

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

## SUMARIO

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo<br><i>Fernando H. Cardoso</i>                    | 7   |
| Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones<br><i>Marshall Wolfe</i>                                    | 41  |
| Política fiscal y desarrollo integrado<br><i>Federico J. Herschel</i>                                          | 69  |
| Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales<br><i>José Medina Echavarría</i>                     | 115 |
| Comentario de John Durston                                                                                     | 139 |
| Comentario de Carlo Geneletti                                                                                  | 142 |
| Comentario de Eduardo Palma                                                                                    | 145 |
| Comentario de Gregorio Weinberg                                                                                | 147 |
| Comentario de Marshall Wolfe                                                                                   | 150 |
| Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'<br><i>Carlos Real de Azúa</i>                   | 153 |
| El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?<br><i>Francisco Barreto y Roy T. Gilbert</i> | 175 |
| Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"                                        |     |
| Comentario de Joseph Hodara                                                                                    | 187 |
| Comentario de Eugenio Kossarev                                                                                 | 191 |
| Comentario de Octavio Rodríguez                                                                                | 203 |
| Comentario de Marshall Wolfe                                                                                   | 217 |
| Algunas publicaciones de la CEPAL                                                                              | 223 |

### *Comentario de John Durston*

El autor ha logrado expresar, con un estilo tan riguroso como elegante, una preocupación honda y sincera por los valores democráticos y humanistas. Como punto de partida metodológico, busca "la apoyatura inicial de estudios de inspiración conservadora" acerca del presente y futuro de "las grandes democracias capitalistas". En gran parte el trabajo puede considerarse como una hábil síntesis de las interpretaciones conservadoras, ya que ellas fundamentalmente no se contradicen con el breve comentario sobre las ideas de la 'nueva izquierda' como así tampoco con las conclusiones generales. De hecho, el planteamiento del problema en términos de una "crisis de la democracia occidental" y de la urgencia de recuperar la efectividad democrática, es conservador en el sentido estricto de la palabra, ya que se supone una situación, anterior a los trastornos y amenazas actuales, que habría que conservar o restaurar.

En la síntesis del diagnóstico conservador el autor se basa principalmente en las obras de dos pensadores norteamericanos, D. Bell y R. Heilbroner, quienes expresan su malestar por las tendencias políticas registradas en su país durante las últimas décadas y su preocupación por las consecuencias a largo plazo. Aquí deseo comentar, en el contexto empírico de la historia reciente de los Estados Unidos, un solo aspecto del planteamiento conservador resumido en este artículo —aspecto, sin embargo, a mi juicio muy importante para el argumento. Me refiero a la 'sobrecarga' de demandas hechas al Estado actual.

Para condensar más aún este argumento, se entiende que una causa principal del "funcionamiento defectuoso de la democracia actual" sería una reciente sobrecarga de nuevas demandas y las consiguientes aportaciones y contribuciones por parte del Estado. Estas pretensiones constituirían un profundo peligro para la supervivencia de la democracia: no sólo porque implicaría un grado creciente de intervencionismo estatal, que destruiría el individualismo y los derechos personales, sino que la imposibilidad fiscal de satisfacer todas estas demandas de 'cuasi-derecho público' llevaría inexorablemente al colapso de la hacienda pública, o a un recorte de la participación democrática como única medida salvadora para conservar esa misma democracia.

Pero ¿quiénes son "los individuos o grupos" que están insistiendo con estas pretensiones excesivas, y por qué lo hacen? Por momentos parecería que fuera en la 'conciencia ciudadana' en general donde nace esta percepción según la cual las nuevas aspiraciones de consumo han adquirido el carácter de derecho público subjetivo. Pero el artículo deja en claro que no es el público en general el responsable de esta sobrecarga; son los grupos que no pudieron satisfacer sus demandas en el mercado, quienes "en forma perentoria" y "traspasando los límites de la proclamada igualdad en el punto de partida exigen en realidad igualdades efectivas por su contenido". No sería muy exagerado formular así las conclusiones del argumento: ciertos grupos e indivi-

duos que no fueron capaces (¿por incapacidad mental o por pereza?) de satisfacer sus deseos de consumo valiéndose de la igualdad de oportunidades, ahora pretenden que el Estado satisfaga sus necesidades y deseos, como un derecho. Estas demandas excesivas amenazan la estabilidad del mismo sistema democrático; en parte sería por la irresponsabilidad de estos grupos si se llega a enfrentar una crisis fiscal y la amenaza de un régimen autoritario e intervencionista.

No se ofrece en el artículo indicación alguna acerca de la identidad de estos grupos. Sin embargo, es sabido que en los Estados Unidos este debate fue precipitado por las nuevas demandas, y por las nuevas formas de plantearlas, de los sectores de pobreza crónica: la población negra; la hispanoparlante; los grupos indígenas; y los blancos de Apalachia (mineros, minifundistas, obreros agrícolas migrantes); quienes aunque minoritarios constituyen en su conjunto cerca de la tercera parte de la población nacional. Pero en el contexto del funcionamiento del sistema socioeconómico norteamericano, es muy posible interpretar de otra forma estas demandas, lo que nos llevaría a conclusiones muy distintas del concepto de 'sobrecarga de demandas'.

En el estudio de Medina Echavarría se declara categóricamente que no se pretende examinar en detalle la relación entre las instituciones políticas y las económicas. En rigor, se trata de hacer 'ciencia política' divorciada de la 'economía política'. Esta decisión parece particularmente lamentable en este caso, y por varias razones. Al relegar los factores económicos (con excepción del crecimiento del producto bruto) a los *ceteris paribus* del análisis, restan varios supuestos económicos como bases implícitas del análisis político; más todavía, aunque las nuevas demandas de dichos grupos

incluían, por cierto, sus derechos civiles básicos y alguna participación proporcional en la toma de decisiones públicas en general, eran (y son) más que nada demandas económicas, como deja en claro el mismo artículo. Al evitar discutir la relación política-economía, el análisis descarta las posibles causas económicas de la crisis, como así también excluye la posibilidad de soluciones que implicarían cambios estructurales en el sector económico.

Pero antes de tomar en consideración las causas y las soluciones de las nuevas demandas de los sectores postergados, volvamos sucintamente a los presupuestos económicos, implícitos en el argumento conservador. El más evidente, es la idea de que existe una real igualdad de oportunidades en los Estados Unidos. Está suficientemente comprobado y admitido que este aspecto del *American Dream* es en gran parte un mito; lo cual no excluye una cierta movilidad social muy limitada de la que ha sido efectivamente excluida la tercera parte de dicha población. Más sutiles son las implicaciones que posee la afirmación de que las demandas de estos grupos constituyen un peligro para la democracia porque son nuevas, perentorias y excesivas, para la capacidad de la hacienda pública. En realidad, la historia del desarrollo económico norteamericano es en parte la historia de las demandas y presiones hechas al Estado por parte del poderoso sector económico: desde los dueños de los ferrocarriles y grandes financistas del siglo pasado, pasando por los industriales del acero, del automóvil, del petróleo, etc., hasta la hoy gigantesca industria de la defensa. En gran parte lograron ellos sus objetivos en materia de políticas y concesiones especiales, no porque fuesen más justas que las actuales demandas de los grupos postergados, sino porque provenían de

sectores poderosos. Por otra parte, son también aceptables las demandas ya tradicionales de ciertas organizaciones profesionales, como la poderosa American Medical Association; y, después de un período inicial de luchas reivindicatorias, los grandes sindicatos industriales que constituyen en cierta forma una élite laboral con mecanismos exclusivistas. Si las demandas de estos grupos con relación al Estado no han excedido la capacidad de éste, es porque el actual sistema político 'pluralista' constituye precisamente el producto de las distintas demandas e influencias de los grupos de interés y de los sectores de la economía privada. Como es evidente, los sectores negros, hispanoparlantes, etc., han sido tradicionalmente excluidos de este sistema pluralista en lo que se refiere tanto a una plena participación económica como política. Los mecanismos y las razones de esta discriminación, numerosos y complejos, son en gran parte de origen económico, pero entre ellos no puede dejarse de señalar también el racismo.

Las demandas recientes de estos sectores rezagados son 'nuevas' en varios sentidos. En primer lugar son demandas de un nuevo tipo de garantías por parte del Estado de igualdad en el empleo, de varios servicios no tradicionales, etc. La historia de estos movimientos empezó por cierto con demandas de igualdad de oportunidades, pero pasó gradualmente a la demanda de igualdades "efectivas por su contenido"; y esto por dos razones principales: porque aun cuando las futuras generaciones tendrían una oportunidad igual a la de los otros sectores de la sociedad, la tercera parte de la población actual sigue siendo pobre porque no tuvieron esa igualdad "en el punto de partida", y por otro lado, porque se vio bien pronto que las medidas empleadas (acceso a la educación, no discriminación en

el empleo, etc.) no eliminaban las raíces de los mecanismos reales de la discriminación económica. En este contexto, la política de cuotas (en la educación superior, en el empleo, etc.), es esencialmente una "solución liberal" ya que no se basa en una apreciación completa de la relación entre las clases sociales ni pretende cambiar en lo fundamental las instituciones económicas relevantes.

En segundo lugar, las tácticas empleadas por los grupos postergados fueron también bastante nuevas, sobre todo durante el apogeo del movimiento negro pro derechos civiles del decenio 1955-1965: marchas, boicots, *sit-ins*, etc. Las presiones al Estado dentro del sistema pluralista se expresan a través de las 'máquinas' locales de los dos grandes partidos políticos tradicionales, y mediante los *lobbyists* o agentes profesionales de los grupos de presión y empresas, en el Congreso mismo.

En cambio, las tácticas de 'resistencia pasiva' de los grupos postergados, repercutieron en parte bajo la forma de presión económica directa, pero mucho más a través de la confrontación moral del público en general con las realidades de la opresión. En este sentido constituyeron un tremendo estímulo a la responsabilidad de la ciudadanía, una 'concientización' acerca de los verdaderos principios democráticos, es decir, todo lo contrario de una amenaza a estos valores.

Por último, las nuevas demandas representan presiones de grupos que siempre estuvieron fuera del juego de la democracia pluralista y, como tal, lógicamente exceden las posibilidades de la actual estructura del sistema político-económico.

Por consiguiente, desde esta perspectiva ¿en qué sentido podría decirse que un sistema público de seguro médico (por tomar el único ejemplo concreto de

'demandas' citado en el texto) constituye una sobrecarga al sistema, o una amenaza a los principios democráticos? Evidentemente innovaciones de este tipo, fundadas en conceptos de justicia social, implicarían cambios sustanciales en la distribución del ingreso, del poderío económico y de la participación política, pero sería absurdo argüir que superan la capacidad de la economía norteamericana. En cuanto al peligro que significaría para el individualismo creativo y los derechos personales una creciente intervención del Estado, deben recordarse que hay varias formas de intervencionismo. El intervencionismo de poderosos intereses económicos en los asuntos públicos es evidentemente poco democrático, como lo son también y por definición, las restricciones impuestas por un Estado autoritario.

Ahora bien, la participación popular en la toma de decisiones constituye por sí misma una forma de intervencionismo en el campo económico a través del Estado; esto alteraría el funcionamiento de un sistema económico basado hoy en las decisiones de las grandes empresas, pero no implica necesariamente una disminución de los derechos de las personas ni mucho menos una 'crisis' de la democracia. Parece más que irónico el hecho de que algunos analistas funcionalistas, al mismo tiempo que descartan de entrada soluciones que implican cambios económicos estructurales para resolver los problemas y las demandas surgidas de las desigualdades socioeconómicas, encuentran perfectamente aceptable contemplar la posibilidad de un recorte de la democracia como único remedio a esta 'crisis'.

### *Comentario de Carlo Geneletti*

Mucho aprecio el trabajo de Medina Echavarría por la firmeza y la claridad con que ha enfocado un problema de gran envergadura y profunda relevancia para nosotros.

Sin embargo, hay dos puntos de desigual importancia acerca de los cuales me parece útil plantear algunas dudas. El primero, y el menos importante, se refiere a la afirmación de que el tipo de sistema político imperante en los países occidentales influye sobre las tendencias de cambio en el sistema político de los países menos desarrollados. No queda claro si esta relación obedece a la posibilidad de que los regímenes democráticos usen su poderío económico para imponer proyectos políticos de su agrado, o se trata de una simple difusión de patrones

culturales. En el primer caso creo que la afirmación estaría equivocada, por lo menos en su sentido general; en el segundo, a mi parecer la relación, si la hay, es demasiado frágil.

Pero el punto principal que quiero discutir son las afirmaciones de que las democracias occidentales están atravesando un período de crisis, y de que esta crisis afecta también al ideal democrático, a la Democracia con mayúscula, entendida como un sistema de protección de los derechos personales y de canales de participación popular en el manejo de la *república*. Entiendo que esto lo comparte el autor cuando manifiesta su preocupación porque los valores básicos de la civilización occidental puedan verse amenazados por las dificultades que están