dominada. En América Latina los trabajos de Varsavsky mostraban que la opción de desarrollo no obligaba a frustraciones inevitables. Si la orientación de desarrollo podía tener un carácter negativo, como el que en general se percibía, y que estaba signado por el carácter consumista o podía tener también un carácter autoritario, era no obstante posible una opción distinta: el tipo de desarrollo que Varsavsky denominaba "creativo". En suma podía decirse que la economía había dejado de ser algo que sólo se sufría, podía ser ya objeto de decisión. A las imposiciones del desarrollo de la economía se anteponía el concepto de necesidad humana. Como postulaban los partidarios de estilos alternativos, el desarrollo debía y podía estar centrado en la satisfacción de las necesidades y éstas no eran sólo las denominadas necesidades básicas.

De ahí la importancia del concepto de estilos que fue como se sabe tomado en préstamo de la historia del arte. El concepto de estilo hacía referencia a la noción de desarrollo integrado, tal como la expresión de estilo en arte implica un sentido unitario que se manifiesta en las diversas esferas de la vida de una época. Las nuevas opciones económicas tenían que reflejar las necesidades culturales, políticas y sociales de cada pueblo. Dicho sea de paso, ésto rompía con versiones bastante arraigadas respecto a la inevitable uniformidad impuesta por el desarrollo de la economía, hecho aun visible en concepciones teóricas, como la marxista original, que veía en la expansión capitalista una totalización mundial que haría similares a todos los pueblos del orbe. La irritante frase "el proletariado no tiene patria" pretendía mostrar la ya existencia virtual de esta unidad de la humanidad.

Conviene destacar que a la palabra "estilo" se agregaba siempre la de "alternativo", lo que de hecho implicaba opción y posibilidad de elegir. Se suponía también que la opción de estilo no era una pura utopía en el sentido

de ser una creación arbitraria y, aunque pareciera una contradicción en los términos, se puso en boga la idea de utopía posible. Las utopías no tan sólo eran posibles sino que también tenían portadores o realizadores de las mismas; pero más aun, incluso podía señalarse que las utopías tenían historia. Los que habían soñado con utopías podían verlas ahora realizadas. De ahí la importancia que se otorgaba en la construcción teórica de estilos alternativos de desarrollo a las creencias ideológicas y a las organizaciones que expresaban formas de existencia de los sectores populares. Sin que el haya pretendido ser un precursor del tema de estilos alternativos de desarrollo, Ernst Bloch adelantaba - por ejemplo en el "Thomas Munzer" - algunas de las ideas caras a los pensadores de estilos alternativos de desarrollo presentes en las viejas guerras campesinas alemanas de la época de Lutero. Bloch veía, al contrario de muchos otros, no la inevitable derrota de grupos tradicionales condenados a la desaparición por lo inexorable de la modernidad, sino una aspiración que si bien en ese momento había sido derrotada, hoy día podía retomarse y constituir en realidad la aspiración de humanidad que la lucha campesina había significado. Ejemplo similar en la literatura sociológica referida a América Latina es el conocido libro de Womac sobre Zapata, en donde mostraba que campesinos en lucha contra los efectos destructores del desarrollo capitalista habían dado lugar a nuevos procesos y nuevas alternativas.

## 2. La experiencia del autoritarismo y del neoliberalismo

La idea de una sociedad mejor, que la noción de estilo de desarrollo encerraba, sin embargo no se expresaba sin conflicto. Para que fuera posible era necesario cambiar las relaciones de poder existentes, era necesario desplazar a los que basaban su posición en la mantención de las situaciones tal y cual eran. Que la noción de estilo alternativo de desarrollo constituía una noción conflictiva con otras opciones podría quedar de manifiesto si se trazara un paralelo entre los que sostenían la posibilidad de un estilo alternativo y el tipo de soluciones que planteaban los que se identificaban

con la sociedad existente. Ambos eran conscientes de los problemas pero sus soluciones diferían en 180°. Para los que se preocupaban por mantener la situación las opciones eran la de crecimiento cero o incluso la de la sociedad de los dos tercios. En el primer caso se prefería detener el desarrollo antes que enfrentar los conflictos que el propio crecimiento implicaba. En el otro simplemente se pretendía excluir de los beneficios del desarrollo a una parte importante de la población. No fueron pocos los que afirmaron en determinados momentos que los resultados de la economía en términos nacionales no podían ser mejores por el simple hecho que había personas que estaban demás.

La teoría del bote salvavida no dejaba de tener adeptos. En el naufragio sólo algunos podían subirse al bote y los que desesperadamente nadaban alrededor si intentaban subirse incluso harían naufragar al bote y a los que en él estaban. El resultado era que para no desaparecer todos había que aceptar que algunos se ahogaran.

Al parecer desde mediados de la década del '70 si la opción entre tan contrastantes visiones se resolvió por algun lado no fue precisamente por el de estilos alternativos de desarrollo. La contención autoritaria y la exacerbación del modelo de desarrollo vigente pareció triunfar. Esto significó en gran medida que el tema de estilos de desarrollo alternativo se transformara de opción para el conjunto de la sociedad en "estilos de sobrevivencia" Un buen ejemplo de esto está dado por la relación entre economía campesina y economía agraria empresarial, formas que en estos momentos predominan en el mundo rural latinoamericano. La economía agraria empresarial ha mostrado dinamismo económico, capacidad de crecimiento, nuevas formas de inserción en el mercado internacional. No obstante, si puede ser considerada un éxito desde el punto de vista de los logros de los grupos capitalistas que en ella participan no han podido resolver los problemas de necesidades agrícolas de los países de la región. La economía campesina, por su parte, ha mostrado una fuerte capacidad de resistencia, incluso en condiciones negativas, como ha sido la crisis de los años '80, pero, no obstante, tampoco la economía

campesina logra constituirse en una opción válida para la resolución de problemas más amplios que el de la sobrevivencia de los grupos que en ella participan.

El triunfo del estilo vigente, para llamarlo de algún modo, implica no obstante la necesidad de reconsiderar algunas de las formas que adoptó el planteamiento sobre estilos alternativos. Quizás lo más significativo sea una cierta moderación en la opción de cambio radical con respecto al pasado. Las experiencias autoritarias y la aplicación a ultranza de modelos neoliberales han hecho sospechar que no todo lo que se tenía era tan malo. John Kenneth Galbraith señala en un artículo que lo que caracteriza la situación actual es la pérdida de ciertos consensos económico-sociales básicos que habrían operado desde la Segunda Guerra Mundial en adelante. Los consensos eran los siguientes: primero, necesidad de existencia de una dirección global de la economía con el fin de reducir el desempleo y la inflación; esto es consenso sobre la necesidad de un manejo macroeconómico. En América Latina se podría agregar que, además de los dos objetivos señalados, el manejo macroeconómico aparecía necesario para orientar e incentivar el desarrollo. Segundo necesidad de proporcionar servicios que el sector privado no ofrece, vivienda barata, sanidad, transporte, en suma, servicios públicos. Tercero, medidas de protección de los individuos respecto a situaciones que éstos por sí mismos no pueden enfrentar: desempleo, asistencia social, seguridad en el trabajo; protección ambiental, es decir, prestaciones sociales. En referencia a América Latina también podríamos agregar que el otro consenso básico perdido era o es el consenso político respecto a la posibilidad de una opción democrática. En concreto, los tres consensos básicos constituían las funciones del llamado Estado de Bienestar las que se manifestaban en la capacidad del Estado para proveer a las personas de servicios sociales, básicamente seguridad social, sanidad, beneficencia, educación y vivienda. Estos podían ser otorgados directamente en dinero, pensiones o becas por ejemplo, lo que permitía, a quien lo recibiera, adquirir el servicio en las condiciones en que se ofrecen en la sociedad o podían ser otorgados como servicio gratuito proporcionado por el Estado. Esta última modalidad tuvo bastante significación en América

Latina y significó que el Estado tuviera que efectuar desembolsos elevados en la creación de la infraestructura capaz de proporcionar el servicio, como asimismo proveer el pago de administración y de profesionales encargados de proporcionar el servicio en cuestión, como fue preferentemente el caso de educación y salud.

Pero el Estado no sólo proporcionó servicios, debió preocuparse además, de desarrollar toda una reglamentación estatal referida a las actividades privadas, sean de individuos o corporaciones, reglamentación cuyos efectos y destinos inciden sobre las condiciones de vida de individuos y grupos dentro de la población, pueden señalarse como ejemplo las orientaciones de política fiscal, la legislación social, las leyes sobre obligatoriedad de la educación, los reglamentos sobre construcción de viviendas y así por delante.

Conviene tener en cuenta que los consensos básicos a los grupos que se ha aludido surgieron en cierta medida por la capacidad de los grupos medios, obreros y populares para, en forma organizada, constituir la legitimidad social de la satisfacción de sus demandas. Junto con este hecho el propio desarrollo de la economía significó que necesariamente se atendieran ciertos aspectos de política social en la medida en que estas últimas aparecían ya como requerimientos del propio funcionar de la economía. Es el caso del proceso creciente de asalarización, lo que significa de hecho de que gran parte de la población carece de un "capital de reserva", como sucedía en el caso de economías donde predominaba el campesinado o incluso en las economías donde se mantenía un fuerte contingente de sectores artesanales. Fue necesario por consiguiente crear sistemas de seguridad social que permitiesen resolver los problemas que entre los asalariados podía crear el desempleo, la vejez y la enfermedad. Incluso el cambio tecnológico requirió de una legislación sobre las condiciones de trabajo, la mecanización y la industria en general no aparece vinculada a los ritmos naturales de trabajo por lo cual fue necesario establecer las condiciones de aprovechamiento de la mano de obra. También puede establecerse una relación entre el proceso de división del trabajo y el crecimiento de la educación. Para el desempeño de nuevas actividades se requerían nuevas calificaciones y destrezas que ya no podían ser transmitidas a través del

aprendizaje tradicional del oficio. Pero no solo de calificación para el desempeño del trabajo se trataba, grandes grupos de población tenían que adaptarse, de manera rápida a nuevas condiciones de vida y la educación era el medio de incorporarlas a esas nuevas realidades. El mismo fenómeno de urbanización, concomitante con el desarrollo económico, significó la necesidad de reglamentar el proceso a través del incremento de la legislación urbana y de políticas sociales vinculadas a este rubro.

La nueva ortodoxia que intentó reemplazar al consenso anterior quiso otorgar predominio al mercado para la resolución de los problemas económicos y sociales, y en algunos, quizás paradójicamente, otorgar predominio al autoritarismo del Estado para resolver los problemas políticos. El Estado autoritario era el instrumento para imponer el nuevo modelo. No es del caso analizar las condiciones que condujeron al fracaso por lo menos relativo del modelo neoliberal, pero la experiencia del mismo obliga a repensar el tema de los estilos alternativos de desarrollo por lo menos en dos aspectos que no aparecían muy tratados en las formulaciones más corrientes de esa opción, el papel del Estado y el régimen político.

### 3. El problema de las economías mixtas latinoamericanas: el papel del Estado

De hecho a partir de 1930 en algunos casos o a partir de la Segunda Guerra Mundial en otros, en América Latina el Estado pasó a jugar un importante papel tanto en la dirección global de la economía como en la constitución de un sector productivo público ya sea de bienes como de servicios. Sin embargo y pese a reconocerse la significación que tuvo el sector estatal en el proceso de desarrollo, el desempeño de este sector ha sido en los últimos años fuertemente criticado. Se señala, por ejemplo, que la calidad de la administración pública ha sido deficiente, que los gastos de los servicios públicos no se basan en una cuidadosa atención de las necesidades existentes o de los costos

de los mismos y lo que es más importante, que el modo de gestión económica global no es adecuado ni tiene eficacia. Como se sabe tales críticas no solo se dan en el ámbito latinoamericano sino que envuelven una dimensión más amplia. La crítica del Estado de Bienestar europeo también incide sobre los mismos puntos. Una de las salidas propuestas es reducir el aparato del Estado y también su participación directa tanto en lo económico como en lo social, traspasando al mercado, al que se le supone más eficiente, las funciones que el desempeñaba.

No obstante, la magnitud de los problemas actuales - agravados por la crisis - y las experiencias acumuladas en el último tiempo ponen en duda que el sector privado y el puro funcionamiento del mercado puedan dar realmente una respuesta. Baste, por ejemplo, considerar el tema del desempleo, en donde difícilmente puede prescindirse de políticas estatales destinadas a reducirlo y superarlo. El hecho concreto es que una cierta acción del Estado sigue siendo necesaria aunque, claro está, que quienes proponen que este mantenga un papel de importancia no ignoran los problemas que tiene y por tanto pretenden diseñar estrategias que mejoren su capacidad de acción, tanto en el plano de la eficacia económica y social como de su eficacia política entendida ésta como vigencia del orden institucional y acatamiento de sus mandatos legítimos tratando, a la vez, de mejorar su capacidad de gestión.

Convendría detenerse en el tema de los problemas del Estado. Se ha avanzado bastante en la descripción de ellos pero quizás no tanto en la explicación de los mismos. Por lo general se recurre a una explicación de carácter histórico respecto a las particularidades de la constitución del Estado en América Latina y a las contradicciones que surgieron en su conformación y que se expresan en las deficiencias de su acción. Se señala, por ejemplo, que muchas de sus dificultades provienen del hecho de haber tenido que dar respuestas coyunturales a procesos políticos y sociales contradictorios, siendo el resultado la incorporación de estas contradicciones en su propio

seno. En suma, las contradicciones del Estado serían el producto de las contradicciones de la sociedad que lo originó.

En tal tipo de interpretación la comprensión del carácter del Estado aparece como un derivado del funcionamiento de la sociedad civil. En otros términos el Estado es una variable dependiente. Sería de interés tratar de explorar una visión distinta que, sin desconocer las relaciones entre Estado y sociedad; determine con mayor precisión la particularidad de la relación propiamente estatal en economías mixtas. En esa perspectiva podría postularse, siguiendo una caracterización hecha por Jean Drewnowski, que en el ámbito de las relaciones económicas se expresan dos sistemas de preferencia; unas orientadas al mercado y otras orientadas al propio Estado. Estas últimas se expresan en planes económicos y en las medidas políticas del Estado. Las preferencias estatales se manifiestan y canalizan a través de las instituciones políticas y corresponden a demandas organizadas a través de los partidos, sindicatos, asociaciones empresariales, etc. Sin embargo, como bien se sabe, conviene tener presente que la relación en el mercado no es sólo un mecanismo para satisfacer las demandas expresadas por los individuos. La relación mercantil en un sistema capitalista es también una relación social cuyo fundamento son relaciones sociales de producción y que tiene implícitas formas de poder. Por ejemplo el mercado también es mercado de trabajo y a través de la relación salarial constituye una relación entre vendedor de fuerza de trabajo y comprador de la misma que es a la vez propietario de los medios de producción. En una economía mixta que posee relaciones económico-sociales de mercado (capitalistas) y relaciones económico-sociales estatales, a menudo la convivencia no es todo lo pacífica que se quisiera.

En referencia al caso latinoamericano podría decirse que la sistematización de la orientación económica del Estado la proporcionó el pensamiento estructuralista (CEPAL), que se constituyó de hecho como un programa de transformaciones y de reforma. Sería de interés analizar con detalle la evolución de la relación entre economía de mercado y economía estatal en

América Latina, en donde la economía estatal a pesar de tener, como se señaló, una orientación propia y que difería de la orientación del mercado, sin embargo mantenía en su seno relaciones mercantiles, regimen de salario, relaciones de mercado con otras empresas, etc. De mayor interés sería analizar las relaciones entre economía de mercado y economía estatal como un sistema de contradicciones generales entre el tipo de poder que se constituyó a través del mercado y el tipo de poder (o relación social) que se constituía en el Estado. Debe tenerse en cuenta por lo demás que fue la propia acción del Estado la que en la mayor parte de los países latinoamericanos contribuyó a constituir el mercado.

En concreto, la economía de mercado fuera de satisfacer demandas expresadas por los individuos expresa también relaciones sociales de producción entre propietarios y no propietarios de medios de producción. En la economía estatal las demandas no son de individuos sino que son demandas socialmente expresadas. Supuestamente la relación entre los que participan en la economía estatal no es una relación entre propietarios y no propietarios de medios de producción puesto que - por lo menos teóricamente - la propiedad es social a través del Estado, aunque en el funcionamiento mismo de la economía estatal permanezcan relaciones mercantiles. En América Latina ambos sistemas de mercado y estatal han experimentado transformaciones que afectan al modo en que se constituyen las relaciones al interior de cada uno de ellos, por ejemplo cambios en el predominio de distintos grupos, agrarios, industriales o financieros, en las relaciones de mercado y predominio y cambio de características de los grupos políticos técnicos y burocráticos que juegan un papel decisivo en la relación estatal. Al mismo tiempo se han experimentado cambios en las relaciones entre la economía de mercado y la economía estatal. Lo que interesa destacar es que a menudo se señala que lo que distingue a una economía mixta es la existencia de dos lógicas, una estrictamente económica en el ámbito de mercado y una lógica política en el ámbito estatal. En el mercado predomina la orientación por la ganancia y en el Estado predomina el objetivo político.

Siendo esto valedero, sin embargo se oscurece el hecho de que la economía del mercado expresa también una lógica política. El mercado real es una relación de poder. A su vez la lógica política del Estado se expresa también en una lógica económica; como se decía, para el caso de América Latina esta era una lógica de transformación.

Conviene aclarar la relación de lo dicho con el tema de estilos alternativos de desarrollo. Si se acepta el supuesto de que por un largo tiempo, en América Latina seguirán funcionando economías mixtas esto implica que en el plano de la economía de mercado se debe contar con dos fundamentos básicos: propiedad privada de los medios de producción e iniciativa privada, lo que se resume en la institución de la empresa capitalista. La idea del mercado capitalista es inseparable de la empresa capitalista. Ahora bien, ¿cual es la institución que debería expresar "el sector socializado" de la economía, tomando en cuenta el conjunto fundado de críticas que se han hecho a la economía estatal? Lo que normalmente se aceptaba era que la institución por excelencia del sector socializado era el plan. ¿Cuáles deberían ser las formas de su constitución, su modo de funcionamiento, las modalidades de participación; cómo debería funcionar la empresa estatal y cuál debería ser su relación con el plan?

Los planteamientos sobre los estilos alternativos de desarrollo a menudo enfatizaron el tema de las capacidades de organización de la sociedad civil esperando encontrar en esta las respuestas a sus necesidades culturales, sociales y económicas. No eran ajenas a estos planteamientos ciertas desconfianzas frente al Estado, que aparecía como una sobreimposición burocrática al libre despliegue de las potencialidades que la sociedad tenía (no debe olvidarse que incluso la formulación original de Marx suponía en un momento la desaparición del Estado y su reemplazo por la capacidad de auto-organización de la sociedad)

Pero el Estado es también una forma de la organización de la sociedad y al parecer los desafíos del presente y del inmediato futuro obliga a que no se pueda prescindir de él. El tema de los estilos alternativos de desarrollo

no puede prescindir del tema del Estado. Retomando la preocupación de Galbraith sobre necesidad de reconstrucción de los consensos básicos que ahora no nos parecen tan inadecuados - necesidad de una dirección global de la economía, existencia de servicios públicos y de prestaciones sociales - es necesario repensar la relación entre Estado y mercado en un contexto como el de América Latina actual, en donde la relación social en el mercado está profundamente cambiada y en donde son, por decir lo menos, confusas las relaciones sociales que sustentan al Estado.

#### 4. Las opciones democráticas

Si se acepta la problemática anterior podría plantearse que el tema de estilos alternativos se constituye en cierta medida alrededor de los temas nacionales que los definen y que se articulan en el proyecto alternativo. En esta perspectiva el problema principal es cómo se conforma el "proyecto" y cómo se gestiona. Es evidente que la preocupación por la democracia está estrechamente ligada a estas dimensiones. Se trata de la formulación del plan por la propia sociedad, que lo hace a través de formas organizativas que permiten su participación. Lo mismo sucede en la gestión del plan, en donde se supone que la sociedad organizada no delega totalmente su responsabilidad en la ejecución, sino que ejerce el control de ella y a la vez es parte de la ejecución misma.

Al mismo tiempo, la capacidad de poner en marcha tales proyectos depende de la formación de coaliciones o alianzas sociales que sean capaces de sustentar las distintas opciones en juego. La propia experiencia latinoamericana muestra las dificultades que encierra este tema, si se tiene presente lo que significó la alianza social que en la mayoría de los casos apoyó la alternativa de industrialización, esto es un acuerdo explícito o implícito entre sectores empresariales industriales, sectores medios, sectores obreros y populares urbanos, es visible que esa coalición significaba un complejo sistema de equilibrios en términos de poder económico, político y social. Se requería de una gran capacidad del Estado para conjugar la demanda de los distintos grupos que lo sustentaban con la corriente de

recursos que este era capaz de generar. Las propias demandas tendían a expresarse en términos relativamente contradictorios, por ejemplo los sectores medios y populares pedían, a través de políticas redistributivas, una participación creciente en la renta nacional, en cambio los sectores empresariales pedían que se canalizaran los recursos hacia el incremento del capital y los sectores altos presionaban por mantener inalterado el monto de sus rentas. Dada la dependencia externa de la mayoría de las economías sólo contextos externos favorables hacían posible que se dispusiera de los suficientes recursos para solventar la mayoría de las demandas. Coyunturas desfavorables hacían que el sistema de equilibrios tendiera a desarticularse.

De hecho, a menudo la demanda social chocó con una articulación de intereses que no estaba dispuesta a entregar más concesiones, pero además no fue ajeno a la intensidad de los conflictos el que no se encontraran canales adecuados - jurídicos, institucionales, sistema de partidos, etc.-para plantear las reivindicaciones y, mucho menos, formas institucionales ágiles capaces de resolver los conflictos.

No mejor suerte corrieron las alianzas sociales que intentaron reemplazar a las anteriores coaliciones. Ciertamente en muchos casos la desestabilización definitiva ocurrió en circunstancias muy especiales pero a pesar de ello se advertían signos que hacían difícil pensar en una estabilidad no basada en la exclusión y en la cohesión. Por otra parte el tipo de modelo económico elegido significó las mas de las veces una profundización de las distancias entre sectores dinámicos y sectores rezagados, sin que los primeras pudieran transmitir su dinamismo a los segundos, de hecho se podía apreciar la ausencia de una dinámica global de crecimiento. Ciertos grupos, como el capital monopolista extranjero, los capitalistas nacionales asociados a ellos, la tecnocracia y los ejecutivos del capital monopólico, podían en cierta medida aparecer beneficiadas por las nuevas opciones, pero no sucedía lo mismo con los sectores medianos y pequeños del capital, con los sectores medios, que en las épocas de no bonanza carecían del anterior poder político

para contar con políticas de protección y el sector asalariado también a menudo se encuentra en una situación de desmedro respecto a su capacidad para hacer valer con algún peso sus demandas.

En general la búsqueda de legitimidad de las opciones de corte más o menos neo-liberal trató de basarse en la imposición de una cierta "racionalidad" de la administración económica, entendiendo por tal una aparente menor receptividad a las presiones políticas o sociales. Racionalidad que a menudo no existía como tal, puesto que las demandas no asumidas solían ser solo las de los grupos no directamente vinculadas al poder. El otro elemento de legitimación se intentaba encontrarlo en la eficacia de la pura economía, pero de hecho esta dependía en su mayor parte de variables no controladas internamente. Coyunturas económicas desfavorables ponen de manifiesto que era difícil sustentar la aceptación de los regímenes en el puro éxito económico. En el momento actual la mayoría de las situaciones latinoamericanas se caracterizan, por motivos que sería largo de detallar aquí, por un alto grado de disgregación social tanto en los grupos dominantes como en los grupos subordinados. Esta disgregación actúa sobre las formas de la conciencia y especialmente respecto a la posibilidad de acción, lo que a su vez entraba el posible ejercicio de una participación democrática.

De un modo un poco exagerado la situación latinoamericana podría definirse en muchos casos como de crisis y de vacío de poder. Esto podría caracterizarse como una situación en la cual los sectores dominantes atraviesan por un proceso de disgregación interna, lo que hace muy difícil la continuidad de su dirección sobre la sociedad, estando siempre presente la atracción por abordar el problema acudiendo al recurso coercitivo. Pero las clases subordinadas tampoco parecen estar en condiciones de constituir por si solas una alternativa estable, de modo que las opciones reales no parecen pasar por la sustitución de un bloque de poder por otro sino por la recomposición de un sistema de pactos y alianzas - no necesariamente de gobierno - entre sectores y grupos sociales cuya naturaleza dista de ser homogénea. Si se acepta como válida la situación de disgregación del conjunto de los grupos sociales,

no es difícil admitir que, para superar la situación, además de la articulación de los intereses inmediatos, serían importantes las articulaciones ideológicas, las que se expresarían en términos de proyectos en donde los temas no son arbitrarios sino que asumen el dramatismo de una coyuntura de crisis.

El proceso de desagregación al que se alude abre la discusión sobre la legitimidad social de la dominación. No son perceptibles grupos sociales cuya implantación real en la sociedad les permita ejercer una función de dirección claramente aceptada o compartida por el resto de los otros grupos. De hecho, el problema de la legitimidad social del poder se constituye como tema político. Para ilustrar el punto puede pensarse en el análisis de Weber sobre el problema de la legitimidad del poder en la situación alemana inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial, en donde la vieja clase dominante (los junkers), que asentaban su poder social en el dominio agrario de hecho lo habían perdido por las transformaciones de la economía rural, especialmente la prusiana. Los sectores de la burguesía industrial tampoco aparecían como un grupo en condiciones de legitimar su poder puesto que pretendían asumir las viejas formas de comportamiento que habían correspondido a los junkers, no expresando así las condiciones de la nueva sociedad que había surgido. Los sectores obreros, que aparecían como los más organizados, solo reivindicaban un interés sectorial y carecían a juicio de Weber, de proyecto nacional, que les permitiera constituirse en un poder legítimo.

La desagregación en América Latina tiene orígenes y seguramente características distintas pero también es perceptible, al igual que en el ejemplo aludido, que ningún grupo aparece en condiciones de ejercer el poder debido a la ausencia de un fundamento social que lo legitime. Lo que el ejemplo quiere enfatizar es que la legitimidad social del poder se constituye como tema político.

Lo dicho plantea una serie de problemas inmediatos y que el tema de estilos alternativos de desarrollo tiene que asumir. Entre ellos cabe señalar la necesidad de búsqueda de un "proyecto nacional" de desarrollo y el replanteo de la "unidad nacional" tanto en sus aspectos de disparidades

y conflictos regionales como en las de la integración de la sociedad en términos económicos, políticos, sociales y culturales.

Otro problema de interés, que el tema de estilos alternativos de desarrollo - desde una perspectiva social - debe abordar, es el de la posible participación de nuevos grupos en la dirección de la vida nacional. Para que tal hecho sea posible, la noción de progreso social debería ligarse no solo al mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los grupos subordinados sino también a la apertura de vías que permitan la formación y desarrollo de capacidades que hagan posible a estos grupos participar en la dirección de la sociedad. En este sentido los derechos sociales, además de constituirse como derechos positivos en la acepción jurídica del término, asumen también un carácter programático. En la perspectiva que se ha intentado poner de relieve en estos apuntes los distintos temas que un estilo de desarrollo debe asumir implican varios aspectos significativos:

- a) construcción de un sistema de planificación que además de instrumento técnico se reivindica como conducción político-social de la economía;
- b) ampliación de la idea referida a la naturaleza jurídica de la propiedad que haga posible la existencia de formas distintas a la propiedad privada, por ejemplo cooperativa, propiedad socializada del Estado, etc. tratando de vincular el ejercicio de la propiedad con el interés social. Esto es de suma importancia para la definición del área económica pública puesto que, como se ha insinuado, existe una cierta tendencia a trasladar la noción de propiedad privada, por lo menos en cuanto al ejercicio concreto de las relaciones sociales que implica, al ámbito de la propiedad estatal.
- c) formas de autogestión y cogestión que, además de transformar el modo de administración de la economía, hagan posible la transformación de las relaciones sociales de producción cambiando así la condición de los grupos subordinados.
- d) participación de todos los sectores en los beneficios que realiza la sociedad en su conjunto y ésto no sólo en términos de progreso material o económico sino también en los diversos aspectos del progreso cultural.

La garantía de constitución de estilos alternativos de desarrollo distintos al estilo vigente reside principalmente, como se espera haber mostrado, en la constitución del sistema político. De modo muy particular, en la afirmación de la soberanía popular en la determinación de los modos o formas en que se manifiesta. El principio sobre el que descansa el ejercicio de la soberanía popular es el principio democrático, pero este tiene que expresarse a través de nuevas instituciones que compatibilicen la democracia política con la democracia social y que establezca una articulación entre poder económico y poder político, no solo como control político sobre el poder económico sino dotando al poder político de eficacia económica, preferentemente a través de la acción del Estado.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Para una visión de conjunto sobre el tema de Estilos alternativos de desarrollo en América Latina véase Armando Di Filippo "Contribuciones Latinoamericanas sobre estilos de desarrollo: reseña indicativa", en Repensar el Futuro, E. Faletto y G. Martner, Editores, Edit. Nueva Sociedad, 1986, Caracas, Venezuela.
2. El planteo a nivel internacional puede encontrarse en "Qué Hacer", Informe del Grupo Dag Hammarskjöld, 1975. Suecia Bongstrom Tryckeri, A. B. Motaln.
3. Sobre el utopismo y su incidencia en los movimientos sociales ver en relación a este ensayo: Ernst Bloch, "Thomas Munzer, teólogo de la revolución", Editorial Ciencia Nueva, 1968 Madrid y John Womack Jr. "Zapata y la Revolución Mexicana", Siglo XXI. Editores 1969, México.
4. Una versión resumida de los planteamientos estructuralistas de CEPAL en Hector Assael, "Análisis retrospectivo de los ciclos inflacionarios en América Latina 1950-1985" Revista Pensamiento Iberoamericano N° 9, enero-junio 1986, Madrid, España.
5. Sobre la polémica neo-liberales y Estado de Bienestar, John Kenneth Galbraith "La Embestida Conservadora", Revista Temas N° 1 s/p. Madrid, España.
6. Sobre el Estado de Bienestar Ian Gough "Economía política del Estado de Bienestar" H. Blume Ediciones, 1982, Madrid.
7. Sobre las relaciones: Mercado y Economía Estatal: Charles Bettelheim "Cálculo económico y Formas de propiedad", Edit. Siglo XXI, México 1972; Jan Drownowski "Un sistema de preferencia dual" en W.A. Leeman, "Capitalismo, socialismo de mercado y planificación central", Editorial Ariel (2a. Edic), Barcelona 1974; Oskar Lange, "Sobre la teoría económica del socialismo", Editorial Ariel (3a. edición) Barcelona, 1971.

