

II CURSO INTERNACIONAL DE PLANIFICACION SOCIAL

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Santiago de Chile, 5 de mayo al 11 de julio, 1980

Documento CPS - 18

LA PLANIFICACION SOCIAL VISTA POR UN ECONOMISTA

Armando Di Filippo */

*/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen las instituciones a las que se encuentra vinculado.

80-4-581

LA PLANIFICACION SOCIAL VISTA POR UN ECONOMISTA

Armando Di Filippo

Planteamiento general

Podría sugerirse tentativamente que para un economista, la política - y el proceso de planificación en que ella puede concretarse - reúne contenido "social" en la medida que está encaminada - explícita o implícitamente - a generar efectos directos sobre la esfera distributiva del proceso económico.

Aquí se hablará de política - y planificación - social con especial referencia a un orden social capitalista y, más específicamente, al tipo de estructuración propia de las sociedades capitalistas periféricas. No obstante ello, las primeras secciones abordan el tema de las visiones de mundo, perspectivas ideológicas y utopías sociales en que puede enmarcarse el concepto de planificación, con especial énfasis en el papel que puede desempeñar el mercado como mecanismo asignador de productos y recursos.

Luego se establece una distinción entre las políticas capaces de transformar los basamentos de la estructura social en que reposa la distribución del producto social y aquellas otras que, sin transformar fundamentalmente aquella estructura, modifican la distribución primaria del ingreso monetario, o de los bienes que componen el producto social, básicamente a través de transferencias gubernamentales. Las primeras, se denominan políticas sociales distributivas; las segundas, redistributivas.

Siendo la ocupación de la capacidad personal de trabajo una mediación única o principal para acceder al ingreso por parte de la mayoría de la población, no cabe duda que las diferencias en productividad e ingresos que se deriven de esta participación constituyen el objeto legítimo y prioritario de atención de las políticas con pretensiones distributivas. La categoría genérica de "heterogeneidad estructural" permite integrar esta temática principal dentro de los diagnósticos generales sobre el funcionamiento de las sociedades latinoamericanas.

/Se formulará,

Se formulará, por último, un esbozo de estrategia de carácter "mixto", redistributiva en sus instrumentos y distributiva en sus efectos sociales de largo plazo para enfrentar las agudas inequidades sociales observadas en América Latina.

Planificación social y visiones de mundo

El mismo hecho de plantear la discusión sobre la política y la planificación social como un tema y una "praxis" legítima y necesaria, en las sociedades capitalistas periféricas de América Latina, supone una cierta concepción sobre el "modo de ser" de estas sociedades y sobre las posibilidades y formas de su transformación.

Esta concepción no puede identificarse con un "dejar hacer" apoyado en las fuerzas sociales que, de manera espontánea, supuestamente orientarían el sistema hacia situaciones fundadas en una integración valórica, un consenso social y una posición muy próxima al óptimo en materia de equilibrio y de bienestar económico. Tampoco puede fundarse en una visión de conflictos antagónicos, que se agudizan dramáticamente en un "crescendo dialéctico", y sólo puede resolverse en una transformación radical y total - con cierto sabor apocalíptico - del orden social imperante.

Las consecuencias prácticas de la primera concepción llevan a postular un laissez-faire o, a lo sumo, una eliminación de las trabas - políticas, institucionales, burocráticas, etc. - que impiden el libre despliegue de la racionalidad privada del capital capaz de conducir "espontáneamente" al sistema hacia situaciones de óptimo.

La segunda posición, llevada a sus límites extremos, puede implicar una actitud "derrotista", porque el sistema se concibe como intrínsecamente perverso y nada puede hacerse para mejorarlo. Siendo esto así, la única solución digna de ser considerada, es la transformación radical de sus bases institucionales y sus fundamentos económicos últimos. Asimismo, la necesidad de contribuir a un aceleramiento de las contradicciones que "ineluctablemente" lo destruirán, puede llevar a

/comportamientos que,

comportamientos que, en cierto sentido, operan como una "contraplanificación", si cabe el término. En el terreno de la actividad intelectual esto suele producir en los profesionales de las ciencias sociales una especie de "esquizofrenia" valórica derivada de la necesidad de vivir y trabajar en "este mundo" mientras se espera el advenimiento más o menos mítico del "otro" mundo, en donde la utopía advendrá realidad.

La política social y, más aun, la planificación social supone por el contrario, cierta "fe" en la eficacia de una "ingeniería social" que de manera gradual pero sostenida - y en ocasiones heroica - vaya transformando las condiciones institucionales y técnicas en que se fundan las posiciones y relaciones de poder de cada sociedad concreta.

La planificación social no puede partir aceptando, como un dato inmutable, las restricciones del poder, para convertirse en un dócil instrumento del statu quo. Tampoco puede desafiar frontalmente ese poder. Su concepción operativa supone una praxis que, al menos en parte, puede y debe darse en el marco de los organismos burocráticos del Estado y sirviendo fines considerados ética y jurídicamente legítimos. Las exigencias objetivas del propio proceso de desarrollo van requiriendo transformaciones sociales que cambian la estructura preexistente de poder. Así por ejemplo, las altas tasas de analfabetismo imperantes en el siglo pasado en los países capitalistas centrales, se han reducido contemporáneamente casi a cero. ¿Quién podría dudar que este hecho ha modificado decisivamente la estructura preexistente de poder, en aquellos contextos sociales? ¿Cómo podría haberse evitado o frenado este progreso social inherente al desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas?

Puesto que hablar de Política es, necesariamente, hablar de poder, una política social realista debe basarse en los fundamentos técnicos, institucionales y socioculturales que afectan la estructura de poder.

Aquí pretende plantearse, desde una perspectiva predominantemente económica, la forma que asumen aquellos fundamentos en las sociedades capitalistas como primera aproximación y, más concretamente, en las formas periféricas de ese capitalismo.

Contrapunto ideológico y utopías sociales

Las dos formas extremas de concebir el proceso social bosquejadas más arriba poseen desde luego, una clara trayectoria en la historia de las ideas sociales.

Las dos visiones del mundo más influyentes sobre el desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas han sido la liberal y la marxista. Ambas se caracterizan por presentar utopías sociales donde desaparecen tanto los enfrentamientos "antagónicos" como los mecanismos coercitivos del poder.

En la idea liberal, el proceso social propende de manera espontánea y fluida hacia la armonía y el equilibrio. En la búsqueda de su provecho personal los hombres ponen en funcionamiento fuerzas relativamente "automáticas" que, movidas por la racionalidad natural de una "mano invisible", tienden a llevar a un máximo el bienestar social. La corriente marginalista de la teoría económica liberal, elaboró la expresión formalizada más pura de esta visión del proceso económico donde la fluida simetría de la "competencia perfecta", eliminaba la incómoda realidad del poder económico y permitía penetrar serenamente en las abstracciones sutiles de una "teoría del bienestar". En la esfera política, según la misma visión, también impera el consenso; la sociedad, en suma, es una asociación fundada en un "contrato social", una creatura de los individuos que integrados culturalmente en un campo valórico común, dirimen sus rencillas "marginales" frente a un Estado que ejerce un arbitraje equidistante y asume una actitud básicamente prescindente y complementaria.

Para Marx la concepción liberal tiende a legitimar moralmente el orden social capitalista basado en el antagonismo y la opresión. La dominación de clases se funda en la propiedad privada de los medios de producción. Los detentadores del capital oprimen y explotan a quienes sólo poseen su fuerza de trabajo. Las relaciones sociales se deshumanizan y mercantilizan. El trabajador explotado se enajena y degrada. Sin embargo, el proceso histórico, en virtud de sus propios /antagonismos internos,

antagonismos internos, conduce inexorablemente a una superación revolucionaria del orden social capitalista. A partir de este punto se inicia el tránsito hacia la utopía social del marxismo. Al abolirse la propiedad privada de los medios de producción, desaparece el poder económico del capital. Asimismo, el poder político del Estado también tiende a volverse superfluo y, tras un proceso transitorio de dictadura del proletariado, se penetra en la sociedad sin clases, donde las formas básicas del poder económico (capital) y del poder político (Estado) pasan al "desván de la historia". Se acepta la existencia de conflictos de intereses en esta fase de la utopía social marxista, pero se trata de contradicciones "no antagónicas", que permiten un básico grado de integración social y de consenso valórico.

Las contradicciones "no antagónicas" de la utopía social marxista presentan un sospechoso parecido con la "sana competencia" de la utopía social liberal.

Sistemas económicos y formas de planificación

Aquí se sugerirá que las políticas sociales propiamente distributivas podrían concebirse como aquel conjunto de acciones que modifican los factores estructurales que están "detrás" del mercado y, por su intermedio, transforman las modalidades de la asignación mercantil de los recursos y del producto social con el objeto de favorecer a los más pobres o socialmente impotentes.

Parecería entonces que se deja de lado a las sociedades socialistas para circunscribir el análisis a las sociedades capitalistas. Sin embargo, no es necesariamente esa la intención, puesto que las dos son economías de mercado en el sentido de que este mecanismo juega un rol insustituible en ambos casos.

La utopía socialista incluye entre sus ideales la abolición definitiva de las relaciones monetario-mercantiles que caracterizan al mecanismo de mercado. Los planificadores socialistas hablan a veces, oscura o ambiguamente, de la transitoriedad de las relaciones de mercado

/en el

en el seno de las economías planificadas centralmente, o del cambio de su carácter esencial, como consecuencia de la estatización de los medios productivos.

Sin embargo, es mejor llamar a las cosas por su nombre cuando se penetra en áreas temáticas donde la "atmósfera conceptual" se enrarece por el exacerbamiento de las fricciones ideológicas. En las economías centralmente planificadas existen relaciones de mercado en sentido estricto y ellas constituyen un componente esencial de su funcionamiento. Lo que varía son las modalidades y el grado de profundización de las transformaciones operadas en los factores sociales que están detrás del mercado.

Para que exista mercado y relaciones netamente mercantiles se requiere el enfrentamiento entre propietarios de dinero y propietarios de mercancías exhibiendo intereses contrapuestos. El primer grupo se denomina demandantes y el segundo, ofertantes.

Aun cuando se hubiese producido la total colectivización de los medios de producción, las sociedades socialistas no pueden "abolir" una forma esencial de propiedad privada, cual es la capacidad de trabajo de un ciudadano libre.

Es obvia la importancia de este punto en relación con la temática general de los derechos humanos y de las libertades básicas. Solamente siendo propietarios personales de su capacidad de trabajo podrán los ciudadanos de un Estado ejercer derechos y libertades tales como el de sustraerse totalmente a cualquier forma de esclavitud o servidumbre personal; el de circular libremente y elegir su residencia en el territorio del Estado que lo acoge; el de elegir libremente su trabajo, etc.

Cuando se elimina la coerción en todas sus formas, abiertas o veladas, el incentivo salarial pasa a ser la modalidad principal - aunque no necesariamente la única - para asignar el trabajo social en los procesos centralmente planificados. El trabajador, propietario personal de su capacidad y predisposición al trabajo, vende ese trabajo potencial a cambio de un salario que es también su legítima propiedad.

/Estando ya

Estando ya el trabajador en propiedad de su salario puede asignar ese poder adquisitivo para la apropiación - igualmente privada - de los bienes de consumo que demande para su uso personal y el de su familia. Esto lleva al segundo mercado igualmente imprescindible en cualquier economía socialista que acepte la Declaración Universal de los Derechos Humanos: el mercado de bienes de consumo.

La libertad económica del consumidor es una de las formas sociales más importantes de la libertad individual. Se pone aquí de manifiesto, sencillamente, la relación directa que existe entre el acceso a las libertades humanas y la distribución del poder dentro de cada sociedad. En las sociedades socialistas contemporáneas - del mismo modo que en las capitalistas - la distribución del poder adquisitivo salarial es un componente esencial de la distribución del poder adquisitivo general. Este poder podrá ejercerse sobre el flujo del producto social que, periódicamente, va emergiendo del sistema económico. Existe entonces una obvia e inmediata correspondencia entre la libertad económica de cada consumidor y su poder adquisitivo general. Debe resultar evidente que este planteo no implica fomentar una actitud consumista o un afán de "adquirir por adquirir". Cualquiera sea la "filosofía de vida" del consumidor, ella presupone la capacidad para optar entre diferentes mercancías de consumo.

Retomando el hilo central del argumento, se afirma que en las economías socialistas existen mercados en sentido estricto y su operatoria es imprescindible para la vigencia de las más elementales libertades y derechos en la esfera económica.

Pero hay una diferencia que, a primera vista, parece esencial entre las sociedades capitalistas y las socialistas. Ella atañe al carácter privado o público de la propiedad de los medios productivos. Al respecto, cabría sugerir que no es la posesión sino la utilización de un medio, lo que informa sobre los fines del poseedor.

/El tema

El tema de la propiedad de los medios productivos está claramente detrás del mercado y puede plantearse desde diferentes ángulos. Atendiendo a la racionalidad que orienta a las empresas productivas, podría hablarse de propiedad privada y pública, o privada y "social". Pero esta denominación de propiedad "social" - que la corriente socialista sin duda preferiría - está suponiendo que el Estado representa y traduce la voluntad de la sociedad. Por oposición a las formas relativamente descentralizadas inherentes a la vigencia - en mayor o menor grado - de la propiedad privada de los medios de producción, la centralización de esa propiedad en manos de los detentadores del poder político conduce al tema de la naturaleza misma de una sociedad democrática.

Este importante tema subyace al otro de la propiedad de los medios de producción. Aquí se hace mención a la democracia en un sentido integral, no como un arbitrio periódico para designar representantes en el gobierno, sino como una forma de estructurar la sociedad. La distribución del poder político y del poder social deben considerarse conjuntamente con la distribución económica del poder, vinculada al carácter de la propiedad de los medios de producción y del capital.

En todo caso, resulta claro que estas formas subyacen a la operatoria del mercado y en su conjunto forman el cauce natural por el que pueden discurrir y orientarse nuestras cavilaciones sobre la planificación social vista desde una perspectiva de cambio estructural en el largo plazo.

La planificación social fija las metas y los instrumentos específicos que permiten poner en práctica los lineamientos más generales de la política social dentro de los rangos de maniobra que corresponden a las estructuras vigentes de poder.

/Efectos distributivos

Efectos distributivos o redistributivos en
la acción del gobierno

Atendiendo a las áreas en que recaen, las políticas distributivas afectan el contexto estructural (poder, tecnología, instituciones, calificaciones humanas, pautas culturales de arraigo profundo, etc.) que, subyaciendo a las relaciones de mercado, las condicionan decisivamente. Dados sus efectos, tales políticas se caracterizan por su prolongada gravitación y difícil reversibilidad. Las redistributivas, en cambio, "reajustan" y corrigen a posteriori la distribución del ingreso real que directamente emerge de aquella dinámica estructural, y se caracterizan por ser fácilmente reversibles.

En primer lugar, atendiendo a las políticas distributivas y en virtud de las prerrogativas que emanan de su poder político, las acciones del gobierno pueden modificar los fundamentos institucionales en que reposan las relaciones vigentes de propiedad y trabajo. Estas reformas estructurales de la sociedad, no operan de manera fluida y armoniosa. Por el contrario, suelen suponer agudas crisis, desgarramientos y conflictos sociales, fatigosas y prolongadas pugnas, etc. Sin entrar aquí en los aspectos sociopolíticos involucrados en el proceso, bastaría observar los efectos distributivos que eventualmente puedan surgir de esos procesos. En la esfera de las relaciones de propiedad, las reformas agrarias y urbanas pueden transformar de manera radical la estructura de clases y las posiciones respectivas de poder de los involucrados en el proceso: terratenientes, campesinos, rentistas urbanos, marginales, etc. En la esfera de las relaciones de trabajo, los códigos laborales, al normativizar la vigencia más o menos extendida de los derechos a agremiarse, a pugnar por salarios mínimos, a obtener beneficios sociales de diferente índole, etc., contribuyen a afectar la naturaleza de las relaciones vigentes de trabajo. Estas no dependen, ni mucho menos exclusivamente, de dichos códigos. Al poder "formal" que emana de ellos se añaden otros poderes "reales", como el sindical stricto sensu;

/el poder

el poder social 1/ que emana de la calificación diferenciada por estratos de trabajadores; y, en general, las distintas posiciones negociadoras que resultan de la abundancia relativa de diversos tipos de calificaciones, etc.

Un aspecto muy importante capaz de afectar, desde otro ángulo, las posiciones descritas atañe a la intensidad y modalidad de las transferencias tecnológicas desde los centros industrializados. La estructura económica de la sociedad depende tanto de aquellos encuadramientos institucionales como de estos fundamentos tecnológicos. Las acciones reguladoras del gobierno en cuanto a la adquisición de bienes de capital, transferencia de know how desde los centros, etc., son típicamente distributivas, cuyos efectos sobre la heterogeneidad estructural y las desigualdades sociales huelga señalar.

Hasta aquí un breve repaso ejemplificatorio de algunas acciones predominantemente distributivas del gobierno. Cabe considerar de manera igualmente sucinta aquellas acciones que por su carácter, podrían denominarse redistributivas.

A través del ejercicio de su poder político, el gobierno impone tributos que alimentan su erario y contribuyen a financiar el gasto público. En las sociedades capitalistas contemporáneas el gobierno también controla, al menos en última instancia, la magnitud de la oferta monetaria, e influye directamente sobre el ritmo de crecimiento de la emisión. Haciendo uso de estos poderes puede proveer un financiamiento adicional de carácter eventualmente inflacionario a su presupuesto fiscal. A estas dos facultades privativas del poder político, el gobierno añade otros arbitrios tales como los empréstitos públicos donde las prerrogativas políticas se combinan en grado diferente con operaciones usuales en la esfera financiera privada. Todos estos ingresos, junto con los que resultan de las ganancias eventuales obtenidas por las empresas públicas, son

1/ Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, Nº 1, Primer semestre 1976.

fuentes que originadas internamente, pueden contribuir a financiar el presupuesto de gastos del gobierno y transformar el perfil personal, sectorial y funcional de la distribución del ingreso.

Dentro del presupuesto ordinario del gobierno figura la asignación de fondos para el mantenimiento de las distintas agencias y oficinas que conforman el aparato burocrático del Estado: ministerios, secretarías de Estado, tribunales de justicia, policía, fuerzas armadas, etc. Las acciones del gobierno en esta esfera son "mixtas" configurando situaciones difícilmente clasificables. En cuanto al origen de su financiamiento, se trata de una acción que, en parte al menos, es indudablemente redistributiva porque supone a través del sistema tributario, una modificación a posteriori de la generación primaria del ingreso real. Sin embargo, este aparato burocrático es una proyección permanente e irreversible del poder político del Estado y los diferentes estamentos ocupacionales del sector público son un componente de la estructuración general de la sociedad. En suma, aunque el aparato burocrático del Estado se financie con fondos que provienen en parte de políticas redistributivas no hay duda que su existencia misma y su reproducción en el tiempo son un dato estructural de primera importancia. La redistribución del ingreso hacia estos segmentos sociales depende directamente de la política fiscal del gobierno.

Otros aspectos del gasto público tendientes a reasignar recursos productivos también son redistributivos por sus instrumentos, pero distributivos si se atiende a las repercusiones estructurales que generan. Los incentivos a las empresas para que se localicen en cierta área o emprendan determinada producción pueden traducirse en exenciones impositivas, créditos subvencionados, facilidades para la adquisición de bienes de capital u otras acciones que usando instrumentos redistributivos pueden generar transformaciones distributivas al modificar la estratificación de productividades e ingresos salariales, generando nuevos empleos estables.

Otro tanto sucede con las políticas de salud, vivienda, nutrición y, sobre todo, de educación que reúnen este carácter

/"mixto" cuando

"mixto" cuando se las considera conjuntamente desde el ángulo de su instrumentación, financiamiento y consecuencias. En un contexto dinámico en que las necesidades son crecientes, todo dependerá del efecto de esas acciones en cuanto a mejorar, mantener o deteriorar la cobertura, calidad y distribución social de aquéllas. Especialmente en materia de salud, nutrición y educación, sus efectos distributivos - estructurales de largo plazo - dependerán, como es obvio, de la persistencia y continuidad de estas acciones.

Las políticas redistributivas stricto sensu son aquéllas que atañen al asistencialismo estatal y, en particular, a la seguridad social; a los aportes financieros del sector público y privado al cumplimiento de las así denominadas "leyes sociales" de protección a los ancianos, desvalidos y desocupados; a la regulación del trabajo femenino, licencias por maternidad, etc. También la repartición en especie de alimentos, medicamentos y otros bienes por parte del Estado, junto con las rebajas en tarifas de servicios públicos son acciones predominantemente redistributivas.

En un contexto inflacionario como el de América Latina, el incremento en los salarios monetarios es una acción claramente redistributiva, al menos cuando el subsecuente aumento de los precios tiende a reproducir la situación inicial sin mayores cambios en la esfera real del proceso económico.

Como se ve, la distinción analítica entre políticas distributivas y redistributivas es de utilidad para categorizar las esferas de acción del gobierno, atendiendo a su instrumentación y resultados concretos. No obstante, en la práctica se identifican acciones "mixtas" generalmente caracterizadas por la modalidad redistributiva de su financiamiento y el carácter distributivo de sus efectos sobre la estructura socioeconómica.

Partiendo de este suscito marco referencial que esboza las áreas básicas de posible acción gubernamental y las modalidades distributivas, redistributivas, o mixtas que ella puede asumir, sólo /resta enfatizar

resta enfatizar el significado prioritario que asumen las acciones distributivas capaces de afectar los fundamentos estructurales de la desigualdad social. No corresponde aquí seguir clasificando políticas específicas que, desde luego, exigen una concreción diagnóstica mucho mayor en cuanto a los objetivos del desarrollo que las fuerzas sociales de cada país se fijan a sí mismas.

Queda claro entonces que las políticas distributivas no son la única esfera de acción de la lucha contra la desigualdad social y no se conciben operando aisladamente de aquellas otras denominadas redistributivas y mixtas.

No obstante ello, en este trabajo se pretende enfatizar la profunda raíz estructural del fenómeno de la desigualdad social en América Latina, y la prioritaria significación de las acciones distributivas stricto sensu, para erradicar el fenómeno o aliviar sustancialmente sus efectos sociales.

Heterogeneidad estructural, distribución del capital y desigualdades sociales

Los diagnósticos de la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas ponen de relieve los agudos desniveles en la productividad económica de la fuerza de trabajo y el sustancial porcentaje de ocupados en los estratos más bajos de productividad.^{2/} Precisamente en dichos estratos calificados como preindustriales o de subsistencia se ubica una decisiva proporción de los grupos socialmente más desfavorecidos en América Latina. En otros casos, la extrema carencia de poder adquisitivo dimana de posiciones especialmente débiles en los regímenes laborales vigentes en América Latina.

Ahora bien, cuando la productividad económica de los estratos inferiores es tan baja que condena a la pobreza a la población que

^{2/} Véase de Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", y "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina" en Inflación, raíces estructurales, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

se desempeña en esas actividades, cualquier solución estructural al problema de las extremas desigualdades sociales presume una reasignación de la fuerza de trabajo hacia actividades de mayor productividad.

En esta materia el capitalismo periférico de América Latina ha evidenciado una insuficiencia dinámica tal que la relación de productividades no mejora de "abajo para arriba".^{3/}

Estos factores ejercen una decisiva influencia sobre la distribución personal y familiar del ingreso y sus tendencias de cambio en el tiempo.

Efectivamente, sólo un reducido porcentaje de quienes incrementan la fuerza de trabajo se incorpora a los estratos superiores de productividad. Ellos son los dotados de mayor calificación y capacidad negociadora.

La calificación técnica en particular y la educación en general introducen "segmentaciones" o discontinuidades en los mercados de trabajo que luego son consolidadas a nivel sindical o gremial, pero que se fundan en heterogeneidades de carácter estructural y no - como podría erróneamente sugerirse - en "imperfecciones" del mercado laboral de raíz puramente institucional.

En los estratos inferiores de productividad se ha incorporado un sustancial porcentaje de la fuerza de trabajo, precisamente aquella de menor calificación técnica y educación general.

Esto repercute en la estratificación de ingresos. De un lado, atendiendo a la fuerza de trabajo que se incorpora a los diferentes estratos, podría hipotetizarse plausiblemente que sus ingresos salariales se correlacionan positivamente con los estratos de productividad en que se insertan, pero las diferencias de salarios interestratos son menores que las diferencias de productividad laboral. Esto se debe a que en los estratos de mayor productividad económica, ésta

^{3/} Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico",
op.cit.

/alcanza niveles

alcanza niveles tan altos que los incentivos salariales para asegurarse la mejor fuerza laboral no necesitan crecer al mismo ritmo que la productividad. De otro lado, atendiendo al mundo empresarial-propietario, en los estratos de alta productividad tanto el porcentaje de valor agregado que se convierte en remuneración de los propietarios, dentro de cada actividad, como su magnitud absoluta por empresa son muy superiores a los que predominarían en las capas intermedias e inferiores de la estratificación de productividades.

Todo esto determina que, tanto en materia de sueldos y salarios como de ingresos de la propiedad que se distribuyen a las personas, las tendencias de la distribución respondan a las posiciones tecnológicas y de poder en que se insertan los diferentes grupos sociales.

Aunque la concentración distributiva se mantenga constante, - medida por índices como el de Gini u otros - las diferencias absoluta per cápita se acrecientan y esto es importante en la reorientación de la oferta del producto social. Además, lo que tiende a acontecer es que cambia la forma de la distribución en favor de la mitad superior de ingresos. En efecto, las tendencias circulares y acumulativas del sistema perjudican especialmente a los que ya están más desfavorecidos.

Cabría entonces sugerir la conveniencia de que el examen de las tendencias en materia de desigualdades sociales tienda a fundarse en el estudio de la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas.

Del mismo modo, las tendencias en la composición de la oferta de bienes de consumo responde a las orientaciones de la demanda que derivan de la concentración distributiva en que se traducen aquellas desigualdades.

La asignación de los recursos materiales y humanos - tanto preexistentes como nuevos - que se van movilizandó merced a la utilización del capital productivo responde, desde luego, a aquellas

/tendencias en

tendencias en la orientación de la demanda. Otro tanto sucede con la composición de las importaciones de bienes de consumo y de producción. Este resultado es un corolario obvio de la racionalidad empresarial privada que, intentando llevar a un máximo la tasa de ganancia, busca "capturar" los incrementos de ingreso monetario de los estratos superiores.

Hasta aquí se ha pretendido establecer una esquemática secuencia causal entre la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas, la distribución del ingreso, la composición de la demanda, la composición de la oferta y la asignación de los recursos humanos y materiales. Para penetrar en las recomendaciones de política conviene ahora insistir en los aspectos atinentes a la distribución del capital.

En este contexto, la palabra "capital" se utiliza en el sentido schumpeteriano de una magnitud de poder adquisitivo general que está a disposición de los titulares de las empresas.^{4/} Ese poder adquisitivo deriva tanto de los ingresos por ventas como del ahorro personal y del acceso al crédito.

Las empresas del estrato tecnológicamente "moderno" concentran un porcentaje muy alto de la distribución del capital por niveles de productividad. En general se trata de personas jurídicas nacionales o extranjeras, privadas o mixtas, e incluso estatales, donde la magnitud absoluta del capital por titular es muy alta, estrechando significativamente la pirámide distributiva del capital en la "cúpula". Estas empresas, por lo general, trascienden el ámbito regional o local y se dirigen al mercado nacional o internacional.

^{4/} Schumpeter parte de una situación ideal-típica, que denomina "corriente circular", muy semejante a la competencia perfecta. Reserva el término "empresario" para quien introduce la innovación en el proceso económico y entiende por "capital" el poder adquisitivo que se pone a disposición de estos innovadores. Aquí se amplían los alcances del capital a la totalidad del poder adquisitivo en manos de los empresarios, sean o no innovadores

Su poder económico deriva de las posiciones oligopólicas y oligopsónicas que ocupan en el mercado, de su fácil acceso al crédito nacional e internacional y de su frecuente gravitación directa sobre las políticas económicas del Estado. En suma, tanto la distribución del progreso técnico como la del capital se concentran notablemente.

Las empresas del sector tecnológicamente "intermedio", por lo general, no tienen acceso directo y fluido a las grandes corrientes internacionales de capital ni de progreso técnico. Sus técnicas productivas - de bienes o servicios - no obstante ser propias de la sociedad industrial, tienden a quedar obsoletas en los centros capitalistas desarrollados. Su radio de operaciones es local o regional pero carecen de escala tecnológica y de capital como para cubrir el mercado nacional. En la pirámide distributiva del capital, ellas ocupan los estratos intermedios.

Las unidades económicas de subsistencia o preindustriales no son, en rigor, empresas capitalistas y hablar del "capital" que controlan es, hasta cierto punto, un eufemismo. Se trata de unidades familiares o incluso unipersonales, cuyo "capital" sólo les permite subsistir sin mayor posibilidad de lucro y acumulación. Su acceso al progreso técnico les está totalmente vedado y, en el fondo, constituyen meras estrategias de sobrevivencia de una fuerza de trabajo excluida del aparato productivo propiamente capitalista.

La temática de la desigualdad social en relación
con la propiedad de medios materiales y
humanos de producción

Ahora bien, los pobres - definidos aquí como los carentes de poder social y económico - sean o no propietarios de medios de producción, carecen de capital productivo, si por tal se entiende una magnitud de poder adquisitivo que se destina a adquirir factores productivos para elaborar bienes y servicios con el objeto de lucrar y capitalizar.

/Aquí resulta

Aquí resulta útil recordar el ciclo circulatorio del dinero utilizado como capital, por oposición al ciclo circulatorio del dinero utilizado para la subsistencia, tal como fue planteado por Marx. El análisis de estos ciclos es útil para distinguir entre el ciclo dinero-mercancía-dinero (propio del capital) y el ciclo mercancía-dinero-mercancía (propio de las actividades económicas orientadas a la subsistencia).

Los pobres ofertan como mercancía su capacidad de trabajo, carente de toda calificación, o los productos de su trabajo ayudados por el concurso de herramientas simples de carácter netamente preindustrial. En cualquier caso ellos parten ofreciendo una mercancía y solamente obtienen el dinero para reproducir precariamente su condición inicial. En términos de las conceptualizaciones vinculadas a la heterogeneidad estructural, las mercancías que producen los pobres son propias del estrato preindustrial de subsistencia.

Se entra aquí al complejo terreno de los regímenes de trabajo en América Latina. Ante todo cabría distinguir entre los regímenes laborales precapitalistas que aún predominan en ciertas áreas rurales de América Latina y las formas "transicionales" de reinserción en los regímenes laborales propios del capitalismo. En cualquier caso debe quedar en claro que se trata de regímenes laborales, es decir, de instituciones y relaciones sociales que regulan la asignación de la fuerza de trabajo en América Latina.

El carácter capitalista o precapitalista de estas relaciones no debe oscurecer el hecho básico de que se habla de propietarios de fuerza de trabajo y no de propietarios de capital o medios de producción.

En áreas rurales, si disponen de una parcela de tierra será para abaratar el ingreso monetario salarial que les pagan sus empleadores por la venta de su fuerza de trabajo. Esas regalías en especie constituyen, sin duda, medios básicos para su subsistencia.

/Independientemente de

Independientemente de su localización rural o urbana y del carácter capitalista o precapitalista de la relación, el principal e insustituible recurso con que cuentan para la subsistencia es su fuerza de trabajo. El hecho de que la ofrezcan directamente o ayudados de instrumentos simples, de que vendan bienes o servicios (producidos con técnicas preindustriales) no debe crear confusiones. Tampoco debe quedar oscurecida su condición de fuerza de trabajo por la circunstancia de que se los remunere en especie o dinero, por unidad o por tiempo, etc. Ellos son, ante todo, trabajadores incapaces de ahorrar, lucrar o capitalizar y no pueden ser confundidos con los rentistas, financistas o empresarios capitalistas, o con los hacendados tradicionales del orden señorial rural latinoamericano.

Las políticas sociales deben crear las condiciones para cotizar en el mercado esa fuerza laboral no calificada generando oportunidades de empleo más productivo.

En sentido amplio, como se sugirió antes, la difusión del progreso técnico hacia estos estratos de trabajadores no sólo incluye su incorporación a capas superiores de productividad laboral, sino también, su calificación técnica y, más genéricamente, su educación general.

Las políticas de educación, salud, nutrición, etc. son, básicamente, de competencia estatal. Ellas se encuentran en el límite entre las acciones distributivas y las redistributivas y todo depende de la profundidad, permanencia y significado de las acciones en que se concretan. Ellas no constituyen un objetivo explícito de la lógica del capital privado que responde a las tendencias concentradoras del ingreso.

Solamente el Estado puede contrarrestar esas tendencias cambiando la composición de la demanda de medios de producción y de consumo en la dirección requerida para satisfacer esas necesidades, actuando como intermediario entre la lógica del capital y los masivos requerimientos de los desposeídos. De ese modo puede reorientar la composición de la oferta de medios de consumo y de producción.

/Una función

Una función social del progreso técnico que ayude a paliar las deficiencias en la calificación laboral, podría ser el diseño de instrumentos productivos que, de un lado, posibiliten una alta productividad laboral y, del otro, reduzcan los requerimientos en materia de calificación. De este modo, la utilización de capital, actuando por el lado de la producción, podría incrementar la productividad laboral de los estratos más desfavorecidos y, actuando por el lado de la generación de ingresos, podría mejorar sus posiciones en la estratificación salarial.

Este doble efecto (sobre la producción y los ingresos) que emana de la utilización de capital no sólo afecta las condiciones técnicas de los instrumentos y equipos que se elaboran; también, y como es obvio, contribuye a determinar el "para quién" y el "qué" de la oferta final de bienes de consumo que se producen internamente.

La distribución del ingreso real para consumo de una sociedad, depende de la composición de la oferta interna de esos bienes. Dicha composición, a su vez, depende tanto de la producción nacional o "doméstica" como de las importaciones. En lo que sigue se considerarán someramente estos aspectos.

"Consumismo" y planificación social del consumo

La diferencia existente entre un sistema racionado y un mercado "libre" es que en el primer caso se distribuyen productos "con nombre y apellido", y en el segundo se distribuyen magnitudes abstractas de poder adquisitivo general que, dentro de ciertos márgenes, dan al consumidor posibilidad de elegir.

Esa libertad económica del consumidor está enmarcada por la magnitud de su ingreso monetario, por la cantidad y composición de los bienes que efectivamente se ofertan en el mercado, y por la estructura de precios relativos que se asocia a los mercados respectivos.

/Si se

Si se redistribuyen ingresos monetarios sin cambiar la composición de la oferta, el proceso inflacionario tiende a restablecer la distribución inicial del ingreso real o incluso la hace aún más regresiva. La redistribución del poder adquisitivo exige actuar también por el lado real o físico de la producción, incrementando la abundancia relativa de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas de la población y haciendo relativamente más escasos, con respecto a la demanda monetaria preexistente, aquellos bienes o servicios que satisfacen finalidades suntuarias o prescindibles. El alza en el precio de los suntuarios y el abaratamiento de aquéllos que satisfacen consumos esenciales tendrá como efecto neto y global una menor variedad en la gama de bienes y servicios de consumo que se ofertan, porque la disminución en las alternativas de consumo de los grupos de alto ingreso será más intensa que el incremento de esas alternativas en los grupos de bajo ingreso.

Es necesario cuestionar aquí el aserto liberal de la soberanía del consumidor 5/ y elegir entre las influencias de una publicidad privada orientada por la motivación de lucro y las de una orientación social del consumo que informe y eduque. No se trata de ir hacia un racionamiento sino de reducir los márgenes de elección en la gama de bienes que se ofrecen a los más adinerados para completar las

5/ "Más tampoco desde el punto de vista de la demanda podría hablarse de la soberanía del consumidor. En un régimen de competencia nadie obliga a nadie a comprar lo que no quiere; se adquiere lo que se desea cuando hay medios para hacerlo. Pero lo que se quiere es, en gran parte, el resultado del arte de sugestión colectiva que se ejerce cada vez más con el portentoso desenvolvimiento de los medios de comunicación y difusión social. ¡La soberanía dirigida! Caso muy claro éste de ambivalencia de la técnica; sirve para informar, pero al mismo tiempo para deformar. El carácter negativo de esa ambivalencia se opone al elemento positivo en la soberanía del consumidor. Y no hay contrapeso alguno en los medios de difusión masiva al servicio de la sociedad de consumo". Raúl Prebisch, "Estructura socio-económica y crisis del sistema", Revista de la CEPAL, Nº6, Segundo Semestre 1978.

necesidades básicas (materiales e inmateriales, individuales y sociales) de los más desfavorecidos.

Se trata, en suma, de oponer la racionalidad social de un consumo programado sobre la base de normas ética y científicamente explícitas, a la racionalidad individual de un "consumismo" orientado por una publicidad que apela a sutiles mecanismos de persuasión.

La pregunta crucial al respecto es cómo incrementar la abundancia relativa y abaratar el costo de aquellos bienes de consumo esencial - definidos de acuerdo con criterios éticos y científicos explícitos - sin llegar a extremos políticamente poco viables que impliquen la eliminación de la libertad económica del consumidor a través de un "racionamiento", o el desarrollo de costosas e ineficientes burocracias para controlar la variedad, tipo y calidad de los bienes de consumo que se producen y ofertan.

Sin duda, el Estado podría desarrollar, a bajo costo, agencias encargadas de informar a los consumidores e incluso de orientar sus preferencias sobre la base de los ya mencionados criterios éticos y científicos. Estas instituciones podrían ser un contrapeso a las inexactitudes y deformaciones de la publicidad privada pero su labor estaría limitada y enmarcada por la efectiva variedad de bienes y servicios de consumo que se ofertan en el mercado.

También podrían las agencias gubernamentales desarrollar o fomentar estudios en torno a lo que podría denominarse "tecnología del consumo" para el desarrollo de nuevas formas más baratas y eficientes de satisfacer necesidades esenciales en la esfera de la nutrición, la salud, la educación, la higiene, los servicios comunitarios básicos, etc. Atendiendo a las bien conocidas implicaciones ecológicas y medioambientales asociadas a la producción y uso de ciertos bienes de consumo, dichas investigaciones podrían tomar en consideración este aspecto de creciente importancia, tratando de inducir nuevas formas de consumo más adecuadas a tales objetivos y exigencias.

/Cabe reiterar,

Cabe reiterar, sin embargo, que el problema principal radica en lograr una efectiva reorientación del aparato productivo en la esfera privada que pueda ser viable en el marco de la constelación de poder que impera en las sociedades capitalistas periféricas de América Latina. A la discusión de este complejo tema se dedica la última sección de este ensayo.

Hacia una política social con efectos
distributivos de largo plazo

La utilización de capital - entendido como un poder adquisitivo que adquiere medios productivos, progreso técnico y fuerza laboral - es el punto de partida del proceso productivo y del proceso de creación de nueva capacidad productiva.

Las empresas pagan rentas, intereses y salarios a los propietario-financistas y trabajadores con el objeto de constituir su poder productivo. Esos pagos son, desde el punto de vista de las empresas, una utilización de capital productivo. Orientadas por las tasas de ganancia, las empresas asignan sus capitales para dirigir el proceso productivo de acuerdo con las señales del mercado. Su objetivo es "recapturar" el dinero que ellas mismas han lanzado a circulación, generando una composición de oferta que, presumiblemente, concuerde con las pautas de consumo de los perceptores de ingreso. El proceso de acumulación o formación de nueva capacidad productiva se orienta por las mismas pautas.

Surgen dos interrogantes. En primer lugar, ¿cómo lograr una reorientación de la oferta hacia los grupos que menos gravitan con su poder adquisitivo en el mercado? En segundo lugar, ¿cómo acelerar el incremento de la productividad laboral en los estratos tecnológicos preindustriales de subsistencia?

En otras palabras, se trata tanto de reorientar la distribución del consumo hacia los estratos socialmente más desfavorecidos, como de reorientar el progreso técnico hacia la creación de actividades más productivas hacia esos mismos estratos.

/Hay aquí

Hay aquí dos problemas de naturaleza diferente: el primero atañe a los incentivos que pueden aplicarse a las empresas para que reorienten el proceso productivo y acumulativo en el sentido indicado; el segundo, a los instrumentos más concretos que pueden utilizarse y a los horizontes temporales para el cumplimiento de las metas específicas. El primero es, preferentemente, un problema de política; el segundo se vincula al proceso de planificación.

Si no se considera la drástica estatización de los medios productivos - que conduciría a otro tipo de sistema económico - será necesario hacer uso de incentivos que aprovechen la racionalidad privada del capital.

El Estado puede actuar a través del mercado, como demandante de bienes de consumo y producción mediante contratos de gran escala con empresas del sector moderno, con el objeto de revenderlos a empresarios (en el caso de los medios de producción) o a consumidores (en el caso de los medios de vida).

De ese modo, puede reorientar la composición de la oferta de los medios de consumo y de producción de un modo diferente al que hubiera resultado de las tendencias "espontáneas" del juego económico. Esta reorientación no iría contra la lógica del capital sino que estaría fundada en ella. Más exactamente, tendería a lograr una coincidencia entre las metas de lucro empresarial y el objetivo de superar las formas más extremas de la pobreza o - más ampliamente - de lograr una democratización creciente de las pautas de ingreso y consumo.

El Estado captaría fiscalmente parte del ingreso generado para operar como demandante e intermediario en la circulación de medios de consumo y de producción con el objeto de revenderlos a precios accesibles. De ese modo cambiaría la composición de la oferta en el sentido de los fines de la estrategia. El Estado colocaría sus masivas demandas con plazos y condiciones lo suficientemente atractivas como para comprometer el aporte de las empresas nacionales y extranjeras de

/mayor escala

mayor escala y productividad. Sus dos objetivos centrales serían generar una oferta de medios de producción que permitieran elevar la productividad de los estratos preindustriales y reorientar la oferta de bienes de consumo en favor de los productos que satisfacen necesidades básicas. Al menos desde la perspectiva de un economista, éste es el germen o la base de una línea de política social capaz de cambiar no sólo la distribución monetaria del ingreso sino también la distribución del poder adquisitivo en el largo plazo. Es redistributiva desde el ángulo de los instrumentos que utiliza, pero puede llegar a ser distributiva en sus efectos de largo plazo si su "base de poder" le otorga suficiente profundidad y persistencia.

En todo caso, aunque una política de este tipo no implique una penetración directa del Estado en la esfera productiva ni una expansión desmesurada del sector público, ella exigiría un suficiente control por parte del poder político central en ciertas áreas claves: i) el sistema bancario central; ii) las operaciones cambiarias y de comercio exterior; iii) el sistema tributario; iv) el tratamiento a las empresas "modernas" (de gran escala y alta productividad).

En cuanto al modus operandi de una política de este tipo, sería prioritario aprovechar el progreso técnico que, en la esfera privada, emana precisamente de este estrato moderno fuertemente vinculado al capital transnacional. Estas unidades son las principales depositarias del progreso técnico que debería aprovecharse en esta estrategia.

Las empresas "modernas" y muy especialmente las transnacionales constituyen un conjunto de pocos y poderosos interlocutores detentadores del poder económico a nivel nacional e internacional. Ellas son protagonistas principales en el proceso de desarrollo económico capitalista. Si se hace "abstracción" de estas empresas se hace "abstracción" también del sistema capitalista en su fase oligopólica actual, lo que parece poco realista. Estas empresas se rigen por la lógica de la ganancia con una diversificación del riesgo

/y sometida

y sometida a una planificación privada a mediano y largo plazo. Su búsqueda de mercados carece de prejuicios políticos y penetra incluso a las economías planificadas. En los países periféricos más pobres se instalan para explotar sus recursos naturales. En los más diversificados y urbanizados de la periferia aprovechan las infraestructuras y el mercado interno para instalarse en los sectores productivos de bienes de consumo durables.

Un Estado dotado de una política coherente y sostenida puede aprovechar al estrato moderno y, en especial, al capital productivo transnacional para ponerlos al servicio de una desconcentración sectorial, espacial y social del progreso técnico y de sus frutos.

Es probable que una actitud de clara negociación con las empresas transnacionales, sobre la base de reglas del juego rigurosamente predeterminadas, pueda ser objeto de duras críticas por parte de ambos extremos del espectro ideológico.

Desde el lado de la izquierda marxista, supone negociar con la más pura expresión del capitalismo internacional en su fase monopólica imperialista, lo que repugna a los fundamentos básicos de su filosofía social y política. No obstante ello, es bien sabido que en la práctica los gobiernos de los países socialistas negocian con las transnacionales.

Desde el lado de la derecha liberal una estrategia de este tipo atenta contra la "soberanía" del consumidor, la competencia interempresarial y el "libre" despliegue de las fuerzas del mercado, lo que en la práctica significa aceptar la presencia de las corporaciones dejándoles amplia libertad de acción.

Para evaluar la viabilidad política de una estrategia orientada a aprovechar el poder productivo de las grandes corporaciones, sería necesario considerar las fuerzas sociales internas dispuestas a apoyar un proceso de esta naturaleza. Esto conduciría a un terreno cuya consideración es esencial y decisiva, pero que excede los alcances de este trabajo.

/En cualquier

En cualquier caso, las acciones aquí sugeridas pueden implementarse a distintos niveles de intensidad según sea la voluntad política del gobierno y su base de poder real.

Existe además la necesidad de optar o, mejor aún, establecer las proporciones en que, dentro de la estrategia, se promoverá la oferta de bienes y servicios tendientes a satisfacer las necesidades básicas y la de instrumentos productivos tendientes a incrementar la productividad laboral de los estratos de subsistencia.

En rigor la verdadera estrategia distributiva de largo plazo debería ser la eliminación del estrato preindustrial de subsistencia mediante la creación de nuevas actividades tendientes a elevar la productividad de la fuerza laboral allí ocupada y orientadas a producir de preferencia los bienes que satisfacen necesidades básicas de la población.

Si las corporaciones explotan productos primarios de exportación, sus tributaciones captadas por el Estado, deberían generar, vía comercio exterior, una composición de la oferta que favorezca los fines de la estrategia. Si operan orientadas al mercado interno, su poder productivo debe ser reorientado - por las vías ya indicadas - de manera directa (producción de medios de consumo) o indirecta (equipos e insumos) hacia la satisfacción de las necesidades básicas. En ambos casos, la meta central es aprovechar la alta productividad de este estrato empresarial para eliminar las capas preindustriales del aparato productivo incrementando la productividad laboral y reorientando la composición de la oferta hacia la producción de bienes de consumo masivo.

Conviene, por último, introducir algunas salvedades referidas a las acciones sugeridas. Todas ellas tienen relación con la viabilidad de su concreción práctica.

La primera, ya insinuada en el planteo anterior, se refiere a las restricciones impuestas por la constelación preexistente de poder político.

/La segunda,

La segunda, suponiendo que existen la base de poder y la voluntad política requeridas, atañe al nivel de desarrollo de cada país y a la forma como se están distribuyendo sus frutos. Así, la profundidad y amplitud de la acción fiscal redistributiva del ingreso, dependerá de su nivel medio por habitante y de su grado de concentración en cada sociedad concreta.

La tercera consideración tiene que ver con la eficiencia y grado de integración de las diferentes dependencias burocrático-gubernamentales que deban intervenir en el proceso de redistribución monetaria del ingreso, de reorientación de la demanda, de negociación con las empresas del estrato moderno y, eventualmente, de comercialización pública de los bienes involucrados.

La cuarta consideración se vincula a las respectivas posiciones de poder del gobierno, que intenta implementar la acción, y de las empresas del estrato "moderno" - especialmente las transnacionales - en la negociación de precios, cantidades y especificaciones tecnológicas de los bienes de consumo y de producción, cuya oferta global se pretende incentivar.

Un quinto aspecto, directamente ligado con el anterior, versa sobre la importancia del estrato moderno en el producto global generado dentro de cada país y el tipo de ramas en que las empresas se asientan. No será igual la situación si las actividades "modernas" - avanzada tecnología, gran escala, alta productividad - se ubican en productos básicos de exportación, que si lo hacen en industrias dinámicas. En el primer caso, la demanda reorientada no podrá aprovechar directamente el poder productivo interno y deberá ejercerse via importaciones.

De la reflexión anterior se deriva inmediatamente un sexto aspecto, a saber, la necesidad de compatibilizar los fines de la política social con otros objetivos ineludibles de toda programación económica global: limitaciones impuestas por el "estrangulamiento" exterior, el endeudamiento internacional, las presiones inflacionarias

/que de

que de allí puedan derivar, etc. Esto conduce a destacar que, en materia de instrumentos de política, independientemente del carácter social o económico de los fines perseguidos, hay restricciones estructurales y expedientes de acción que son obviamente comunes al proceso global de planificación.

Estas consideraciones tienen por objeto colocar en un contexto de mayor "realismo" las sugerencias anteriores, que sólo constituyen una instancia de búsqueda, orientada en una especial dirección, la de propender a una creciente desconcentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano.

Por último, aunque obvio, conviene recordar que no se ha pretendido plantear aquí el tema de una transformación integral de las estructuras sociales periféricas, sino el de la planificación social dentro de una constelación de poder como la que impera contemporáneamente en la mayoría de los países de América Latina. 6/

6/ Dentro del tema más amplio, complejo y conflictivo de la transformación social periférica desde sus mismas raíces estructurales, véase el estimulante ensayo de Paul Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", Revista de la CEFAL, Nº 10.

