

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

35

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1988

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G.1527-P
Agosto de 1988

#### Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
ISSN 0251-0257

**SUMARIO**

La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio. <i>Gert Rosenthal.</i>	7
La agricultura en la óptica de la CEPAL. <i>Emiliano Ortega.</i>	13
Las regiones como espacios socialmente contruidos. <i>Sergio Boisier.</i>	39
* Algunos alcances sobre la definición del sector informal. <i>Martine Guerguil.</i>	55
Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina. (Seminario en homenaje a José Medina Echavarría).	63
Medina Echavarría y el futuro de América Latina. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	71
* Cultura política y conciencia democrática. <i>Enzo Faletto.</i>	77
Una esperanzada visión de la democracia. <i>Jorge Graciarena.</i>	83
El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. <i>Aníbal Pinto.</i>	93
* Otra noción de lo privado, otra noción de lo público. <i>Aníbal Quijano.</i>	101
Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría. <i>Aldo Solari.</i>	117
* Dilemas de la legitimidad política. <i>Francisco C. Weffort.</i>	125
* Los actores sociales y las opciones de desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	143
Publicaciones recientes de la CEPAL.	149



# La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio

*Gert Rosenthal\**

Sean mis primeras palabras para expresar nuestro más profundo reconocimiento al Gobierno y al pueblo de Brasil por acogernos en esta hermosa y hospitalaria ciudad. Hacía 35 años que nuestro máximo foro intergubernamental no tenía la oportunidad de celebrarse aquí, pero ello no significa en modo alguno que la CEPAL haya estado ausente de la experiencia brasileña. Todo lo contrario. Hemos tenido el privilegio de seguir sistemáticamente la evolución de la economía brasileña, sobre todo a través de nuestra oficina que viene funcionando en este país desde 1968 con el apoyo del gobierno. Así, Brasil, crisol de las más variadas vivencias históricas, ha enriquecido enormemente nuestro acervo de conocimientos, señalando, entre otros aspectos, el camino de la industrialización inserta en las corrientes del comercio mundial.

Asimismo, sería largo enumerar los nombres de hijos dilectos de estas tierras que mucho han aportado a los trabajos de la Secretaría. Sin embargo, no puedo dejar de mencionar la original y pionera contribución de Celso Furtado, quien hoy nos honra con su presencia. Por todo eso, es auspicioso celebrar nuestro cuadragésimo aniversario en uno de los países que más hizo por dar vida a la Comisión y más sigue haciendo por enriquecer y reforzar sus actividades.

Este período de sesiones, señor Presidente, marca una fecha especial en la vida institucional de la CEPAL. A lo largo de los últimos cuarenta años la institución ha podido seguir la etapa de más intensas transformaciones económicas y sociales en la historia independiente de América Latina y el Caribe. Esa etapa surgió precisamente como una reacción a las convulsiones asociadas con la gran crisis de los años treinta y la segunda guerra mundial. Hoy, estamos nuevamente inmersos en un período de ajuste y transición. De allí que haya que remozar los patrones nacionales de desarrollo, a paso y medida que se reconstruye el orden económico internacional. Tenemos que poner la vista en el futuro, apoyándonos en lo aprendido y edificado que va quedando atrás.

Es por ello que quisiera referirme hoy, en especial, al papel pasado, presente y futuro de la CEPAL en el desarrollo de la región. Lo hago, en primer término, obligado por el momento de crisis que vivimos, y persuadido de que toda transición constituye un estímulo a la reflexión, por ser el cambio la más humana de las condiciones. En segundo lugar, porque formo parte de una generación que no participó en las labores iniciales de la Secretaría, durante el que, sin duda, fue su período más creativo. Esto me permite apreciar su significado con la objetividad que hace posible la distancia de los años. Mi generación se siente identificada con un ideario —no con una ideología— que ha inspirado desde su fundación las labores de la Secretaría.

Ese ideario se nutre en dos fuentes principales. La primera es el compromiso indeclinable con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y en particular, con el de “promover el progreso económico y social de todos los pueblos...” dentro del concepto más amplio de libertad y democracia. Ello no sólo valida nuestra meta y nuestra vocación de alcanzar el desarrollo integral, sino también nuestro respeto por la pluralidad de puntos de vista. La segunda es una profunda identidad latinoamericana y caribeña, que nos induce a abordar la agenda del desarrollo desde la perspectiva de los países que forman nuestra región. Así, reducida a su expresión más sencilla, la misión de la CEPAL es ni más ni menos que la de buscar vías al desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe.

\*Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Discurso inaugural del vigesimosegundo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, Brasil, 20 al 27 de abril de 1988.

En el pasado, las maneras en que dicho cometido se tradujo en acciones fueron muy variadas, pero con mucho, la más significativa ha de encontrarse en el dominio de las ideas. En efecto, si la Secretaría de la CEPAL ha creado un acervo importante, éste proviene de sus contribuciones al pensamiento económico latinoamericano. Lo más distintivo de la CEPAL en los años cincuenta, en efecto, fue su creatividad, esto es, su capacidad de integrar un conjunto coherente de ideas en torno al progreso económico latinoamericano en las primeras décadas de la postguerra. Muchas de esas ideas resultaron relevantes, y por eso fueron controvertidas y, no pocas veces, malinterpretadas. Hoy en día el debate sigue vivo, lo que demuestra la vigencia del análisis cepalino.

Quisiera, entonces, ahondar mi propia interpretación de ese acervo institucional, sobre todo en las vertientes que podrían señalarlos derroteros hacia el futuro. Al hacerlo, no me referiré a los conceptos y proposiciones básicos de la Secretaría, que son ampliamente conocidos. Más bien deseo destacar la capacidad de la CEPAL de articular un pensamiento económico *propio*, en especial al enriquecer y adaptar a las realidades latinoamericanas las teorías económicas en boga en el mundo. Ahí está lo que Fernando Henrique Cardoso acertadamente ha llamado "la originalidad de la copia"<sup>1</sup>. Y ello explica también la singular capacidad de convocatoria de la CEPAL a través de toda su vida institucional. En los hechos, el pensamiento económico cepalino se ha convertido en patrimonio intelectual de América Latina; patrimonio que es apreciado como algo propio, aun por quienes discrepan de él.

Al recrear y amoldar conceptos universales a las realidades de la región, la Secretaría de la CEPAL imprimió tres rasgos distintivos a su estilo de trabajo, que es importante recordar.

*Primero*, recurrió a una mezcla original de pensamiento y acción. A la institución no le satisfizo la sola abstracción teórica, ni el pragmatismo sin guía en la reflexión. Se buscó tenazmente poner los conceptos al servicio de la acción, en un juego dialéctico entre ideas y realidades. De ahí el interés de la Secretaría en realizar estudios prolijos por países, y en analizar la coyuntura internacional. Estos hechos subrayan el carácter inductivo del método de trabajo de la CEPAL, en el cual las recomendaciones de política económica se apoyan en interpretaciones conceptuales, validadas por situaciones específicas.

*Segundo*, como norma de trabajo se cuestionó el pensamiento convencional en su aplicación mecánica a las realidades latinoamericanas. Se puso así en tela de juicio el supuesto de que las medidas de economía política surten resultados semejantes sea que se las aplique a economías desarrolladas o a economías en vías de desarrollo.

*Tercero*, dado que la realidad está siempre sujeta a continuas mutaciones, pronto se reconoció la necesidad de amoldar el pensamiento cepalino a las cambiantes circunstancias socioeconómicas, incluidas las transformaciones inducidas por las políticas de desarrollo mismas. La Secretaría nunca concibió su matriz conceptual como un cuerpo inmutable de ideas. El propio Raúl Prebisch insistió, una y otra vez, en la necesidad de "renovar incesantemente nuestro pensamiento"<sup>2</sup>.

Por estas causas, el pensamiento económico de la CEPAL alcanzó considerable influencia dentro y fuera de la región. Las sendas variadas que siguió la difusión de ese pensamiento aportan también lecciones para el futuro. Sin duda en ello desempeñó un papel vital la semejanza y complementariedad de percepciones entre los gobiernos y la Secretaría, especialmente en los foros de la Comisión. De hecho, a veces se pierde de vista que la Comisión reúne tanto a los gobiernos como a la Secretaría. Esta última le brinda apoyo, pero su única influencia real reside en el poder persuasivo que tengan sus argumentos. En este aspecto, lejos de tomar posiciones de prédica doctrinaria, la Secretaría se ha puesto al servicio de los gobiernos, como una especie de caja de resonancia de ideas y recomendaciones, apoyando la reflexión colectiva con investigación, asesoría, capacitación y formulación de interpretaciones y propuestas de política económica.

En ese legado —los tres rasgos distintivos de su estilo de trabajo y la manera en que la Secretaría y

<sup>1</sup>F.H. Cardoso, "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL* N° 4, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977, pp. 7 al 40.

<sup>2</sup>Exposición de Raúl Prebisch, el 7 de junio de 1978, al conmemorarse el trigésimo aniversario de la CEPAL en Santiago de Chile. Este mensaje fue reproducido en la *Revista de la CEPAL* N° 6, Santiago de Chile, segundo semestre de 1978, pp. 286 a 288.

los gobiernos interactuaban— la CEPAL puede encontrar fuente de inspiración y, a la vez, el método de identificar tareas relevantes en su actuación futura al servicio de América Latina y el Caribe. En efecto, hoy, más que nunca, hace falta un amplio debate sobre las sendas más propicias para alcanzar la modernización socioeconómica de una región que, al parecer, perdió la capacidad de crecer en los años ochenta, y donde la fuerza de las circunstancias ha relegado a segundo plano las preocupaciones del desarrollo de mediano y largo plazo ante los imperativos de la coyuntura.

Hoy, más que nunca, hace falta un esfuerzo por adaptar las verdades convencionales de los paradigmas neoliberales y nekeynesianos a las realidades distintivas de América Latina y el Caribe.

Hoy, más que nunca, hemos de revisar la manera en que nuestros países se insertan en la economía mundial, en los ámbitos comercial, tecnológico y financiero.

Hoy, más que nunca, cuando dos tercios de la humanidad se debaten aún entre el hambre y la miseria, sin que exista razón objetiva para mantener ese estado de cosas, hace falta que en la agenda de la comunidad internacional se realce la importancia del desarrollo sostenido.

Y hoy, como ayer, los temas del desarrollo integral que están en el centro de nuestras preocupaciones, siguen siendo relevantes para las sociedades latinoamericanas, por más que las circunstancias hayan cambiado y, por ende, requieran proposiciones remozadas.

Así hoy, como ayer, hemos de preocuparnos por la manera en que se accede al progreso técnico y se lo aplica al proceso productivo latinoamericano. Hoy, como ayer, hemos de explorar fórmulas a fin de que tanto los costos de ajuste como los beneficios del crecimiento se distribuyan de manera más equitativa entre la población. Hoy, como ayer, sigue siendo indispensable alentar la formación de capital, como requisito esencial para el crecimiento y como vía para absorber buena parte del avance tecnológico. Hoy, como ayer, debemos definir el papel del Estado y de los agentes privados en la economía, dentro de sociedades crecientemente democráticas y participativas. Hoy, como ayer, la interacción política forma parte de la experiencia del desarrollo. Hoy, como ayer, la cooperación intrarregional tiene una función vital que desempeñar en la modernización de estructuras económicas y en el inevitable juego de intereses que dará forma al ordenamiento económico en gestación a escala mundial.

Y hoy, como ayer, la CEPAL debe continuar depurando y aplicando el método de trabajo que antaño le rindió tan fecundos resultados. En ese sentido, es importante que siga desempeñando el papel de mediadora entre las ideas y la acción. Ello obliga a estar al día en la evolución del pensamiento en los diversos campos de las ciencias sociales y, a la vez, a profundizar el análisis de las realidades cambiantes de Latinoamérica, del Caribe y su entorno externo. Entre esas realidades destaca la diversidad de situaciones que presentan los distintos países de la región y, sobre todo, los problemas peculiares de las economías de menor dimensión económica, que han sido particularmente castigadas por la crisis de los últimos años.

Asimismo hoy, más que nunca, es pertinente cuestionar la pretendida validez universal de las tesis económicas elaboradas en el mundo industrializado, en función de las singularidades de América Latina y el Caribe. Debe admitirse que el desarrollo de los países del Tercer Mundo no transitará necesariamente por las mismas sendas que recorrieron las economías hoy industrializadas, ni que ha de resultar en una réplica fiel de éstas.

Debemos reiterar el concepto fundamental, pero cuestionado en algunos círculos en años recientes, de que la economía política más adecuada para los países en vías de desarrollo es cualitativamente distinta a la que conviene a las naciones desarrolladas. No cabe aceptar la asimilación acrítica de verdades convencionales, apoyadas en supuestos acaso alejados de las circunstancias latinoamericanas, y a veces insuficientemente comprobadas. Así, por ejemplo, puede aceptarse que en los centros la preocupación por el crecimiento no siempre ocupe un lugar de primera importancia. Nuestro caso es distinto. El atraso, la marginalidad y la pobreza hacen que en nuestros países el desarrollo sea precisamente la meta que no podemos abandonar.

Al mismo tiempo, el pensamiento de la CEPAL habrá de continuar amoldándose a los cambios de circunstancias que se presenten dentro y fuera de la región. Valga la mención de un caso: contrariamente a lo que suele afirmarse, la Secretaría le ha atribuido una creciente importancia a la exportación

de manufacturas desde el inicio de los años sesenta. Al hacerlo, no se abraza posición alguna en el debate abstracto sobre las virtudes e inconvenientes de políticas "aperturistas" frente a las estrategias orientadas al mercado interno; simplemente se responde a las alteraciones económicas reales que se observan dentro y fuera de la región. Tal como se indica en los documentos elevados a la consideración de esta reunión, es preciso avanzar simultáneamente hacia el perfeccionamiento de la articulación económica interna y regional, así como hacia el mejoramiento de las formas en que nuestras economías se insertan en la economía internacional. Adviértase aquí cómo lo que permite fundir ambos eslabones fundamentales de la nueva estrategia del desarrollo latinoamericano es precisamente su dependencia funcional del progresivo avance del proceso de industrialización, que continúa siendo un pilar insustituible del crecimiento sostenido.

De igual modo, afirmar las virtudes del mercado en la asignación de recursos no significa negar un papel fundamental al Estado en el proceso de desarrollo. De nuevo, son las circunstancias socioeconómicas específicas, reflejadas en la tensión creadora de la interacción de agentes públicos y privados, las que definen los campos de actividad de los agentes productivos, con variaciones sustanciales en el tiempo y de un país a otro. Así, la vieja y falsa dicotomía entre intervención y mercado ha de ser sustituida pragmáticamente por políticas en que se integren y aprovechen los elementos positivos de ambos mecanismos.

No existe tampoco oposición entre la meta de estrechar la integración latinoamericana y las estrategias de articulación a la economía internacional. Así lo demuestra palmariamente la experiencia europea y así lo exige la búsqueda de fórmulas para atenuar la crisis y de vías para renovar el proceso de desarrollo regional. Los apremios de la desfavorable coyuntura actual facilitarán superar los complejos problemas de coordinación de políticas económicas que antes contuvieron los avances de la integración regional o subregional.

La Secretaría, desde luego, no pretende tener respuestas a todos estos interrogantes y mucho menos presume ser poseedora del monopolio de la verdad latinoamericana. Disponemos, sí, de experiencia; hay una tradición institucional, existe capacidad de convocatoria y contamos con un método de trabajo que nos permite ser un mecanismo decantador de las ideas económicas. A fin de cumplir con este papel, la Secretaría ha de interactuar sistemáticamente con los gobiernos y relacionarse, además, con la comunidad académica y los agentes privados de la región.

En esa tarea, la Secretaría aporta el análisis de todos y cada uno de los países de la región y la reflexión sobre opciones y estrategias de mediano y largo plazo. De su lado, los gobiernos tienen el conocimiento íntimo de sus respectivas realidades y objetivos nacionales, y pueden evaluar en mejor forma las restricciones sentidas en la coyuntura. Conjugar ambas visiones enriquecería notablemente la capacidad creativa y de acción de la región. Hago, entonces, un llamado a que usemos ese potencial para vencer la crisis, para avanzar en el esclarecimiento de las vías más propicias al desarrollo integral de América Latina y el Caribe. Y lo formulo aquí porque este foro constituye una de las instancias más importantes al servicio de tan noble tarea.

Lo anterior me lleva a algunas reflexiones finales sobre la naturaleza y el alcance de los trabajos de la Comisión, de la que también son miembros algunos de los principales países del mundo industrializado. Este último hecho no es casual. Pone de relieve la importancia que atribuimos al diálogo entre los países desarrollados y en desarrollo en torno a la cuestión siempre presente de la inserción de América Latina y el Caribe en la economía internacional. Y también nuestra intención de facilitar la discusión de caminos y opciones necesariamente inmersa en las tensiones asociadas al relacionamiento entre unas y otras naciones.

Preciso es reconocer que en años recientes, conforme se ha profundizado la crisis regional, ese diálogo se ha tornado difícil. Si bien los países desarrollados y en desarrollo podrían coincidir en que el origen de los problemas se halla en una compleja interacción de fenómenos internos y externos, son muy distintas las apreciaciones que unos y otros hacen cuando se trata de deslindar responsabilidades. Asimismo, pese a que todos los gobiernos aceptarían que para superar la crisis se precisa una combinación de esfuerzos nacionales y de mejoras en el ambiente económico internacional, se está lejos

de haber llegado a un consenso sobre la distribución de las cargas del ajuste y acerca de las tareas que han de realizar unos y otros países para favorecer la reactivación y el crecimiento.

Simplificando al extremo el punto de vista de la Secretaría (tal y como se expone en la documentación que fundamentará el debate de este período de sesiones), diremos que la reactivación duradera de las economías de la región exige al menos tres requisitos previos vertebrales. Primero, se necesita una economía internacional en expansión —lo que a su vez depende del crecimiento vigoroso y estable de las principales economías del centro—, acompañada de un régimen comercial más equitativo y menos restrictivo. Segundo, es preciso revertir las transferencias al exterior de recursos financieros que afectan adversamente a muchos de nuestros países, buscando fórmulas conjuntas y mejores al problema del endeudamiento externo y a la movilización de nuevos recursos. Tercero, es necesario aplicar políticas de cambio estructural tendientes a transformar la capacidad productiva, incrementar la productividad, elevar el ahorro interno, hacer más equitativa la distribución del ingreso y mitigar los severos desequilibrios macroeconómicos de los últimos tiempos.

Para superar la crisis en forma perdurable, es indispensable que estos tres requisitos —los dos primeros en el ámbito de la cooperación internacional, el otro en el dominio del esfuerzo interno de cada país— se cumplan en forma simultánea. Tal estrategia de acción no beneficiaría exclusivamente a nuestros pueblos, sino que multiplicaría también el aporte latinoamericano a la normalización y la expansión armónica del conjunto de la economía mundial.

Ahí ha de encontrarse la clave de un diálogo verdaderamente constructivo entre los países industriales y los países en desarrollo en torno a la manera de compartir esfuerzos y responsabilidades en la reactivación y en el reordenamiento de la economía mundial. Hasta ahora, pese a los considerables esfuerzos de ajuste realizados por los países de la región y el altísimo costo social que ellos han pagado, los resultados han sido insatisfactorios. Por eso, los gobiernos latinoamericanos sostienen, con razón, que sus pueblos han sobrellevado una parte desproporcionada del costo del ajuste internacional. Hay que reconocer, asimismo, que los avances registrados en el marco del diálogo entre naciones desarrolladas y en desarrollo han sido magros, mientras la abundancia de críticas recíprocas ha llevado a la “fatiga” de los participantes, y a la erosión de las instancias de negociación multilateral.

Sin embargo, todavía es tiempo de rescatar la capacidad constructiva, esperanzadora, de ese diálogo, sobre todo en los foros del sistema de las Naciones Unidas. De otra suerte, de no satisfacerse los requisitos mencionados, la presión de las circunstancias podría forzar a los países de América Latina y el Caribe, a implantar políticas de mayor aislamiento. Trátase de una opción que, al entender de la Secretaría, no responde hoy a la voluntad de los países de la región, ni en definitiva es la más eficiente para su desarrollo. Sin embargo, es igualmente improbable que los gobiernos de América Latina y el Caribe puedan seguir imponiendo sacrificios a sus poblaciones por mucho tiempo más, sin contar con la decisión política de la comunidad desarrollada de contribuir al logro de una solución equitativa de uno de los problemas que más afectan la convivencia internacional.

Sería trágico, en efecto, provocar la división del mundo en compartimentos estancos, cuando se dispone de los medios, la creatividad y las instituciones para lograr soluciones mejores. En este foro habría que impulsar la búsqueda de soluciones cooperativas que constituyen la respuesta más racional y ventajosa para todos. No es una utopía, sino una exigencia insoslayable, dar prelación al tema del desarrollo económico en las discusiones de los países industrializados sobre el futuro ordenamiento de la economía internacional. Ni es ocioso o irrealista impulsar el diálogo abierto sobre las responsabilidades que habrán de asumir, sin excepción, todos los miembros de una economía mundial cada vez más estrechamente integrada.

Señor Presidente, la quinta década de la existencia de la CEPAL se inicia en un ambiente cargado de celos e incertidumbre, pero que también ofrece oportunidades. Nuestra región ya demostró durante treinta años de postguerra una considerable capacidad de concretar crecimiento y modernización. Hoy América Latina y el Caribe disponen de los recursos humanos y naturales, así como de la necesaria creatividad, para dominar la crisis y acceder al siglo XXI con mejores perspectivas, en el marco de sociedades crecientemente democráticas y participativas. Un clima económico internacional favorable sin duda facilitaría en forma decisiva el éxito de ese esfuerzo; pero en su ausencia, los pueblos

latinoamericanos estarán obligados a encontrar por sí mismos las soluciones necesarias. No hacerlo conllevaría el riesgo de producir fracturas sociales insalvables.

En tales circunstancias, la CEPAL tiene ante sí un doble papel que desempeñar. Primero, ha de contribuir a renovar el pensamiento económico latinoamericano, combinando ideas con realidades y acciones. Ese ha sido su aporte singular en el pasado, y continuará siendo su misión principal en las transformaciones de fines del presente siglo. Segundo, conforme a la mejor tradición de las Naciones Unidas, ha de alentar el acercamiento y la cooperación entre los países de la región y entre éstos y los centros industrializados. El *desideratum* consistiría en facilitar el desarrollo latinoamericano a la par que la expansión ordenada de la economía mundial. A la postre, las soluciones apoyadas en el entendimiento recíproco y la concertación son claramente superiores a las que surgen de la imposición o la conservación de desigualdades contrarias a los valores de la democracia. Es por ello que los pueblos y gobiernos de América Latina y el Caribe deben impulsar, contra toda resistencia, el avance hacia su modernización económica, social y política.

## La agricultura en la óptica de la CEPAL

*Emiliano Ortega\**

El autor presenta en este artículo el tema agrario en el pensamiento de la CEPAL, recogiendo desde las referencias directas aparecidas en los primeros escritos del año 1949 hasta los análisis más recientes.

Las preocupaciones surgidas a propósito de la industrialización: se centraron en la transferencia de fuerza de trabajo desde el área rural hacia las ciudades, en la capacidad de la agricultura para responder a las nuevas necesidades de materias primas y alimentos, y en la permeabilidad de las unidades productivas del sector a las tecnologías modernas. Las tareas que la agricultura estaba llamada a cumplir en el proceso industrializador se veían, en opinión de la CEPAL, comprometidas por la vigencia de condiciones estructurales que se habían ido configurando desde muy antiguo.

Con el transcurso del tiempo surgió en casi todas las agriculturas nacionales una capacidad real de absorción de tecnología y de capital, que fue modificando la organización de la producción y las relaciones sociales tradicionales. Sin embargo, el agro presenta problemas sociales que se hacen progresivamente más inquietantes a la luz de la experiencia global de las economías, que manifiestan ya las limitaciones de los procesos de industrialización y urbanización. Estas afectan la capacidad de generación de empleo, el esfuerzo de ahorro e inversión y, muy especialmente, la distribución del ingreso y de los beneficios del crecimiento económico.

En esta perspectiva, la CEPAL centra su atención en las derivaciones sociales de la modernización productiva; en las escasas intervenciones públicas destinadas a transformar las estructuras agrarias, y en la insuficiente atención que se concede a las economías campesinas. Estas empiezan a ser consideradas un área social muy significativa, tanto por el volumen de productos agrícolas y de alimentos autoconsumidos y entregados a los mercados, como por la capacidad de arraigo y retención de poblaciones y fuerza de trabajo rural.

En los escritos de la CEPAL sigue percibiéndose entonces una fuerte preocupación por los problemas agrarios, cuya naturaleza actual es muy distinta a la de mediados de siglo.

\*Economista agrícola de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## Introducción

El permanente estudio y análisis de la región que ha realizado la CEPAL desde su creación misma en el año 1948, fue configurando un conjunto de ideas que por su originalidad e identidad han sido reconocidas genéricamente como "el pensamiento de la CEPAL". A quienes la identifican por sus afanes industrializantes quizá les sorprenda el hecho de que la CEPAL desde sus primeros escritos se ocupó del sector agrícola y de la cuestión rural. No podría haber omitido estos temas en el análisis de una región donde —en el momento de su creación— más del 50% de la población era rural. En rigor, la dedicación al tema agrario ha sido una constante en el análisis socioeconómico de la CEPAL, así como han sido persistentes el atraso y la inequidad en el campo.

Como lo señaló Iglesias (1973), la CEPAL se propuso dos tareas: de un lado, estudiar y poner al descubierto la realidad económica y social de América Latina en su conjunto y de cada uno de sus pueblos; y, del otro, indicar —tarea no siempre exenta de riesgo— las soluciones posibles que dichas realidades exigían y que, algunas veces, sólo podían darse en la forma de diversas alternativas.

En este artículo se ha procurado mostrar el punto de vista de la CEPAL, mediante el seguimiento de sus escritos en el transcurso del tiempo.

### I

## Primer período: interpretaciones y formulaciones iniciales

### A. POR UN NUEVO DESARROLLO

#### 1. *Dos tipos de desarrollo*

En uno de los primeros documentos de la CEPAL (Prebisch, 1951 a), se establece una comparación entre la nueva concepción del desarrollo y el desarrollo pretérito, ejercicio que tiene la virtud de haber sintetizado con mucha nitidez las reflexiones y propuestas de la primera hora. Tal análisis permite señalar que esos procesos difieren en cuanto al objetivo que persiguen, la exten-

sión que abarcan y la forma cómo se cumplen. Mientras el desarrollo pretérito tenía como meta primordial abastecer la demanda de productos primarios de los grandes centros industriales, en la nueva concepción del desarrollo el objetivo era elevar el nivel de bienestar de los países. En el primer caso, el instrumento principal para conseguir una variada gama de importaciones de productos manufacturados era la exportación; en el otro, el progresivo desenvolvimiento de la producción interna.

En el pasado, el fenómeno del desarrollo se circunscribía a las zonas vinculadas estrechamente a la economía internacional. No era, pues, un fenómeno de grandes masas humanas, salvo cuando desencadenaba amplios movimientos de migración internacional. En cambio, en la nueva concepción se abarca sectores cada vez mayores de la población, ya que, a fin de cuentas, significa llevar la técnica moderna a la producción primaria y a labores de exigua productividad, en las cuales se encuentra parte importante de la fuerza de trabajo.

## 2. *El paradigma de la sociedad industrial*

La noción de atraso relativo provocó un movimiento de opinión que puso de manifiesto la necesidad imprescindible de acortar distancias. El mencionado informe de la CEPAL (Prebisch, 1951 a), p. 1)<sup>1</sup> analiza a fondo la posición de América Latina en el proceso industrializador. Sostiene que en el largo período transcurrido desde la revolución industrial hasta la primera guerra mundial, las nuevas modalidades de producción, con que la técnica ha venido manifestándose incesantemente, abarcaron apenas un pequeño porcentaje de la población mundial. Fueron formándose así los grandes centros industriales del mundo, en tanto que la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, participaba en escasa medida en el mejoramiento de la productividad.

El paradigma industrializador adquiere fuerza, especialmente desde la gran depresión, hasta convertirse en el núcleo de la concepción misma del crecimiento económico y del desarrollo, y se hace inseparable de toda concepción

estratégica o política. Lenta y sostenidamente, el ideario de la industrialización va siendo acogido por los países de América Latina y penetrando prácticamente en todas las clases y estratos sociales. El paradigma de la sociedad industrial fue aceptado por encima de las diferencias ideológicas.

“El diagnóstico crítico acentuaba sobre todo dos aspectos complementarios: la insuficiencia de la industrialización, que incluso en los países más aventajados se centraba en las llamadas industrias ligeras o tradicionales; y el patrón de relacionamiento exterior, precario en sus posibilidades dinámicas y altamente inestable y vulnerable debido a su dependencia de la exportación de uno o muy pocos productos primarios de exportación” (CEPAL, 1977, p. 3).

Para comprender cabalmente los planteamientos de la CEPAL, debe evitarse una confusión muy frecuente. La propuesta industrializadora consultaba no sólo el desarrollo fabril, sino también la penetración generalizada de la técnica moderna en los diversos sectores de la economía. Por cierto que ello suponía la introducción de esa técnica para elevar la productividad mediante el fomento de las industrias propiamente tales. “Hemos definido el desarrollo económico de la América Latina como una nueva etapa en la propagación universal de la técnica capitalista de producción. En cierto sentido, se repite ahora un proceso similar al siglo XIX, cuando se desarrollaron industrialmente países que hoy son grandes centros” (Prebisch, 1951 a), p. 66).

## 3. *El estado precapitalista o semicapitalista de gran parte de América Latina*

Preocupaba a la CEPAL el contraste entre “la etapa muy avanzada del desarrollo capitalista de los grandes centros y el estado pre o semicapitalista en que se encuentra aún parte considerable de la América Latina”.

Numerosas insuficiencias y limitaciones se presentaban ligadas al funcionamiento de las economías periféricas, cuyo núcleo vital estaba formado por las actividades primario-exportadoras. Una parte importante de la población permanecía estancada en formas de vida y de actividad seculares, sin conexión directa con el mercado mundial. Las formas de explotación de la tierra, y en consecuencia el nivel de vida de las

<sup>1</sup>En el caso de documentos reimpresos, el número de página que se indica alude a la reimpresión.

masas, seguían siendo esencialmente precapitalistas en extensas regiones de América Latina, cuya importancia demográfica era relativamente grande. Allí, el problema del desarrollo económico se manifestaba ante todo en una exigencia de progreso técnico en la agricultura y las demás actividades conexas; y entre estas últimas, en los medios de comunicación. La CEPAL percibe claramente la diferencia entre lo que denomina agricultura comercial y agricultura secular de subsistencia, desvinculada de los mercados mundiales, a la que no llegan los estímulos del exterior y que, por lo tanto, permanece en una situación de estancamiento productivo, al margen del progreso técnico. Existen “países, donde la agricultura se encuentra casi por entero en la etapa precapitalista” (Prebisch, 1951 a), p. 11).

#### 4. *La insuficiencia de las economías periféricas exportadoras*

En la producción primaria se manifiesta notoriamente la población redundante y se hace sentir en forma imperiosa la necesidad de suplir la deficiencia de aquel factor dinámico tradicional mediante la introducción de uno nuevo, surgido del propio desarrollo industrial.

El primer informe de la CEPAL concluye de manera categórica: “Las exportaciones no son suficientes para absorber el incremento de la población, ni mucho menos el sobrante real o virtual de la población activa de la agricultura y de otras actividades”. Y agrega: “Parecería pues no estar al alcance de la América Latina, considerada en su conjunto, la posibilidad de aumentar sensiblemente su capacidad para importar, mediante el acrecentamiento de sus exportaciones a los grandes centros, más allá de los límites fijados por el incremento de ingreso real de éstos y por las restricciones de diversa índole con que tropiezan aquéllas. El propósito de sobrepasar tales límites significaría, en realidad, forzar las exportaciones en desmedro de los términos del intercambio, sin lograr aumento sustancial en la cuantía exportada” (Prebisch, 1951 a), p. 33).

Por ello, treinta años más tarde, Prebisch (1978) puede sostener con énfasis: “Nos preocupaba, además, el fenómeno del estrangulamiento exterior del desarrollo. Las exportaciones pri-

marías tendían a crecer con relativa lentitud, en tanto que las importaciones provenientes de los centros lo hacían con relativa celeridad. Había pues que industrializarse a fin de producir internamente aquello que, por esa disparidad, no era posible procurarse en el exterior. Industrializarse y alentar a la vez las exportaciones primarias”.

“La primera etapa de la industrialización tenía necesariamente que sustentarse en la sustitución de importaciones. Sin duda alguna que hubiera sido más sabio combinarla con el estímulo de las exportaciones industriales a los grandes centros. Pero quién hubiera podido pensar sensatamente en ello durante los largos años de la depresión mundial, de la segunda guerra y de la postguerra”.

“Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente”.

Otro de los temas que preocupaba a la CEPAL era el de la vulnerabilidad económica exterior de los países latinoamericanos y la posibilidad de atenuarla, uno de cuyos aspectos se refería al problema de los excedentes agrícolas:

“Hay países latinoamericanos que encaran con ansiedad muy comprensible ciertos acontecimientos cuya índole —aunque sea al parecer transitoria— no disminuye la importancia presente de sus repercusiones internacionales. Los Estados Unidos, en virtud de su política de paridad de precios agrícolas, han acumulado excedentes de productos que llegan a la cifra extraordinaria de 6 000 millones de dólares, de los cuales piensan liquidar 1 000 millones en el mercado mundial durante los próximos tres años... Aun cuando la práctica que se sigue en la venta de excedentes en los mercados internacionales es cautelosa, y una parte de ellos se concede a manera de subsidios para promover el consumo en países en que es escaso, no podría negarse que la mayor oferta que ello trae consigo afecta adversamente los precios” (Prebisch, 1954, p. 88). Las aprensiones de la CEPAL eran muy fundadas y se vieron confirmadas posteriormente.

## B. INDUSTRIALIZACION Y AGRICULTURA

### 1. *Industrialización y atraso rural*

Conviene recordar, a fin de descubrir el hilo conductor de este artículo, que uno de los puntos de partida del análisis que postulaba la industrialización de América Latina era el atraso de las poblaciones rurales. Esta es una preocupación manifestada permanentemente, incluso en la actualidad, por la CEPAL. El propio Prebisch, al celebrarse los treinta años del organismo, declaró: "Ante todo, vinculábamos estrechamente la industrialización al progreso técnico de la agricultura. La productividad era allí muy baja, sobre todo en la agricultura destinada al consumo interno. Se imponía pues un gran esfuerzo para aumentarla y contribuir así, junto a otras medidas, a la elevación del nivel de vida de las masas rurales... ¿Pero qué hacer con la fuerza de trabajo redundante que el progreso técnico generaba en la agricultura? Veíamos en ello un importantísimo papel dinámico para la industria y otras actividades que adquieren amplitud con el desarrollo: absorber con crecientes ingresos esa fuerza de trabajo redundante" (Prebisch, 1978).

En un estado de técnica primitiva la proporción de gente ocupada en la agricultura y demás ramas de la producción primaria es muy alta. A medida que la técnica progresa, esta proporción va disminuyendo, mientras aumenta la importancia relativa de la población ocupada en la industria, el comercio, los transportes y los servicios. Al propagarse, pues, el progreso técnico a los países periféricos y penetrar sobre todo en los sectores precapitalistas y semicapitalistas de su economía, la distribución de la población relativa experimenta, necesariamente, modificaciones sustanciales (Prebisch, 1951 a), pp. 11-12). ¿Qué hacer con las poblaciones que debían abandonar las actividades primarias, que en su mayor parte eran rurales?

### 2. *Industrialización y tecnificación de la agricultura*

Estas y otras razones condujeron a la CEPAL, en 1949, a señalar que el camino del progreso tecnológico —y el aumento consiguiente de la producción— exigía absorber, mediante el desarrollo de la industria y otras actividades, la población activa redundante.

En 1954, Prebisch expresó en forma categórica: "La industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico y constituye el necesario complemento de la tecnificación de la agricultura y de una extensa gama de ocupaciones precapitalistas de escasa productividad" (Prebisch, 1954, p. 7).

Así, desde el punto de vista de la CEPAL, quedaba muy nítidamente definida la complementación entre el avance de la agricultura y de otras actividades primarias y la necesaria industrialización y diversificación económica del proceso de desarrollo. Es decir, el progreso de la agricultura, y en general de las poblaciones rurales, exigía la formación de un mercado alternativo de trabajo en la industria y en otras actividades.

La CEPAL sabía que en los países avanzados uno de los acicates más vigorosos para el progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria había sido la evolución de los salarios provocada por el incremento continuo de la productividad industrial. Por ello, Prebisch afirmaba: "El progreso técnico de la agricultura fue pues, en gran parte, la consecuencia del desarrollo industrial. De ahí su intensa preocupación [de la CEPAL] por el papel empleador de la industria. La agricultura de la América Latina requiere también un progreso técnico considerable, si se ha de elevar el nivel de vida de las masas" (Prebisch, 1951 a), p. 69).

## C. LA INVERSION Y EL EMPLEO

### 1. *Un viejo problema de gran actualidad*

Entre los temas relativos a la inversión, ya en 1949, la CEPAL expuso uno de los conflictos más agudos para el desarrollo de los países latinoamericanos, acerca del cual insistiría a propósito de la crítica a los estilos de desarrollo: "Países con ingresos per cápita comparables a los que poseían

mucho tiempo atrás los grandes centros industriales, propenden a imitar las formas actuales de consumo de éstos, y como también tratan de asimilar su técnica productiva, que exige un fuerte ahorro per cápita, no es de extrañar que siendo, como es, relativamente escaso el ingreso de tales países, se vean sujetos a muy fuertes tensiones entre la gran propensión a consumir y la necesi-

dad perentoria de capitalizar, y que estas tensiones se resuelvan frecuentemente en arbitrios inflacionarios" [inflacionarios] (Prebisch, 1951 a), p. 78).

Para la CEPAL, la incorporación de nuevas tecnologías, mediante la introducción de equipos modernos, en segmentos importantes de las actividades primarias e industriales y de los transportes de América Latina podría generar un sobrante adicional de fuerza de trabajo, en virtud de un incremento en la productividad. Para emplear a los desplazados era necesario que el capital por hombre fuera semejante al prevaleciente en los sectores ya modernizados. ¿Se dispondría de suficiente capital para equipar abundantemente todos esos sectores?

### 2. La aplicación óptima del capital

Por entonces se formulan también criterios claramente diferenciados respecto de lo que había sido la experiencia de las naciones industrializadas.

El hecho de que en algún centro una nueva dotación de capital haya llegado a ser más rentable que otra, porque la economía adicional de mano de obra permite compensar con creces el costo de amortización e intereses, no quiere decir que vaya a suceder lo mismo en un país periférico donde prevalecen menores salarios. Este compra en el exterior equipos de capital que se fabrican pagando salarios altos, para obtener una rebaja de costos computada de acuerdo con el bajo nivel de remuneraciones prevaleciente en él.

En las economías con escasa capacidad de ahorro, el aumento de la densidad de capital hace subir sensiblemente la tasa de interés. En los países periféricos el costo de capital aumenta entonces en mayor proporción que en los céntricos, en la medida que la densidad de capital por hombre se acrecienta y, a la vez, la reducción del costo de la mano de obra es menor que en aquéllos, a causa del nivel inferior de los salarios. En las naciones menos desarrolladas la combinación óptima de mano de obra y dotación de capital exigirá un grado de densidad de capital por hombre menor que en los países de alto desarrollo industrial. No debe olvidarse, por otro lado, que parte importante de los países de América Latina luchan por asegurar una densidad adecuada de capital a grandes masas de su población

que permanecen en estado precapitalista o semicapitalista. Este tema, que concierne a las poblaciones en estado precapitalista o semicapitalista, fue planteado a la luz de la cuestión rural y es considerado históricamente un problema crucial para el desarrollo. La CEPAL sostenía por entonces que "el aumento de la densidad de capital en ciertas actividades significa una distorsión muy sensible en la serie de combinaciones óptimas adecuadas a un país en desarrollo" (Prebisch, 1951 a), pp. 74 y 75).

### 3. El problema de las inversiones en la agricultura

Con este título la CEPAL propuso muy tempranamente, en 1951, una discusión en torno a un problema que en los años setenta adquirió gran relevancia: la llamada modernización de la agricultura (Prebisch, 1951 b), p. 47).

El problema se planteaba como la dualidad de metas del progreso tecnológico, el cual se manifiesta clara y distintamente en las inversiones agrícolas, cuya particularidad consiste en que son diferenciables en la práctica, según el fin que se persiga. Algunas de esas inversiones buscan aumentar la cantidad de producto por unidad de tierra; otras, disminuir la cantidad de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto mediante la mecanización del trabajo en sus distintas gradaciones, desde el empleo de mejores implementos hasta el uso de equipos técnicamente más avanzados.

Desde el punto de vista de la economía global, el grado en que sea conveniente introducir la mecanización—independientemente de las ventajas individuales del empresario— depende no sólo del capital disponible para adquirir los equipos y liberar mano de obra, sino también del capital disponible para absorberla en la industria o en otras actividades. Si la mecanización va más allá de la capacidad de la economía de absorber la gente que pudiera ser desplazada por esta causa, se da origen al problema de la desocupación tecnológica. Y éste es tanto más grave toda vez que en la agricultura es más fácil evitar ese fenómeno, ya que en ella las inversiones son divisibles y para aumentar la producción no es necesario incurrir en economías contraproducentes de mano de obra.

Este es un aspecto muy importante en el

proceso de expansión del progreso técnico en América Latina, al cual no se ha concedido toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de trabajadores provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido, en algunos casos, en gente subocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana.

Considerando la abundancia de potencial humano en el agro y la escasez de capital, la mecanización debería ser siempre objeto de muy cuidadosa atención en los programas de desarrollo económico; máxime cuando el capital escaso puede tener una aplicación mucho más provechosa en el aumento del producto, sobre todo si se ha llegado al límite de las posibilidades de absorber el excedente de mano de obra. "Hay casos notorios, y no poco frecuentes en estos países, en que el incremento de producción de la tierra depende en gran medida del mejor aprovechamiento de los recursos disponibles existentes y no de nuevas inversiones de capital".

Ante todo conviene recordar —sostenía Prebisch en 1954—, que el aumento de productividad puede lograrse ya sea por un aprovechamiento más intenso del capital o de la tierra inmediatamente disponibles, o por el mejor aprovechamiento de la mano de obra. "Compréndese fácilmente que en países de escasez relativa de capital y abundancia relativa de mano de obra (real o virtual), los procedimientos técnicos que aumenten la productividad del capital o de la tierra han de tener generalmente un más alto orden de prelación, pues con el mismo capital —sin inversiones adicionales o con pequeñas inversiones— se puede obtener un incremento del producto" (Prebisch, 1954, p. 52).

El caso típico de aumento de la productividad con escasas inversiones se halla en la agricultura. En la misma unidad de tierra han podido obtenerse grandes aumentos de productividad con mejores procedimientos de cultivo y conservación del producto. Por cierto, la investigación y aplicación de estas formas de aumentar la productividad con el mismo capital —o con un capital ligeramente acrecentado— y la misma cantidad de tierra, debiera tener prioridad respecto de las que exigen mayores aumentos de capital.

Y advierte Prebisch que cuando la mecaniza-

ción no contribuye a expandir el producto —y hay casos—, sus efectos no se traducen en un aumento del rendimiento por unidad de tierra, sino en disminución de la mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto.

#### 4. Estructura de tenencia y uso de la tierra

Igualmente, el problema de la tenencia de la tierra es planteado anticipadamente por la CEPAL. Consciente de la insuficiencia en materia de ahorro y de capitalización, desde sus primeros escritos sostiene que no todo ha de esperarse de las mayores inversiones, sino que debe procurarse también un aprovechamiento racional de lo que se tenga. La solución, sin embargo, suele tropezar en muchos países con el gran obstáculo del régimen de tenencia de la tierra. Si por un lado se encuentran grandes extensiones bien cultivadas, por otro hay tierras en que al gran propietario le basta utilizar mal o medianamente una parte de ellas para extraer una renta sustancial. Este acaparamiento hace que la tierra sea de difícil acceso para el agricultor que no la posea. "De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas, que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible".

¿Cómo resolver el problema del empleo de las poblaciones rurales, dada esta desigual distribución de los recursos en la agricultura?

"Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. Cualquiera que sea esta solución, no se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular), si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo" (Prebisch, 1951 b), p. 50).

La misma perspectiva en que se vislumbraba la solución del problema agrario en 1951 se reitera en 1954, año en que se advierte mayor con-

fianza en el proceso de crecimiento, en el que cabe un importante papel al empresariado y al Estado.

“El esfuerzo de la industrialización en América Latina se está realizando principalmente por el empresario formado en los mismos países latinoamericanos... [se trata de] una realidad indiscutible y las claras pruebas de su empuje y aptitud constructiva sugieren lo que es posible esperar de su acción futura si se le brindan los incentivos y las condiciones favorables de que hoy no disfruta en grado suficiente... También surge y se afirma —sostenía la CEPAL— el empresario en las actividades agrícolas, aunque la subsistencia de anacronismos en el régimen de la tierra constituye allí uno de los obstáculos que más dificultan la fructificación de la iniciativa privada. El desarrollo económico en América Latina depen-

de en gran medida de la acción del empresario privado” (Prebisch, 1954, p. 12).

Junto a la valoración de la iniciativa privada del empresariado, la CEPAL señalaba explícitamente el papel del aparato público, postulando la tesis de que el desarrollo económico en modo alguno ha de ser “sólo el resultado del juego espontáneo de las fuerzas económicas”. Sostenía, además, que era preciso conjugar la iniciativa privada con una firme política del Estado, mediante un tipo de intervención que promoviera el desarrollo, creando condiciones que orientaran y estimularan, en uno u otro sentido, la acción del empresario, sin regular sus decisiones individuales. Para lograrlo, el Estado debe recurrir a los resortes de las políticas monetaria, cambiaria, fiscal y aduanera, y a sus inversiones básicas (Prebisch, 1954, p. 9).

## II

### Período de reafirmación y crítica a la industrialización

#### A. OBSTACULOS EN EL CAMINO

A comienzos de los años sesenta, se expresan articuladamente las ideas que se habían venido elaborando y madurando a partir de la década precedente. Entre los documentos publicados, hay dos que merecen especial mención: el primero, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (CEPAL, 1961) constituye una buena referencia para conocer las principales líneas del pensamiento de la institución al cumplir diez años de vida; el segundo, de gran interés, se titula *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (CEPAL, 1963). En ambos se aborda el fenómeno de la “insuficiencia dinámica del crecimiento”.

A mediados de los años sesenta, la CEPAL publica *El proceso de industrialización en América Latina*, en el que hace una evaluación crítica de este proceso. Se formulan interesantes alcances al desempeño de la agricultura regional y se reafirma, desde la perspectiva de la industria, la necesidad de hacerla objeto de cambios. Por otra parte, a fines del decenio, aparece la primera

versión de *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, del Dr. Raúl Prebisch (1970), que en cierta forma marca la culminación del período.

A este período se lo ha denominado de reafirmación ya que puede decirse que el ideario original fue asimilado o se confundió con las estrategias y políticas aplicadas en numerosos países latinoamericanos. Sin embargo, durante este lapso hubo que ratificar y ampliar algunas formulaciones, puesto que, una vez desaparecidos los elementos condicionantes que estuvieron presentes en el lanzamiento del proceso industrializador, ciertas corrientes ortodoxas sintieron la tentación de mirar hacia atrás.

Por otra parte, en la segunda mitad de los años cincuenta, surge el imperativo de efectuar una introspección crítica, como consecuencia de las dificultades con que tropiezan tanto el propio proceso industrializador como el de propagación

de las nuevas tecnologías y, sin duda, el de cambios en el relacionamiento externo.

### 1. *Insuficiencia de crecimiento y desigualdad*

Al comprobar que el crecimiento se tornaba insuficiente para satisfacer las aspiraciones de una población en rápida expansión, la CEPAL sostuvo que ello no se debía a factores circunstanciales o transitorios, sino que "son expresión del orden de cosas existentes", por fallas estructurales que no se han sabido o podido corregir (Prebisch, 1963).

La crisis podría expresarse en dos planos: i) en el orden externo, en las múltiples anomalías y deficiencias todavía vigentes en el campo del comercio, el financiamiento y las inversiones externas, así como en los obstáculos para impulsar con mayor celeridad y amplitud la integración latinoamericana; ii) en el interno, en ciertas características todavía predominantes en la estructura social de los países del área, sobre todo la excesiva rigidez de la estructura social para abrir paso a nuevas personas, grupos y, en forma genérica, al grueso de la población para que alcancen otro nivel de participación efectiva y, en segundo lugar, como reflejo de esa "sociedad de participación limitada", la existencia de "privilegios distributivos" que se traducen en marginación de las masas de las metas y tareas del desarrollo.

El informe de 1961 contiene una afirmación extremadamente grave: "con el desarrollo económico [las] disparidades [del ingreso] suelen haber aumentado antes que disminuido" (CEPAL, 1961).

El estudio de 1963 denuncia dos elementos sobresalientes de la estructura distributiva: i) la notoria concentración en los tramos altos y la magra participación de la base de la pirámide, cuyos integrantes perciben un ingreso medio de 120 dólares anuales. No obstante representar la mitad de la población, este segmento efectúa apenas un quinto del consumo total de América Latina; ii) la considerable desigualdad en la distribución que, lejos de significar un fortalecimiento del ahorro y la capitalización, ha reproducido niveles y formas de consumo que se equiparan, y a menudo exceden, a los que exhiben los grupos correspondientes de las economías industrializadas. Así, los sacrificios sociales y las restricciones sobre la amplitud del mercado in-

terno que implica la marcada desigualdad del ingreso no se ven, ni siquiera hipotéticamente, compensados por una elevada tasa de acumulación.

### 2. *Origen de las disparidades*

A comienzos de la década de 1960, se pensaba que en otros tiempos esas grandes disparidades habían sido causadas en gran parte por el régimen de tenencia de la tierra y la forma de valorización de este recurso por el progreso colectivo. Sin embargo, el problema subsiste y a veces en mayor grado. Y a él han seguido agregándose disparidades de diferente origen: excesivo proteccionismo industrial, prácticas restrictivas de la competencia —que además desalientan el progreso técnico—, consecuencias regresivas de la inflación, intervención discrecional del Estado en las decisiones económicas de los individuos, etcétera.

La organización social carecía en ese entonces del poder suficiente para modificar los patrones distributivos. La CEPAL reconoce que la organización sindical está aumentando considerablemente su poder, pero apunta que hay países en que todavía no ha podido alcanzar la eficacia necesaria para conseguir que las remuneraciones se ajusten al aumento de la productividad. Se da aquí una manifestación muy seria de la abundancia relativa de mano de obra de escasa productividad.

Para reorientar el proceso general de desarrollo se propone: i) concentrar el esfuerzo de desarrollo primordialmente en la mitad de la población latinoamericana que percibe ingresos exiguos; ii) superar la idea de que el desarrollo se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo; iii) extirpar "la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados"; y iv) lograr la penetración acelerada de la técnica mediante "transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social" (Prebisch, 1963, pp. 3-4).

## B. LA AGRICULTURA: UN SECTOR CONFLICTIVO

Desde fines de los años cincuenta la CEPAL y otros organismos internacionales, particularmente la FAO, intensifican sus críticas al desempeño económico y social de la agricultura. Se la responsabiliza de suscitar efectos negativos en el desarrollo general de los países y se propone reiteradamente la ejecución de procesos de reforma agraria.

1. *La agricultura, factor de estrangulamiento*

En el documento de 1961, ya citado, la CEPAL afirma que "el régimen prevaleciente de tenencia de la tierra en la mayor parte de los países latinoamericanos es uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico" (CEPAL, 1961).

A su vez, el informe de 1963 calificaba a la agricultura, y en particular a sus formas precapitalistas o semicapitalistas, entendiéndose por tales al campesinado, como "el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano" (Prebisch, 1963).

El régimen de tenencia se caracteriza por una distribución extremadamente desigual de la tierra y del ingreso que ésta genera. Una cantidad relativamente pequeña de grandes propietarios posee la mayor parte de la tierra productiva en tanto que el resto de ella se distribuye en infinidad de fincas pequeñas y medianas, generalmente insignificantes para una explotación racional.

En todos los documentos de la CEPAL, el análisis de la tenencia de la tierra se hace a partir de esa "cantidad relativamente escasa de grandes propietarios". Algunos "trabajan bien", otros suelen "obtener una renta cuantiosa sin preocuparse de mejorar la explotación de su tierra". Otros buscan en la propiedad "una defensa contra la inflación o un medio de escapar o atenuar la progresividad del impuesto". En fin, hay también quienes buscan en la tierra un campo de inversión circunstancial y de especulación. La gran propiedad era "una de las razones del minifundio". La otra explicación era de orden demográfico: "las tierras empobrecidas por el cultivo secular están sometidas a la presión más aguda de una población que se multiplica a ritmo extraordinario" (CEPAL, 1961, pp. 35-36).

A principios de los años sesenta, se insiste en la desigual penetración de la técnica productiva:

"Ha avanzado especialmente en productos de exportación y no en todos. La producción típica para el consumo interno sigue haciéndose con escasa productividad. Encuéntrase allí uno de los reductos más importantes del precapitalismo. No hay otro campo de la economía latinoamericana en que sea más patente en profundidad y dimensión el desequilibrio entre fuerza de trabajo y capital" (CEPAL, 1961).

2. *La cuestión agraria y el desarrollo económico*

Si bien es cierto que los documentos de principios del decenio de 1960 son muy incisivos respecto a los problemas agrarios, su perspectiva de análisis es bastante amplia. Particularmente el de 1961 busca algunas explicaciones exógenas al sector que es necesario recoger: i) sostiene, en primer lugar, que "la explotación eficaz del suelo no depende sólo de la transformación del régimen de tenencia, sino del mismo ritmo con que crece la economía. Hay una estrecha interdependencia entre tierra y desarrollo económico"; ii) asevera que el ritmo de desarrollo económico influye en la demanda interna de productos agrícolas: "hay ramas de la producción agrícola en que la demanda ha crecido con celeridad y ha dado el consiguiente impulso al progreso técnico. Ese ha sido el caso principalmente en las exportaciones y en las actividades sustitutivas de importación"... "Pero en el resto de la agricultura, que abarca la mayor parte de su población, el fenómeno no ha sido el mismo. El crecimiento de la demanda se ha manifestado relativamente lento en comparación con la de otros bienes y servicios, y no ha tenido fuerza suficiente para vencer esos obstáculos... y con frecuencia, ese mismo crecimiento de la demanda relativamente lento ha tenido que satisfacerse aumentando las importaciones o disminuyendo las exportaciones o su ritmo de crecimiento..."; iii) reitera una de las tesis iniciales de la CEPAL según la cual la tecnificación está dada no sólo por la demanda, sino también por la capacidad del resto de la economía para absorber el excedente de la población agrícola; iv) por último, analiza la "asimetría de la política de desarrollo" caracterizada por "el excesivo proteccionismo industrial, las prácticas restrictivas de la competencia —que además desalientan el progreso técnico—, las consecuencias regresivas de

la inflación, [etc.]...". Todo ello, se señala, habría conducido a una forma del crecimiento que "tan adversamente ha afectado a la agricultura". Se ha subsidiado a la producción sustitutiva y no a las exportaciones.

Además de sus efectos sobre la demanda, esta discriminación contribuyó a debilitar el incentivo a las inversiones agrícolas, en desmedro del progreso técnico del sector. Y, en algunos casos, a lo anterior se añadieron los efectos depresivos de la sobrevaluación monetaria y el control de precios.

La agricultura se ha visto perjudicada también cuando el peso de la política sustitutiva —con o sin consideraciones de economicidad— ha recaído sobre los insumos de la producción, encareciendo así sus costos.

### 3. Comentarios y sugerencias en torno a la reforma agraria

Algunas de las propuestas de la CEPAL (1961) tuvieron importante influencia en el diseño de las políticas de reforma agraria de la época.

i) Se asignaba especial importancia a la extensión máxima de las explotaciones. "Por bien trabajadas que sean, hay un límite de extensión más allá del cual no aumenta la productividad; antes bien, podría disminuir. Dentro de ese límite no habría por qué subdividir la tierra, pues hay otros medios eficaces para redistribuir la renta que produce".

ii) Se anticipaba que, al redistribuirse la tierra, habrá frecuentemente que dejar en ella más gente que la que pudiera requerirse en etapas superiores del desarrollo económico. "Pero no habrá que perder de vista esas etapas, introdu-

ciendo previsoramente elementos de flexibilidad en el programa".

iii) Ante la imposibilidad de absorber la población sobrante en la agricultura se recomendaba dar preferencia, en la investigación agrícola y en la difusión de buenas prácticas, a las técnicas que aumentan el rendimiento por unidad de tierra.

iv) Se consideraba, además, que según el capital de que se disponga y la cuantía de la población que permanezca en la tierra, debieran fijarse las extensiones de las parcelas en que habrán de dividirse las grandes propiedades.

v) Respecto a la colonización, se sugería condicionar este proceso a la disponibilidad de capital. "A veces se preconiza la colonización de nuevas tierras, cuando hay latifundios mal explotados que podrían subdividirse con inversiones reales mucho menores".

vi) Por otra parte, hay países o casos donde el impuesto sobre la capacidad potencial del suelo libre de mejoras podría ser eficaz si el mejoramiento técnico no trajera aparejado un excedente considerable de mano de obra. "En tales casos, el impuesto podría provocar la utilización racional del suelo o su transferencia a otras manos".

vii) En lo concerniente al pago de la tierra, se sostenía que "la solución a fondo del problema de la tenencia del suelo no podrá lograrse si el pago de las tierras tuviera que hacerse [en efectivo], pues no se dispondría de recursos suficientes [...] y, en la medida en que los hubiera, sería distraerlos de las inversiones directas y de infraestructura que requiere la tierra subdividida".

viii) Por último, se afirmaba que "una reforma agraria que no vaya acompañada de adecuadas medidas de tecnificación no logrará los efectos que persigue, si es que no conduce al fracaso".

## C. LA INDUSTRIALIZACION EN DIFICULTADES

Con la experiencia acumulada en materia de industrialización, la CEPAL acomete en los años sesenta el intento de evaluar la experiencia y plantear algunas alternativas.

### 1. Tres fallas fundamentales

El informe de 1961 incluyó una de las primeras evaluaciones críticas del proceso de industrialización, señalando que adolece de tres fallas funda-

mentales, que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida.

i) Toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno. Dicha política ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no así la que podría destinarse a la exportación. Por lo tanto, se ha ido acrecentando la producción de

numerosos artículos manufacturados cuyos costos son muy superiores a los internacionales, en circunstancias que pudo haberseles obtenido a costos muy inferiores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que pudieran haberse producido más ventajosamente.

ii) La elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad. En muchos casos, producir ciertas materias primas, bienes intermedios industriales o bienes de capital habría representado, respecto al mercado internacional, menores diferencias de costos que en el caso de los bienes de consumo.

iii) La industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos (CEPAL, 1961, pp. 19-21). La preferencia dada a la sustitución terminó por reemplazar casi en su totalidad los bienes de consumo, en los países industrialmente más avanzados de América Latina, o bien se está muy cerca de que ello ocurra. Las importaciones quedaron limitadas entonces a las materias primas e intermedias indispensables para mantener la actividad económica corriente y a los bienes de capital. En suma, se creó un nuevo tipo de vulnerabilidad. Cuando las exportaciones se ven enfrentadas a un ciclo de disminución, el hecho de no poder importar esos bienes esenciales afecta desfavorablemente el ritmo de crecimiento y provoca la contracción de la economía.

En 1965, la CEPAL afirma que casi todos los países han llegado —más o menos al mismo tiempo y por distintas razones— a etapas críticas en sus respectivos procesos de industrialización, cuyo avance ulterior enfrenta severos obstáculos. La sustitución de importaciones dejará de cumplir el papel preponderante y tendrá que ceder su lugar a nuevos factores, ligados más bien a la expansión de la demanda interna (CEPAL, 1965, p. 23).

## 2. La industrialización y la generación de empleo

“La propia política industrial ha contribuido a disminuir relativamente los costos de capital a través de tratamientos preferenciales a la importación de maquinarias y equipos y de otras medidas de estímulo a la acumulación de capital en la industria manufacturera; en cambio, políticas como las modalidades de financiamiento de los

esquemas de seguridad social han tendido a elevar relativamente los costos de mano de obra” (CEPAL, 1965, pp. 51-52).

América Latina se ha alejado así considerablemente de ese esquema conceptual armónico que supone una emigración paulatina de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia los centros urbanos, donde una proporción importante sería absorbida por el sector manufacturero, a niveles de productividad mucho mayores. Aun sin contar con esa inmigración, el desempleo disfrazado existente en diversas actividades urbanas, la modernización y racionalización de algunos servicios, como los de comercialización, y la permanencia de una importante masa de trabajadores artesanales constituyen hoy fuentes potenciales de mano de obra radicada en los centros urbanos, cuya magnitud aparece enorme frente a las oportunidades de empleo que ofrece la industria manufacturera. “Durante los veinte años comprendidos entre 1940 y 1960, en el conjunto de nueve países latinoamericanos para los que se dispone de la información necesaria, el producto industrial por habitante aumentó a una tasa media acumulativa anual de 3.8%, mientras la participación del empleo manufacturero en el total de la ocupación urbana declinó desde 32.5 a 26.8%” (CEPAL, 1965, pp. 52-53).

“Como las actividades fabriles no podrían menos de levantarse o expandirse con una técnica y una organización relativamente modernas, se acentuaron los contrastes con las áreas rezagadas, con la economía tradicional, en especial con el ámbito agrícola y rural” (CEPAL, 1969, p. 23).

## 3. La industrialización y los mercados rurales

Entre los factores que entorpecían el proceso industrializador, en los años sesenta se mencionaba reiteradamente la estrechez de los mercados rurales.

“La deficiente integración del proceso de desarrollo, con gran rezago de los sectores rurales —exceptuando, tal vez, algunos casos con agricultura de exportación como São Paulo—, ha determinado una insuficiente complementación de la expansión agrícola. Esta se ha reflejado en las limitaciones del mercado rural para productos manufacturados, en aportes insuficientes a la formación de capital nacional, con excepción de los casos de la Argentina y el Brasil en algunos

períodos, en una gravitación acentuada de las importaciones de productos primarios en el balance de pagos, en un crecimiento limitado de las exportaciones agrícolas, y en otros factores similares" (CEPAL, 1965, p. 13).

También se critica la desigual distribución de la riqueza y el ingreso rurales. "Una proporción importante de la población latinoamericana [...] está prácticamente al margen del consumo de manufacturas, salvo un mínimo en vestuario y otros bienes indispensables. Aunque su ingreso está determinado sobre todo por la baja productividad que en general registra el sector agropecuario, en él influye también en gran medida una distribución del ingreso agrícola más regresiva aún que en los sectores urbanos. Con la excepción probable de aquellos sectores de población rural dedicados al cultivo de productos exportables bajo regímenes predominantes de pequeña y mediana propiedad de la tierra, la regresividad de la distribución del ingreso rural está a su vez ligada estrechamente a factores institucionales. La reforma agraria aparecerá así como uno de los factores condicionantes del desarrollo industrial, en la medida en que representa potencialmente la posibilidad de una ampliación sustancial de los mercados nacionales para manufacturas de consumo [...] que se extienden también a las manufacturas intermedias que constituyen insumos agrícolas y a las maquinarias y equipos agrícolas, cuya utilización se ampliará sustancialmente bajo nuevos moldes de desarrollo agropecuario" (CEPAL, 1965, pp. 236-237).

#### 4. *Persistencia de la sociedad tradicional*

No sería correcto, a juicio de la CEPAL, interpretar el proceso industrializador desde el ángulo restringido de la ampliación de la capacidad productiva y la producción creciente de manufacturas, sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que, obligatoriamente, debe ir asociado. En tal sentido, el proceso industrial constituye el medio que permite acercarse a la aspiración de formar una "sociedad industrial" que responda al conjunto de características que generalmente se le atribuyen: una organización racional de la producción, tanto en el sector manufacturero como en el resto de la economía. Ello, a su vez, supone que la aplicación de la ciencia y la tecnología se extienda a todo el campo de la

producción de bienes y servicios; que los distintos grupos sociales alcancen una participación de igual naturaleza en el consumo, de manera que los frutos del progreso técnico lleguen a todos ellos; y, por último, que impere un sistema "abierto" de estratificación social, basado en un sistema educacional moderno, capaz de producir el talento necesario y habilitar a toda la población para comprender y participar en la industrialización.

"La persistencia de formas arcaicas de tenencia y trabajo de la tierra acaso constituya la expresión más elocuente de cómo el proceso de crecimiento industrial no se ha visto acompañado de una transformación simultánea de la sociedad tradicional. A ello se asocia esa ausencia o escasa participación de la población rural en las formas modernas de consumo, además de la alta proporción de la agricultura que permanece al margen de la penetración técnica, marginada de la aplicación de nuevos métodos de cultivo que a su vez representan mercados adicionales a la expansión manufacturera" (CEPAL, 1965, p. 233).

#### 5. *Algunas exigencias para reactivar el proceso industrializador*

Hacia mediados del decenio de 1960, la CEPAL reitera algunas ideas-fuerza tendientes a revigorar el proceso industrializador.

"En términos generales, cabría señalar algunos elementos predominantes de esa nueva política de desarrollo. El primero de ellos sería la decisión de organizar esfuerzos sistemáticos para asegurar el cumplimiento de metas mínimas de crecimiento del ingreso por habitante, y de utilizar la planificación como instrumento fundamental con tal propósito. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de que esa política incorpore objetivos específicos de redistribución del ingreso, lo que, entre otras cosas, implica el reconocimiento de la necesidad de reformas agrarias. En tercer lugar, cabe predecir que esos esfuerzos y decisiones se emprenderán en condiciones de cambios progresivos en la estructura del comercio internacional, que habrán de reflejarse en oportunidades para una expansión más rápida del intercambio de las áreas en vías de desarrollo, en una mayor estabilidad de sus ingresos externos y en modificaciones en la composición de ese intercambio, favoreciendo la incorporación de

productos manufacturados a las corrientes tradicionales de exportación de los países poco desarrollados. Por último, forman parte esencial de esa nueva política los instrumentos ya creados para ir propendiendo a una creciente integra-

ción económica latinoamericana, y el convencimiento de que se necesita ampliar y perfeccionar tales instrumentos para el cumplimiento más rápido y eficaz del objetivo propuesto" (CEPAL, 1965, p. 234).

#### D. LA INSUFICIENCIA DINAMICA DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

En 1969, Prebisch insistió en la idea de que los países latinoamericanos no habían sabido encarar las contradicciones y las vastas posibilidades de bienestar humano derivadas de los adelantos científicos y tecnológicos. En razón de ello y de otros factores, sólo una parte de la fuerza de trabajo se absorbe productivamente. "Una proporción muy elevada queda redundante en los campos, donde ha sido y sigue siendo fuerte este fenómeno, y la gente que emigra en forma incesante a las ciudades desplaza simplemente su redundancia<sup>2</sup> en el ámbito geográfico: va a engrosar más allá de lo necesario la gama heterogénea de los servicios, donde pugna también por emplearse una parte importante del incremento vegetativo de la fuerza de trabajo de las mismas ciudades. Trátase de una absorción espuria y no genuina de fuerza de trabajo, cuando ésta no queda francamente desocupada. Este fenómeno caracteriza la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana" (Prebisch, 1970, pp. 3-4).

##### 1. *Modernización contradictoria*

No cabe la complacencia, afirmaba categóricamente Prebisch. Suele haberla frente a notorias manifestaciones de adelanto en la región. El impresionante crecimiento de las ciudades, su notable modernización, el desenvolvimiento y diversificación de sus industrias se toman, a veces, como pruebas irrefutables de un desarrollo alentador. Sin embargo, se olvida la incapacidad que han mostrado las actividades urbanas para absorber plena y productivamente el incremento de la fuerza de trabajo, así como las tensiones sociales cada vez más fuertes que están provocando éste y otros hechos. Se olvida, asimismo, que las ciuda-

des no han irradiado su progreso hacia el campo, sino que ha sido éste el que ha penetrado en ellas. Y lo ha hecho con la gente que se desintegra de su constelación económica y social, sin integrarse adecuadamente en la constelación de las ciudades, más bien llevándolas a una precaria existencia en los tremendos tugurios de las poblaciones marginales.

"Han prosperado notoriamente quienes están más arriba en la pirámide social; como también se han ensanchado los estratos intermedios en las ciudades y elevado su nivel de vida, aunque menos de lo que pudo haber sido y muy atrás de sus crecientes aspiraciones de consumo. Pero los frutos del desarrollo apenas han llegado a las masas rezagadas en los estratos inferiores de ingreso. Es posible que la proporción de gente en estos estratos haya disminuido, aunque se carece de elementos para afirmarlo. De todos modos, sigue siendo considerable: cerca del 60% de toda la población latinoamericana se concentra aún en ellos, en campos y ciudades, si bien en medida variable según los países. Aunque haya disminuido la proporción de tales estratos, se ha ampliado la distancia entre ellos y los de más arriba" (Prebisch, 1970, pp. 3-4).

El adelanto de las técnicas de comunicación de masas, difícil de concebir en el pasado, está acarreado fenómenos nuevos cuyo alcance resulta imprevisible. En esas masas rurales y urbanas se despierta la conciencia olvidada de su sentido humano y de su dignidad, de su patético relegamiento a formas de vida ya sobrepasadas desde mucho tiempo en la historia de los países desarrollados.

##### 2. *Crítica a la estructura ocupacional*

La proporción de la fuerza de trabajo fuera de la agricultura que se ocupa en la industria, la construcción y la minería, tiende persistentemente a disminuir en lugar de crecer; con los servicios sucede lo contrario. En estos últimos ocurre esa absorción espuria de fuerza de trabajo redun-

<sup>2</sup>En ese informe se usó la expresión 'redundancia' para designar la fuerza de trabajo de la cual, aun con la técnica prevaleciente, puede prescindirse sin que por ello disminuya la producción de bienes y servicios. Desde luego, el progreso técnico tiende a aumentar la redundancia y exige acelerar el ritmo de desarrollo para absorberla.

dante, a la cual se agrega aquella que carece de ocupación. Es indispensable corregir esa deformación de la estructura ocupacional, invirtiendo tales tendencias.

El problema no se halla circunscrito a la población redundante que genera la agricultura y que no es absorbida productivamente, sino que también abarca la que queda en ella misma. Tendrá que seguir expulsándose gente del campo a medida que aumente el producto por hombre, gracias al mejor aprovechamiento de la tierra y al progreso técnico. Y ello hará aún más imperiosa la vigorización de la industria.

Por otra parte, el éxodo desde la agricultura es inevitable si se pretende elevar el nivel de vida de sus masas. En cambio, es posible evitar la congestión impresionante en las grandes ciudades, provocada por tal desplazamiento. En éste como en otros aspectos, los países latinoamericanos sufren ciertos males del desarrollo, mucho antes de haber logrado sus ventajas, lo que les plantea el desafío de superar la excesiva concentración urbana.

Se advierte asimismo que la integración de los estratos inferiores de ingreso al desarrollo es un imperativo no sólo social, sino también económico, porque permitirá ampliar la industrialización latinoamericana. No se ofrece otra alternativa en la dinámica del desarrollo. "La absorción [por parte de la industria] de la fuerza de trabajo redundante —junto con la elevación del ingreso de las masas rurales— va a crear una demanda considerable y persistente de los bienes que aquella produce y dará también gran vigor a la demanda de productos agrícolas, en gran parte contenida hoy por el bajo ingreso de aquellos estratos inferiores. Con ello la agricultura y la industria reforzarán el estímulo de su demanda recíproca y se apoyarán mutuamente, propagando su expansión al resto de la economía" (Prebisch, 1970, p. 7).

### 3. Modernización y dualismo agrario

"No es ocioso repetirlo: el problema agrícola y la integración social de las masas campesinas no podrían resolverse fuera del contexto del desarrollo económico", afirmaba Prebisch en 1970. Esta consideración es de gran importancia, a su juicio, en lo que se refiere a la mecanización. "Es éste uno de los casos en que el cálculo del empre-

sario agrícola suele entrar en conflicto con los intereses de la colectividad en su conjunto. La mecanización rebaja los costos al reducir la cantidad de mano de obra y aumenta las ganancias y la renta del suelo. Es económica desde el punto de vista del empresario individual; pero si la fuerza de trabajo así desalojada no encuentra trabajo y va a empeorar la redundancia en las ciudades, ¿cuál es la ventaja social de la mecanización?"

"Lo más serio es que a veces se la estimula artificialmente: se reducen o eliminan aranceles y restricciones de importación, se ofrecen franquicias fiscales, se otorgan privilegios crediticios. Lo cual parecería plausible desde el punto de vista individual. Pero ¿es compatible con el interés colectivo?"

"Como quiera que fuere, la mecanización y las técnicas que mejoran los rendimientos unitarios están creando un notorio dualismo en la agricultura de algunos países latinoamericanos. Hasta ahora este dualismo se había presentado entre las actividades exportadoras, de técnica generalmente avanzada, y las de consumo interno, a la zaga del progreso técnico; hoy se advierte en la misma agricultura de consumo interno. Cabe preguntarse si los países que han acrecentado más intensamente su producción para el consumo interno —así como para la exportación y la sustitución de importaciones—, hubieran podido hacerlo sin esta modernización de la agricultura".

"Si la demanda se vuelve mucho más activa que en el pasado, es muy probable que esta modernización adquiera gran impulso... Si así ocurriera, si la modernización avanzara firmemente, se agravaría este dualismo: la agricultura empresarial ocuparía relativamente poca mano de obra y seguiría aumentando la redundancia en la agricultura tradicional. Esto no es una predicción. Es un hecho que está ocurriendo ya en algunos países".

Prebisch insiste en el imperativo de realizar transformaciones en el agro teniendo en consideración la dicotomía progresiva que se observa en el medio rural:

"Cada país tiene sus problemas peculiares, diferentes de los otros. Pero como la presión creciente de la gente sobre la tierra es un hecho común a un buen número de países latinoamericanos, esta dualidad tiene que ser objeto de gran preocupación. Aquí está otro de los aspectos im-

portantes de la transformación de la estructura agraria, aparte de su influencia favorable al progreso técnico. Dar más tierra a quienes sabiendo cultivarla no la tienen —o la tienen en escasa cuantía— permitiría aumentar el producto por hombre cuando el suelo no se aprovecha bien, y en algunos casos extremos de presión demográfica haría posible retener allí gente redundante, a expensas del incremento del producto medio, hasta que con el desarrollo económico se vaya absorbiendo genuinamente el exceso en otras actividades”.

“Por lo demás esta transformación en la estructura agraria transfiere al campesino —al menos en parte— la renta del suelo que antes recibía el terrateniente, y asimismo, le permite retener en sus manos los frutos del mejoramiento técnico, siempre que la demanda sea suficiente y se vuelva más racional el régimen de mercadeo de los productos agrícolas” (Prebisch, 1970, pp. 102-104).

#### 4. *Los supuestos políticos subyacentes*

Pasar de un ritmo de crecimiento relativamente bajo y con escaso sentido social a uno que corrija la insuficiencia dinámica de la economía y que esté dotado de un gran sentido social, exige desplegar un esfuerzo considerable. Este habrá de

dirigirse a la transformación de las estructuras y al establecimiento de una verdadera disciplina del desarrollo, sobre todo en materia de acumulación de capital y de impulso al comercio exterior. Si se opusieran poderosos obstáculos a una disciplina consciente y deliberada, terminará por imponerse en una forma u otra la compulsión del desarrollo.

La insuficiencia dinámica no es un fenómeno episódico, señala Prebisch, sino la expresión de la crisis profunda de la fase de desarrollo que comienza con la gran depresión mundial de los años treinta. “Esta fase ha cumplido hace tiempo su papel y está provocando otra crisis —una crisis notoria— sobre todo en hombres de nuevas generaciones que se asoman por primera vez a la economía y a las ciencias sociales. Es la crisis del ‘desarrollismo’. Como todas estas expresiones que brotan en la confrontación ideológica es confuso el significado del concepto. Acaso se refiere a la actitud de quienes no creen que sean necesarias grandes transformaciones para acelerar el curso presente del desarrollo, y confían en que las disparidades sociales se irán desvaneciendo por la propia dinámica del desarrollo. ¡Lo esencial es desarrollarse; se verá después lo que se hace! Estas actitudes hieren la conciencia de esos hombres jóvenes y de otros que hace tiempo han dejado de serlo” (Prebisch, 1970, pp. 22-23).

### III

## Estilos de desarrollo y modernización de la agricultura

Entre los temas que concitan la atención de la CEPAL durante los años setenta, destacan el análisis de los estilos de desarrollo, la internacionalización de las economías latinoamericanas y el de la energía. El fin del decenio halló a la CEPAL ocupada de los problemas de la pobreza crítica, del medio ambiente y de las relaciones externas, en

especial en el orden financiero y comercial.

El desempeño productivo del sector agrícola y las formas y consecuencias de su tecnificación, junto a las transformaciones que viven las poblaciones rurales, son otras de las muchas materias de su interés.

#### A. LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

##### 1. *El debate*

En 1976, Aníbal Pinto abre el debate con un

artículo publicado en el primer número de la *Revista de la CEPAL* (Pinto, 1976). Con posterioridad, el análisis sobre los estilos de desarrollo se

extiende en variadas direcciones, publicándose diversos trabajos sobre el tema<sup>3</sup>. Según Pinto, "la preocupación universal por el 'estilo de desarrollo' proviene de los que están saciados y hastiados con la sociedad opulenta; de los que se hallan a medio camino [como los países latinoamericanos] y critican la supuesta deseabilidad de esa meta y, en último término, de quienes no quieren y tienen poca o ninguna posibilidad de reproducir el modelo rechazado" (Pinto, 1976, p. 98).

Se abandona el paradigma del progreso en cuanto a seguir la senda que han recorrido las sociedades adelantadas y dominantes. El desarrollo concebido como la extensión de tecnologías, sistemas de producción y formas de vida desde los centros hacia la periferia, pasa a ser seriamente cuestionado. En palabras de Pinto "el desaliento y pesimismo de unos se conjuga con la hostilidad y el resentimiento de otros, pese al hecho irrefutable de que la economía internacional y la de los países capitalistas industrializados, en particular, vivieron un cuarto de siglo de excepcional crecimiento material" (Pinto, 1976, p. 99).

### 2. Crítica al capitalismo periférico

También en el primer número de la *Revista de la CEPAL*, su director, Raúl Prebisch, presenta una crítica al capitalismo periférico. Los demás autores, entre otros Pinto e Iglesias, manifiestan también su insatisfacción por la experiencia socioeconómica latinoamericana y, en distintas formas, postulan la necesidad de buscar nuevos caminos (Prebisch, 1976).

Prebisch, por su parte, señala que "dos grandes esperanzas de hace algunos decenios se han visto frustradas en el curso ulterior del capitalismo periférico. Créase que, librado éste a su propia dinámica, la penetración de la técnica de los centros industriales iría difundiendo sus frutos en todos los estratos de la sociedad, y que ello contribuiría al avance y consolidación del proceso democrático".

### 3. Desarrollo de la agricultura y distribución del ingreso

Hacia fines del decenio de 1960, comienza a ser

<sup>3</sup>Véanse los artículos sobre estilos de desarrollo publicados por Sunkel (1980); Real de Azúa (1977); Graciarena (1976); Rama (1979), y Gligo (1981), (1982).

revisado el discurso que criticaba el orden estructural en la agricultura por su impermeabilidad a las nuevas tecnologías y su inflexibilidad productiva, factores que habían sido esgrimidos en favor de la reforma agraria. Se reconoce que en el agro se ha operado un proceso de modernización parcial, por la vía de la tecnificación de empresas de tamaño medio y grande, que ha acentuado desigualdades y contrastes de antigua data.

En cuanto a la elasticidad de la producción frente a las necesidades del mercado, la rigidez cedió el paso a una efectiva flexibilidad. Por ejemplo, estudiando el decenio 1955-1965, Schatan (1972) concluyó que la producción agropecuaria regional en su conjunto mostraba índices relativamente satisfactorios de crecimiento, con un promedio anual de 4.1%, o sea, alrededor del 1% por habitante.

Sin embargo, el mismo autor señala que, en 1965, alrededor del 70% de la población agrícola percibía un tercio del ingreso agrícola total, con un nivel de 276 dólares por persona activa; esto es, de unos 90 dólares anuales por habitante. Al mismo tiempo, algo menos del 2% de esa población captaba el 20% del ingreso agrícola total, con un nivel por habitante 21 veces mayor que el del grupo anterior. Dado que se trataba de promedios, ello significaba que había millones de familias campesinas cuyos ingresos anuales por habitante resultaban muy inferiores a la cifra de 90 dólares citada. Esta es sin duda insuficiente para asegurar a esa población una dieta alimentaria satisfactoria en cantidad y calidad y, por consiguiente, tampoco le permite adquirir otros bienes y servicios esenciales que le proporcionen un nivel de vida medianamente decoroso.

Schatan pensaba que la aparición durante los últimos años (1969) de un nuevo tipo de empresario agrícola comercial, que aplicaba técnicas más modernas y estaba alcanzando elevados niveles de productividad, acentuó seguramente el proceso de concentración de los ingresos en el sector. Es probable que el aumento medio en la producción de la población activa —del orden de 2.5% anual durante el período 1955-1965 para 16 países latinoamericanos— haya sido la resultante de combinar tasas de incremento mucho más elevadas para grupos reducidos de agricultores modernos, con tasas nulas o incluso negativas para la gran mayoría. Aun si los beneficios del aumento de productividad en las empresas mo-

dernas se hubieran transferido proporcionalmente a los asalariados que trabajan en ellas, hecho que sería necesario comprobar, el mejoramiento de los salarios reales habría favorecido sólo a una pequeña fracción de la fuerza de trabajo rural (Schatan, 1972, pp. 391-392).

Pese a la elevada tasa de migración a las áreas urbanas que se registra en América Latina, y que ha significado un éxodo equivalente a la mitad del crecimiento vegetativo de la población rural, ésta se expande en términos absolutos en aproximadamente un millón y medio de personas por

año. Debido a las limitaciones impuestas por los actuales sistemas de tenencia de la tierra, por la estructura y el lento crecimiento de la demanda de productos agrícolas, así como por la progresiva concentración de la productividad antes mencionada, sólo una fracción relativamente pequeña de esos nuevos contingentes de fuerza de trabajo agrícola encuentra ocupación permanente a niveles de ingreso satisfactorios. De acuerdo con algunos estudios recientes (1969), entre un cuarto y un tercio de la fuerza de trabajo del sector agropecuario se encontraría desempleada en la región.

#### B. MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA: DE LA INSUFICIENCIA AL DINAMISMO PRODUCTIVO

La persistencia de contradicciones en el paisaje agrario latinoamericano, aparentemente agudizadas por la modernización empresarial, y la naturaleza y escasa cobertura del cambio tecnológico, mueven a la Comisión a preparar dos estudios de gran significación: *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales (1950-1975)* (CEPAL, 1978) y *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?* (CEPAL, 1980).

Basándose en estos trabajos, el Secretario Ejecutivo reformuló en cierta medida, el punto de vista de la CEPAL respecto a la agricultura y destacó algunas situaciones críticas en el orden social.

##### 1. La necesidad de reinterpretar el desarrollo agrícola

Enrique Iglesias sostiene que nos habíamos acostumbrado a interpretar el desarrollo agrícola mediante definiciones aceptadas más o menos pasivamente, las cuales han comenzado a verse cuestionadas por la realidad.

“En primer lugar se ha sostenido que el sector agrícola era el menos dinámico y el menos capaz de reaccionar frente a los estímulos de las políticas económicas. Otra interpretación nos decía que el problema fundamental de la agricultura latinoamericana era la insuficiencia de la demanda; la demanda de los consumidores no constituía un estímulo capaz de provocar una reacción suficiente de la agricultura latinoamericana. Finalmente, una interpretación diferente nos señalaba que la agricultura presentaba cierta incapacidad para responder a los estímulos por

causa de insuficiencias en la oferta agrícola, las cuales se debían fundamentalmente a problemas de estructura, de tenencia y de tamaño que impedían una respuesta del sector ante los estímulos dinámicos de las políticas públicas [...]. Estas tres grandes interpretaciones tienen una parte de verdad; y seguramente surgen, con distinto grado de vigencia, cuando se analizan casos concretos en la región. Sin embargo, tenemos la convicción de que no bastan para explicar lo que ha venido ocurriendo en el agro. Creo que no podemos decir, en términos absolutos, que en América Latina se ha dado una insuficiencia dinámica estructural de la agricultura; por lo menos, las cifras no lo atestiguan con claridad” (Iglesias, 1978).

##### 2. La nueva estructura social rural

El documento del Secretario Ejecutivo reconoce, por otra parte, que en el agro ha tenido lugar una significativa transformación de la estructura social. Ha surgido, en efecto, un empresariado agrícola nuevo, sin duda minoritario, que tiene todas las características del empresario mercantil, *schumpeteriano*, para decirlo en términos económicos. Este fenómeno no puede ser pasado por alto cuando se describe la sociedad rural latinoamericana.

“Es evidente, también, que en el escenario agrícola de la región ha aparecido la empresa transnacional, la cual ha llegado a desempeñar un papel muy valioso, constituyéndose en algunos casos, en uno de los principales agentes productivos, especialmente para la agricultura de exportación. Tras este fenómeno están las ambi-

valencias suficientemente conocidas, de la acción de dichas empresas”.

Ha surgido, además, un número importante de administradores, intermediarios, burócratas, tecnócratas. Estos han dado lugar a la formación de un “sector social intermedio”, bastante sensible a los estímulos dinámicos de la expansión agrícola.

Y ha aparecido, asimismo, con características nuevas, el asalariado rural. Este tipo de trabajador existía desde mucho tiempo atrás, pero parece haber adquirido en los últimos años enorme importancia cuantitativa, dada la necesidad de contingentes cada vez mayores de empleados y obreros para la gran empresa mercantil. Ello ha ido consolidando una nueva e importante clase asalariada en la estructura social latinoamericana.

Tales cambios coexisten con la subsistencia, y aun con el crecimiento, de grandes segmentos de la agricultura tradicional en América Latina, en la que todavía millones de personas laboran en condiciones de vida primitivas.

### 3. *Viejos y nuevos problemas rurales*

Estas consideraciones permiten observar la otra cara de la medalla: no obstante el vigoroso crecimiento de la agricultura y la importante transformación de la sociedad rural latinoamericana, los viejos problemas sociales no sólo persisten sino que, en ciertos casos, se han agudizado.

Así, la situación de miseria rural sigue siendo el rasgo dominante en el conjunto de la región. En efecto, la mitad de la población latinoamericana que se halla en estado de pobreza crítica —100 millones de personas en total— vive en el medio rural. Otro elemento significativo es la desocupación y, sobre todo, los elevados niveles de subempleo que en algunos casos equivalen a una cuarta o quinta parte de la población rural.

El incesante éxodo a las zonas urbanas ha alcanzado dimensiones extraordinarias: en los últimos 25 años, 40 millones de campesinos emigraron hacia nuestras ciudades, lo cual significa prácticamente el 50% del crecimiento de la población agrícola.

“En buena medida, el desarrollo económico de la agricultura siguió los caracteres e impulsos generales del esquema general del desarrollo, del estilo general de crecimiento [...]. Por una

parte, el sector agrícola se dinamizó, fundamentalmente por el surgimiento de nuevas estructuras urbanas que determinaron el tipo y condición de la demanda de los productos agrícolas. La estructura agrícola se vio también fuertemente dinamizada por el sector externo y por los tipos de demanda que provenían de él y de su tendencia a la internacionalización, todo lo cual impuso ciertos rasgos especiales al desarrollo de la agricultura”.

“Ambos hechos alentaron el surgimiento de un sector moderno muy importante y muy necesario, al cual se orientaron en gran medida las políticas económicas y la asignación de los recursos, así como los beneficios del progreso técnico. Pero ese sector moderno no fue capaz de resolver los problemas sociales de la agricultura, puesto que el sector tradicional, en donde están radicados los grandes problemas sociales, [...] quedó fuera del ámbito de las políticas e incluso fuera del contexto dinámico de la economía”.

“En otras palabras, se ha ido creando una estructura social en que existe un sector moderno que responde a los estímulos dinámicos de una sociedad de consumo, y que depende fundamentalmente de los estratos medios y altos y de los cambios y ampliaciones de la demanda internacional; sin embargo, no ha habido una estructura del crecimiento capaz de estimular la transformación de la llamada agricultura tradicional, que en muchos países de la región sigue siendo uno de los grandes y dolorosos desafíos a las políticas y a la imaginación de los gobiernos”.

“Es muy importante además que, de alguna forma, el sector tradicional campesino comience a desempeñar un papel activo en el desarrollo de América Latina, y de este modo pueda resolverse el problema económico y el problema social que involucra la ambivalencia a la cual nos referimos” (Iglesias, 1978, pp. 13-14).

### 4. *Elementos para aproximarse al problema agrario*

A juicio del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, son seis los elementos en que debiera centrarse la atención para enfrentar adecuadamente la cuestión agraria (Iglesias, 1978).

En primer lugar, tiene que manifestarse de alguna manera la acción deliberada del Estado. Ello significa, hoy más que nunca, que la capacidad de planificación estatal, vale decir la necesi-

dad de prever, de anticipar, y especialmente de dar continuidad a la política en materia agrícola, es un factor fundamental en cualquier tipo de estrategia económica.

En segundo término, es imposible alcanzar el desarrollo rural si los problemas no se atacan en sus raíces, lo cual exige, en muchos casos, comenzar por cambios en la tenencia de la tierra y en otras estructuras institucionales, que históricamente han contribuido a frenarlo.

Una tercera reflexión, estrechamente ligada al tema tratado, deriva de la experiencia de los últimos años. "En aquellos países donde el mercado desempeña un papel fundamental en la asignación de los recursos, es necesario que haya coherencia en la aplicación de las reglas del mercado en lo que tiene que ver con la agricultura. Se ha ido experimentando durante muchos años con políticas parciales, muchas veces contradictorias y de corta duración".

Se propone además la reasignación de los recursos por parte de los gobiernos. "La dinámica de los sectores modernos, tanto en el campo agrícola como en el campo industrial, hace que tengan una altísima capacidad de absorción de los recursos: la tendencia natural es que el sector moderno de nuestras economías se convierta en la gran fuente de demanda y en el gran acaparador de los recursos sociales, y por lo tanto, en los programas agrícolas, la agricultura tradicional tiene que competir con grandes demandas de sectores urbanos y de sectores agrícolas modernos que tienen mayor peso relativo, mayor capacidad de negociación y mayor peso político".

La CEPAL recomienda asimismo poner el acento en la tecnología, factor dinámico de gran envergadura en América Latina. Sin embargo, advierte que muchas veces se han incorporado tecnologías foráneas que no se compadecen ni con la dotación de recursos, ni con los problemas sociales que tenemos en el agro latinoamericano. Definir el tipo de tecnologías que se acomoda a esa dotación de recursos es otra tarea urgente para la viabilidad de los programas que intenten encarar estos desafíos.

Finalmente, Iglesias sugiere recordar un as-

pecto que ha sido abundantemente destacado en el pensamiento de la CEPAL: todo lo que tiene que ver con la liberación de recursos para atender una demanda agrícola mucho más diversificada y pujante. "Las políticas distributivas del ingreso, en todos los órdenes, significarán en definitiva una mayor capacidad dinámica para que la demanda agrícola pueda crecer y de esa manera ofrezca un renovado estímulo a la agricultura" (Iglesias, 1978).

##### 5. *El empleo y la retención de la población en el espacio rural*

Un factor de enorme trascendencia y que justifica plenamente la preocupación de los países respecto a sus agriculturas campesinas que se están transformando progresivamente en refugio de las poblaciones rurales, es el problema del empleo actual y futuro.

"En muchos de nuestros países, nos encontramos con problemas de pobreza, con problemas de crecimiento excepcional de la población, y con un desafío que nunca ha enfrentado ninguna otra región capitalista, subdesarrollada o socialista: tendremos que duplicar, de aquí a fines del siglo, la oferta de trabajo. No estoy pensando precisamente en los países del Cono Sur, que tienen bajas tasas de crecimiento de la población; sin embargo, en la región en conjunto, los 100 millones de puestos de trabajo que hoy se necesitan serán 220 millones a fines del siglo. No hay que olvidar que cualesquiera sean las políticas de población o las políticas sociales, esa población ya nació. Esto significa una demanda de trabajo totalmente desconocida en la experiencia comparada del mundo en cualquiera de sus sistemas económicos. Creo que tenemos que estar conscientes de que no habrá solución al problema del empleo si de alguna manera no se resuelve el problema social rural, del cual el empleo es elemento fundamental. Si no se le da a la agricultura la capacidad de retener a la población en forma productiva —y con grados de productividad mucho mayor que los actuales—, el problema global del empleo en América Latina será absolutamente imposible de resolver" (Iglesias, 1978, p. 17).

#### C. EL CAMPESINO EN EL ANALISIS RECIENTE DE LA CEPAL

Para estimular la transformación de la llamada agricultura tradicional que en muchos países de

la región, como lo señaló Iglesias, "sigue siendo uno de los grandes y dolorosos desafíos a las

políticas y a la imaginación de los gobiernos" (Iglesias, 1978, p. 14), la CEPAL acomete en conjunto con la FAO un intenso trabajo destinado a profundizar en la comprensión de la llamada área precapitalista, minifundiaria o tradicional en la agricultura. Numerosas publicaciones<sup>4</sup> dejan testimonio de la importancia central que desde 1978 la CEPAL atribuye a la agricultura campesina.

Estos estudios le permiten avanzar en la comprensión de las llamadas áreas tradicionales de la agricultura, abandonando así el tratamiento marginal o residual que en general se había dado. Los progresos se deben principalmente a la superación de una tesis muy difundida en la región, pero inconducente, ya que no destaca ninguna contribución, ni reconoce mayores capacidades a la multitud de habitantes del espacio rural latinoamericano. El campesinado, en cuanto clase social, pareciera carecer del potencial de desarrollo que lo justifique como sujeto social activo y dinámico y le permita ser involucrado en las estrategias y en las políticas públicas. En algunos acápites de ciertos documentos se sugiere la noción de un campesinado cuyo destino sería diluirse en un proceso industrializador que "por desgracia" no lo absorbe. Dicha perspectiva no sólo desconoce el aporte real del campesinado, sino que desfigura el verdadero potencial que este modo de hacer agricultura representa en el proceso de desarrollo.

En su quehacer reciente la CEPAL ha intentado descubrir la racionalidad implícita en la agricultura de base familiar, así como establecer la magnitud de este hecho social, evaluando sus contribuciones al conjunto de la sociedad y sus articulaciones en la vida socioeconómica.

### 1. *La importancia de la agricultura campesina*

"La agricultura campesina, como fuerza productiva agrícola, posee una significación e importancia indiscutibles", afirma López Cordovez (1982), Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Junto con destacar su aporte, en espe-

cial a la producción de alimentos, señala que la pequeña producción familiar proveniente de unidades de dimensiones económicas reducidas permanece a menudo opacada por el progreso de la agricultura empresarial, llegando incluso a desconocerse su participación en el funcionamiento y dinámica del sector. Sin embargo, la creciente monetarización del pequeño productor está suficientemente documentada en casi todos los países de la región, lo mismo sus vinculaciones ramificadas con los mercados agrícolas.

Según una estimación efectuada a comienzos de la década en curso, en Latinoamérica a los pequeños agricultores les correspondería casi cuatro quintas partes de las unidades económicas agrícolas y aproximadamente un quinto de la superficie involucrada; en términos de tierra cultivada les correspondería algo más de un tercio; y más de dos quintos si se considera el área cosechada total. Por otro lado, generarían dos quintos de la oferta destinada al consumo interno y un tercio de la producción para exportar. Este estrato es fundamental, asimismo, para abastecer la demanda de alimentos de consumo popular (frejol, papa y maíz). También es significativo su aporte a la producción de café y arroz y contribuiría con más de dos tercios de la oferta de carne porcina.

Aludiendo al cambio tecnológico, López Cordovez afirma que "no obstante las dificultades derivadas de las características de los paquetes tecnológicos que los mercados ofrecen o fueron impulsados por las políticas oficiales, y que no son los más apropiados a las condiciones y necesidades de la agricultura campesina, algunos de los componentes de esos paquetes fueron utilizados en forma selectiva por el campesinado. Emplea uno o varios insumos tecnológicos, estableciendo, a base de su propia experiencia, paquetes tecnológicos simples y adaptados a sus condiciones económicas y ecológicas. Hay demasiadas evidencias de que ello es así, lo que demuestra la supuesta indiferencia del campesinado a la adopción de nuevas tecnologías; lo que ocurre es que éstas se han desarrollado en forma limitada en comparación con la oferta disponible para el sector empresarial" (López Cordovez, 1982, p. 26).

### 2. *Algunas sugerencias para los años ochenta*

La relevancia dada al campesinado en el queha-

<sup>4</sup>Véanse, entre otros, Schejtman (1980); CEPAL (1984 a) y 1984 b); CEPAL-PNUMA (1983). Véanse, también, *Revista de la CEPAL* N° 16, Santiago de Chile, abril de 1982, artículos de L. López Cordovez, R. Brignol y J. Crispi, J. Durston, K. Heynig y E. Ortega; CEPAL (1984 a), 1984 b) y 1984 c); CEPAL/FAO (1986 a) y 1986 b); y Ortega (1986).

cer de la Comisión quedó de manifiesto en el documento *Estrategia de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura* (CEPAL, 1981), presentado al décimonoveno período de sesiones. Algunas de sus proposiciones dan testimonio del énfasis puesto en una mayor valorización del campesinado en cuanto agente dinamizador del desarrollo.

Se reitera que la sola aceleración del crecimiento agrícola tendrá resultados limitados en la reducción de las desigualdades sociales y de la miseria rural. En consecuencia, "combatir y erradicar la miseria en el campo deberá ser el propósito central de la política de desarrollo rural y agrícola que se aplique en los años ochenta". Agrega que la contradicción más evidente en la agricultura latinoamericana es la existencia simultánea de tierras abundantes y de un número creciente de familias sin oportunidad de trabajarlas. "Campesinado sin tierra o con muy escasos recursos es sinónimo de persistencia de la miseria rural. El acceso a la tierra es al mismo tiempo un requisito indispensable para aprovechar mejor la capacidad y habilidades de trabajar la tierra, propias de las poblaciones campesinas, y una manera de expandir el número de empleos productivos".

Apunta el estudio que los programas de desarrollo rural integrado constituyen formas de concentrar esfuerzos en favor de segmentos de la gran masa campesina, de favorecer su incorporación a los mercados, de hacerlos permeables al progreso técnico y de dotarlos de servicios gubernamentales de apoyo y asistencia que contribuyan a mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. "Sin embargo, dado que la naturaleza de esos programas no se compadece con las raíces de la pobreza rural, sus resultados no van más allá de lo restringido de sus propias acciones en materia de acceso a los recursos productivos".

Considera la CEPAL que las políticas agrícolas no pueden plantearse al margen de esta realidad que es la fuerza de trabajo desocupada. "Endosar la solución a otros sectores, sin examinar a fondo la capacidad de empleo en la agricultura, no ha dado resultados satisfactorios en el pasado".

Asevera que si la investigación y experimentación agrícolas se realizan sin referencia alguna a las estructuras agrarias vigentes o a la disponibilidad de fuerza de trabajo, los resultados satisfacen sólo parcial o marginalmente las necesida-

des de la mayoría de los productores. "Hay muestras en algunos países de las nuevas posibilidades que se abren a extensos grupos de productores campesinos, para mejorar tanto su productividad como sus ingresos con opciones tecnológicas centradas en sus sistemas de producción".

Finalmente, la CEPAL postula que las medidas de fomento y apoyo a la producción, complementarias de las anteriores, deberán ceñirse a dos principios básicos: primero, la necesidad de modificar la tendencia concentradora y excluyente del actual proceso de modernización y de inducir un nuevo patrón de desarrollo, coherente con la superación de la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales rurales; y, segundo, la urgencia de ampliar su cobertura y de beneficiar prioritariamente a la gran masa campesina.

### 3. La crisis de los años ochenta; la agricultura y el campesinado

Desde el inicio de la década en curso, la actividad económica y el empleo caen fuertemente, los procesos inflacionarios se aceleran y generalizan, y los servicios de la deuda externa obligan a generar fuertes superávits de balance comercial, en detrimento de las posibilidades de crecimiento. "Las políticas de ajuste aplicadas por países de la región y los procesos de renegociación lograron en varios casos un cierto ordenamiento en los servicios de la deuda externa, pero al precio de esfuerzos económicos y sociales muy fuertes, difícilmente sostenibles por un período largo" (CEPAL, 1985, p. 1).

La CEPAL recuerda que desde mediados de los años sesenta el dinamismo del comercio internacional y el crecimiento económico de muchos países de la región pusieron en tela de juicio los planteamientos que postulaban la necesidad de transformar profundamente las relaciones económicas en los planos internacional, regional y nacional. Luego, a mediados de los años setenta el abundante financiamiento externo acentuó en muchos grupos la convicción de que la mejor solución del desequilibrio externo sería la liberalización de las relaciones económicas externas, pues la orientación de la actividad productiva debía atribuir importancia creciente a las señales que provenían de los mercados mundiales.

En términos generales, el aumento sustancial

de la deuda externa y la subida de las tasas de interés, llevaron a que los servicios de la deuda representaran proporciones cada vez más altas de las exportaciones, lo que se observó con mayor nitidez en el curso de esta década.

En el desencadenamiento de la crisis más reciente incidieron tanto los aspectos estructurales de largo plazo como otros de carácter coyuntural. "De allí que al cambiar en forma drástica y desfavorable la situación externa se hizo evidente la crisis del estilo de desarrollo, que ya se había incubado en los años setenta. La dependencia y la vulnerabilidad, si bien cambiaron apreciablemente en sus formas, se acentuaron, y en muchos casos el Estado no estaba en condiciones de enfrentar adecuadamente la crisis. Los problemas sociales que en cierto momento se supusieron en vías de solución por medio de la modernización y el crecimiento económico, aparecieron no sólo no resueltos, sino agravados" (CEPAL, 1985, p. 13).

En cuanto a los desafíos y opciones para el desarrollo futuro la CEPAL insiste en que "el crecimiento económico, más que una meta última del quehacer humano, es un medio para elevar el bienestar y posibilitar el logro de objetivos de desarrollo personal y societal". Ello supone, claro está, el incremento del conjunto de los bienes y servicios disponibles pero también el efectivo acceso de la población a esos bienes, de suerte que todos los seres humanos puedan alcanzar una vida plena mediante el libre ejercicio de sus capacidades. Para que el crecimiento económico se traduzca efectivamente en desarrollo, debe estar orientado en forma explícita y comprobable por principios de justicia, libertad, autonomía nacional y pluralismo.

En el mediano y largo plazo los países latinoamericanos enfrentan el desafío de retomar un sendero de desarrollo construyendo caminos de modernización y de superación de sus elementos de heterogeneidad económica y social. Esta tarea, que debe necesariamente abordarse en el marco de las consecuencias futuras de la crisis actual, se traduce en la prosecución de los siguientes objetivos: i) transformación de la estructura económica y logro de un crecimiento dinámico; ii) avance hacia sociedades más equitativas; iii) ampliación del grado de autonomía de los países de la región que les permita lograr un sistema más simétrico de relaciones económicas

con las naciones industrializadas; iv) aumento y canalización de la participación económica y social de todos los sectores de la población, así como afianzamiento de los sistemas democráticos.

La CEPAL propone maximizar la producción agrícola potencialmente exportable y aprovechar las ventajas comparativas basadas en recursos naturales abundantes y en el bajo costo de la mano de obra no especializada, mediante el aumento del grado de elaboración interna y de la capacidad competitiva de los productos elaborados en los mercados centrales. Esto constituiría una intensificación de las ventajas comparativas actuales, porque no sólo se trata de aumentar el ingreso apropiado a partir de una demanda mundial dada, sino de conseguir una preparación para cuando en los países industrializados impere un esquema menos proteccionista que el actual.

Sugiere, además, una transformación productiva que reoriente el desarrollo agrícola hacia la seguridad alimentaria, dado que en condiciones de competitividad internacional, la búsqueda de esta meta ofrece un amplio campo para el crecimiento económico con equidad y disminución de la vulnerabilidad externa. Siendo así, es probable que se den las condiciones para una considerable ampliación de los mercados internos en muchos países de la región, tanto por la diversificación de los vínculos entre la agricultura y la industria, como por la sustitución factible de alimentos importados y por la habilitación del mercado potencial que representa la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales básicas de los grupos de menores ingresos de la población. Por otro lado, en la medida en que un proceso de modernización centrado en el campesinado se manifieste en una disminución efectiva de la pobreza rural, dicho estrato ampliará su demanda de otro tipo de bienes (CEPAL, 1985, p. 52).

En cuanto al propósito de buscar mayor equidad, la CEPAL otorga de nuevo gran atención al campesinado. Señala que en un proceso de crecimiento que lleva implícitos fuertes elementos de diferenciación, puede avanzarse hacia la equidad mediante políticas dirigidas a cambiar las condiciones que determinan la distribución de las remuneraciones o del consumo, o bien mediante políticas redistributivas que, a través de transferencias de ingresos o de bienes y servicios,

corrijan los resultados de la operación de los mecanismos de mercado.

Entre las primeras, deberían ocupar un lugar destacado los programas dirigidos a apoyar la modernización tanto de las explotaciones campesinas como de la pequeña y mediana empresa urbana, mediante la provisión de medios de producción, acceso al crédito, difusión de conocimiento técnico apropiado y de técnicas de administración. Del lado de la demanda de mano de obra asalariada, cabría privilegiar la adaptación o creación de estructuras ocupacionales —más allá de las exigencias fijas de las técnicas de producción— que ocupen mano de obra calificada abundante en el medio local. Ello es válido tanto para las actividades productoras de bienes como para el conjunto de servicios públicos.

Reafirmando la necesidad de una mejor articulación de la estructura productiva, la CEPAL destaca dos grandes objetivos del desarrollo agropecuario. El primero, consiste en la erradicación de la pobreza rural. Si bien ésta forma parte de un problema general, es indudable que adquiere mayor dramatismo en el agro, y está ligada a problemas de desocupación y al desarrollo de las áreas donde se concentra el fenómeno. El segundo es la reducción significativa de la vulnerabilidad externa en rubros productivos importantes, como es el caso de los alimentos. Puede decirse que ambos objetivos forman parte de otro mayor, que es el de la seguridad alimentaria. Este se traduce en la constitución de sistemas alimentarios nacionales (CEPAL, 1985, p. 74).

Para el logro de ambos objetivos, se sugiere poner especial atención y dedicación a diversos procesos. En primer lugar, está la reversión de la heterogeneidad productiva del sector agropecuario, mediante el fortalecimiento de la economía campesina. Es importante, en consecuencia, asegurar un acceso adecuado a los recursos productivos (tierra, agua, insumos e implementos) en magnitudes y condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y el control autónomo en los procesos de producción y comercialización por parte de este sector.

Un segundo proceso es el de reorientación selectiva de la transferencia de excedentes. Se trata, en una primera etapa, de que éstos sean retenidos en la agricultura. Dicho proceso implica además una transferencia no sólo de los sectores no agropecuarios al agropecuario en su

conjunto, sino también del sector de agricultura moderna al de agricultura campesina, en aquellos casos en que este último tenga posibilidades de dinamizarse. Para esto es importante contar con políticas apropiadas de precios y créditos, así como ejecutar obras de infraestructura, particularmente en las zonas de agricultura campesina.

Está también el proceso de industrialización de la agricultura y de revalorización del espacio rural. El objetivo es que alrededor de la agricultura y en zonas rurales se ubiquen una serie de actividades complementarias vinculadas al procesamiento de productos agropecuarios y a otras actividades de producción de insumos agrícolas. De esta forma se ayudará a solucionar el problema de la desocupación y a dinamizar el desarrollo de las zonas predominantemente agropecuarias.

Es preciso, de igual modo, lograr una progresiva reducción de la asimetría en la inserción internacional de América Latina. La región debe incrementar las exportaciones que tengan mejores perspectivas en los mercados mundiales y en los que resulte factible la incorporación de un mayor valor agregado.

Gran importancia entraña también el proceso de reducción de la dependencia tecnológica. Ello supone una mayor adaptación creativa de las tecnologías disponibles, a fin de hacerlas más consistentes con las dotaciones locales de recursos y con las necesidades del propio desarrollo nacional. En este sentido, el papel del Estado es determinante.

Por último, se requiere un proceso de recuperación y de freno al deterioro de los ecosistemas. La agricultura campesina se ha ido concentrando en regiones de recursos naturales menos productivos y a veces marginales, como consecuencia del auge de la agricultura empresarial moderna. Esto acarrea un deterioro de los recursos naturales, proceso que debe ser frenado y revertido, lo cual exige la aplicación de políticas específicas, según tipos de producto y regiones. La descentralización de ciertas decisiones puede contribuir al logro de este objetivo.

En el último período de sesiones, celebrado en Río de Janeiro, en abril de este año, la Secretaría Ejecutiva presentó un documento (CEPAL, 1988) en el que el tema del crecimiento y la equidad reciben nuevamente especial atención. Sostiene que "la aplicación de políticas para mejorar

la distribución del ingreso y atenuar la pobreza extrema precisa, por fuerza, de un enfoque selectivo. Esto implica distinguir determinados estratos de población o determinadas regiones que constituyen la población elegida como objetivo de diversas combinaciones de políticas”.

En cuanto a los estratos populares rurales, con la crisis económica de los años ochenta se vuelve dudosa la viabilidad de una dinámica que supuestamente habría de reducir la población activa en la agricultura mediante la capacitación y absorción en empleos productivos en otros sectores, en combinación con aumentos en la productividad de la mano de obra restante en la agricultura misma. En contra de esta dinámica se combinan actualmente los problemas seculares no resueltos, así como la acumulación reciente de un nuevo déficit social rural, asociado al colapso de los mercados de trabajo urbano durante varios años.

Estos problemas son más o menos graves, y

empeoran más o menos rápidamente, según las circunstancias especiales de cada país. En general, en aquellos países de transición demográfica y ocupacional más reciente o incipiente, el ámbito rural ofrece un espacio claro de integración de las políticas económica y social, pues allí coinciden, de un lado, la presencia del mayor porcentaje de población en situación de pobreza y, de otro, el origen de una proporción significativa de los alimentos básicos de consumo mayoritario. A lo anterior debe agregarse que las unidades que componen la población vinculada de modo directo o indirecto a la economía campesina tienen una capacidad potencial de generar una mayor oferta de alimentos básicos por unidad neta de requerimientos de insumos importados. Asimismo, se prestan a un mayor componente de empleo por unidad de producto generado, y a un menor incremento de los precios como estímulo a los aumentos en la oferta de sus productos o servicios (CEPAL, 1988, p. 56).

### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1961): *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN. 12/582/Rev. 1). Documento preparado para el noveno período de sesiones de la CEPAL (Santiago de Chile, 4 al 15 de mayo). Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- \_\_\_\_\_ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/680/Rev. 1). Documento preparado para el décimo período de sesiones de la CEPAL. (Mar del Plata, 6 al 18 de mayo).
- \_\_\_\_\_ (1965): *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN. 12/716/Rev. 1). Diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1969): *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- \_\_\_\_\_ (1977): *En torno a las ideas de la CEPAL. Desarrollo, industrialización y comercio exterior*. Cuadernos de la CEPAL N° 13. Santiago de Chile, enero.
- \_\_\_\_\_ (1978): *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975)*. Cuadernos de la CEPAL N° 21. Santiago de Chile, diciembre 1977.
- \_\_\_\_\_ (1979): *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?* Cuadernos de la CEPAL N° 26. Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1981): *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*. Estudios e informes de la CEPAL N° 9. Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1982a): *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*. Estudios e informes de la CEPAL N° 11. Santiago de Chile, enero.
- \_\_\_\_\_ (1982b): *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*. Estudios e informes de la CEPAL N° 13. Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (1983): *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura* (E/CEPAL/G. 1267). Dos tomos. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1984a): *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*. Estudios e informes de la CEPAL N° 35. Santiago de Chile, enero.
- \_\_\_\_\_ (1984b): *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*. Estudios e informes de la CEPAL N° 33. Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1984c): *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*. Estudios e informes de la CEPAL N° 39. Santiago de Chile, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1985): *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*. (LC/L. 333). Documento presentado a la Reunión sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo).
- \_\_\_\_\_ (1986a): *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe* (LC/L. 405; RLAC/86/49-DEU-24). División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1986b): *El crecimiento productivo y la heterogeneidad estructural* (LC/L. 396; RLAC/86/34-DEU-23). División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1988): *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (LC/G. 1488) (SES. 22/3)/Rev. 1). Santiago de Chile, febrero.
- Gligo, N. (1981): *Estilos de desarrollo, modernización y medio*

- ambiente en la agricultura latinoamericana*. Estudios e informes de la CEPAL N° 4. CEPAL/PNUMA. Junio.
- Graciarena, J. (1976): Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL* N° 1. Santiago de Chile, primer semestre.
- Iglesias, E. (1973): Nota del Secretario Ejecutivo. Presentación de la reimpresión del texto de Prebisch (1954): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- \_\_\_\_\_ (1978): La ambivalencia del agro latinoamericano. *Revista de la CEPAL* N° 6. Santiago de Chile, segundo semestre.
- López Cordovez, L. (1982): Agricultura y Alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 16. Santiago de Chile, abril.
- Ortega, E. (1986): Políticas agrícolas, crecimiento productivo y desarrollo rural. CEPAL, *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe* (LC/L. 405; RLAC/86/49-DERU-24). División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile, 1986.
- Pinto, A. (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- Prebisch, R. (1951a): Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949. *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN. 12/164/Rev. 1). Santiago de Chile. Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- \_\_\_\_\_ (1951b): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (C/CN. 12/0221). Documento presentado al cuarto período de sesiones de la CEPAL (Ciudad de México, 28 de mayo al 16 de junio). Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile, 1973.
- \_\_\_\_\_ (1954): *Cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/0359). Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile, 1973.
- \_\_\_\_\_ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/680/Rev. 1). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1970): *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica (Selección de obras de economía).
- \_\_\_\_\_ (1976): Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL* N° 1. Santiago de Chile, primer semestre.
- \_\_\_\_\_ (1978): Exposición con ocasión de los 30 años de la CEPAL. *Revista de la CEPAL* N° 6. Santiago de Chile, segundo semestre.
- Rama, G.W. (1979): *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Cuadernos de la CEPAL, N° 31. Santiago de Chile, junio 1978.
- Real de Azúa, C. (1977): Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'. *Revista de la CEPAL* N° 4, Santiago de Chile, segundo semestre.
- Schatan, J. (1972): La ocupación y el ingreso en la dinámica de la agricultura latinoamericana: ILPES, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Vol. II. Trabajos de apoyo. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schejtman, A. (1980): Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la CEPAL* N° 11. Santiago de Chile, agosto.
- Sunkel, O. (1980): La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 12. Santiago de Chile, diciembre.



# Las regiones como espacios socialmente construidos

*Sergio Boisier\**

El 2 de marzo de 1988 el Presidente del Perú promulgó la ley 24793 que creó la Región Grau, la primera región en América Latina configurada como una entidad territorial con personalidad jurídica de derecho público dotada de autonomía. Puede preverse un fuerte efecto de demostración sobre otros países en que la descentralización (territorial) ocupa un lugar importante en el discurso y el proyecto políticos.

Como en muchos otros casos, entre los cuales Francia puede considerarse a partir de 1982 como modelo, este acto fundacional del Perú genera una situación en que "la institucionalidad precede a la regionalidad" en el sentido de la creación —no exenta de justificado voluntarismo— de una nueva estructura societal territorial. Esto plantea un formidable desafío profesional a la planificación regional puesto que muchas de estas nuevas regiones deben ser en verdad construidas tanto política como socialmente. Para utilizar una feliz expresión de un politólogo, en no pocos casos tales regiones son verdaderas creaciones *ex nihilo*.

La construcción política dice relación con el establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social, por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. ¿Ingeniería social utópica? ¿Difícil pero insoslayable necesidad de una descentralización democrática? Ese es el dilema que se examina en el argumento del artículo.

\*Experto en planificación regional del ILPES.

*Not found as a finished product in nature, not solely the creation of human will and fantasy, the region, like its corresponding artifact, the city, is a collective work of art.*

L. MUMFORD

## Introducción

Con mucha frecuencia y escasa originalidad se reitera que la planificación —en cualquiera de sus varias dimensiones— se encuentra en un estado de profunda crisis. Si bien esta afirmación es incuestionable, poco es lo que aporta al descubrimiento de la verdadera naturaleza de la crisis, algo que sin duda ayudaría a superarla.

Usando la forma metafórica, sería posible encontrar más de una similitud entre la planificación, latamente considerada, y la conquista ibérica del continente americano. Esta aventura de la humanidad fue una saga fundacional prácticamente sin parangón en la historia del hombre y se realizó con la ayuda tanto de la cruz como de la espada. La cruz, es decir, una *doctrina*, la fe católica, trató tal vez infructuosamente de dar un contenido moral, una ética, a la conquista, en particular en relación con el tratamiento de la población nativa; la espada, es decir, el *poder político*, fue expresión indispensable de la voluntad de conquista y fundación y requisito básico para canalizar recursos y modelar la institucionalidad de los nuevos espacios incorporados al poder metropolitano.

La planificación debe ser entendida también como una saga fundacional. Según lo señaló en alguna oportunidad Michel Rocard, ex Ministro del Plan en Francia, la planificación global no es otra cosa que la organización de la sociedad en el tiempo, en tanto que la planificación regional (o el ordenamiento del territorio, en el lenguaje francés) no es sino la organización de la sociedad en el espacio. Tiempo y espacio son los ejes definitorios del cuadrante de la actividad humana. Planificar es, entonces, *refundar* la sociedad a lo largo de ambos ejes. Para esto, también la planificación requiere tanto una cruz, es decir, una doctrina, como una espada, esto es, poder político.

Si se admite que el hombre es el único ser viviente capaz de pensar y de modelar su propio futuro y que este atributo deriva de su propio

libre albedrío, de su impronta personal, habría que concluir que esa capacidad, que se confunde con la idea misma de la planificación, no puede jamás estar en crisis, en cuanto rasgo esencial del individuo. Puede sí entrar en crisis la doctrina o la espada, o ambas al mismo tiempo. ¡Tal vez haya que entender de esta manera la manoseada crisis de la planificación!

En consecuencia, el desafío que enfrenta toda forma de planificación —y en este caso la regional— es doble. Hay que construir o reconstruir la doctrina y es necesario ubicar o reubicar su práctica en la estructura de poder.

La reconstrucción doctrinaria debe comenzar desde los cimientos mismos del edificio teórico del desarrollo regional. Ello exige formularse algunos interrogantes básicos en todos los ámbitos de las ciencias sociales: ¿dónde está el hombre?, ¿en qué momento de la especulación se borró la idea del hombre como objeto y sujeto del desarrollo?

Recuperada la noción fundamental del individuo en cuanto sujeto del desarrollo, será preciso convenir en que el desarrollo regional debe estar al servicio del hombre y no del territorio. De este punto debe partir todo esfuerzo de reconstrucción teórica.

El hombre aristotélico —*animal político*— es también un ser apegado a un espacio vital, de cultivo o de caza —*animal territorial*—, que en función de su naturaleza gregaria se organiza en dos entornos: uno, el *entorno social*, que abarca desde la tribu a la compleja sociedad postindustrial; otro, el *entorno territorial*, que va desde la aldea tribal a la aldea global de McLuhan. El entorno, social o territorial, tiene que ser puesto al servicio de la persona humana, lo cual supone que el hombre es capaz de manejar su entorno o de intervenir en él.

El entorno territorial presenta varias escalas, que mantienen relaciones definidas con la posibilidad que el individuo tiene de intervenir en ellas. La primera, es la escala *global*, en la que la posibilidad de intervención para el individuo es nula, por lo que cabe considerarla una categoría puramente referencial. La segunda es la escala *nacional*, entorno en el cual el individuo tiene capacidades indirectas de intervención a través de mecanismos político-electorales. La tercera es la escala *regional*, un entorno de dimensión media para el individuo, ni completamente “macro” ni

completamente “micro”, donde existen amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos. La cuarta escala es la *local*, escenario óptimo para la participación individual, pero de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva. En resumen, la base territorial se desarrolla como uno de los principales intereses sociales a cualquier nivel de agrupamiento. Por debajo del nivel nacional, tal interés se centra en la zona o región.

No obstante su ubicación relativa en esta escala, el entorno regional aparece como un escenario extremadamente complejo. De hecho, a causa de su elevado grado de apertura e interconexión externas, es más complejo que escenarios territoriales superiores. Por tanto, debe ser pensado e intervenido mediante procesos estratégicos.

Comienza entonces a delinearse la idea de una estrategia —de intervención o de desarrollo regional— como pensamiento y como acción. Para entender claramente su significado, tal vez sea útil recurrir a un símil con el ajedrez.

Quien tiene las piezas blancas inicia el juego y en teoría dispone de 20 formas alternativas de apertura. Sin embargo, la experiencia socialmente acumulada sugiere que del abanico inicial de posibilidades, sólo tres o cuatro movimientos son recomendables. El jugador examina cada una de estas ya reducidas posibilidades y se pregunta acerca de la probable reacción del contrincante. Nótese que el adversario también dispone de 20 alternativas teóricas para partir, aun cuando la experiencia socializada las reduce de nuevo drásticamente en la práctica. Sin embargo, el segundo jugador cuenta con una información adicional: la movida previa de su oponente. Claro, por el momento todo esto sucede sólo en el cerebro del primer jugador, quien comienza de este modo a construir un verdadero árbol de probabilidades de acción/reacción. En otras palabras, diseña su estrategia, que es simultáneamente una forma selectiva de pensamiento —no evalúa todas las alternativas, sino sólo unas pocas— y una forma reactiva de acción, ya que para decidir cada movida toma en cuenta los movimientos anteriores y futuros de su oponente.

Para jugar ajedrez se requiere que los participantes conozcan las reglas del juego (por ejemplo, tipo de tablero que se usa, nombre y disposi-

ción de las piezas, alternativas de movimiento de cada una de ellas y formas de término del juego). En otras palabras, para jugar (para intervenir) se requiere una *teoría*. Esta es inmutable vis a vis la realidad. Conocida la teoría, el ajedrez se juega de manera idéntica en cualquier parte.

En el campo ciertamente más complejo de la acción social, la teoría necesaria para estructurar una estrategia de intervención no es inmutable ante la realidad; por el contrario, interactúa con ella. En consecuencia, el esfuerzo por refundar la doctrina del desarrollo regional, no debe descansar exclusivamente en la readequación del cuerpo de teorías tradicionales o dominantes, puesto que ellas pueden mostrar una escasa vinculación con el medio societal de los países no industrializados.

Esto significa que desde el punto de vista de la doctrina será necesario centrar el esfuerzo de reflexión en la inseparable trilogía *realidad/teoría/estrategia*<sup>1</sup>.

Para los efectos que acá interesan, la realidad está representada por: i) el sistema de relaciones sociales de producción, vale decir el sistema político y económico; ii) la manifestación histórica, concreta y localizada del sistema, o sea, su estilo, "en esencia, políticas de desarrollo en acción más las contradicciones y conflictos que, deliberadamente o no, se están produciendo" (Graciarena, 1976)<sup>2</sup>, y iii) el paradigma dominante de desarrollo regional, cuyas características esenciales son un marcado sesgo industrializante, el concomitante sesgo urbanizante y una notoria tendencia centralizadora en el plano de los sistemas decisivos y administrativos<sup>3</sup>.

Sobre esta última característica, conviene señalar que en tanto ella se refiere a las relaciones

territoriales de decisión, la centralización está estrechamente asociada a la nefasta separación entre *sujeto* y *objeto* de planificación. Esta podrá tener algún valor como dicotomía analítica en algunos campos de la planificación, pero introducida en el plano regional no ha hecho sino alimentar poderosamente las ya fuertes tendencias centralizadoras incorporadas en el paradigma. En esta dicotomía el sujeto fue y es el Estado central y, ciertamente, centralizado; y el objeto fue y es la región, precisamente considerada como artefacto a merced del sujeto y perfectamente incapaz en el sentido jurídico, social y político, porque, como es lógico, no se conceden ni se reconocen potestades ni capacidades a los objetos.

En consecuencia, es necesario disponer de una teoría del desarrollo regional que permita racionalizar la intervención en el entorno regional para ponerlo al servicio del hombre y que además: i) reconozca explícitamente la naturaleza del sistema sociopolítico en el cual se inscribe la región; por ejemplo, la existencia de una multiplicidad de actores sociales, llamados todos a desempeñar papeles legítimos, aunque quizá contradictorios; ii) admita la necesidad de coherencia nacional/regional en función del estilo existente e identifique correctamente los límites de lo posible o los grados de libertad en materia de objetivos o políticas regionales; y iii) ofrezca posibilidades de modificar el paradigma dominante, sustituyendo la relación de subordinación *sujeto/objeto* por una de interdependencia *entre sujetos*, o sea, transformando la región de objeto en sujeto, lo que significa reinsertar la planificación regional en una nueva matriz de distribución del poder.

<sup>1</sup>Una excelente discusión de las vinculaciones entre teoría, realidad y estrategias de desarrollo regional en América Latina, se encuentra en Helmsing y Uribe-Echeverría (1981) y, en una perspectiva más general, en Friedman y Weaver (1982) y Gore (1984), entre otros.

<sup>2</sup>Para un análisis sobre estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional puede consultarse Hilhorst (1981).

<sup>3</sup>Una excelente síntesis del paradigma dominante se encuentra en Stöhr y Taylor (1981).

## I

## La articulación entre el Estado y la región

A medida que tiene lugar este proceso, aparecen dos sujetos o dos actores, el Estado y la región, ahora casi como un Estado. Por eso actualmente se tiende a definir la región como una organización política territorial dotada de personalidad jurídica de derecho público que goza de autonomía.

¿Qué repartición de funciones o qué división social del trabajo se produce entonces entre estos dos actores del desarrollo regional, uno antiguo y otro de aparición reciente?<sup>4</sup>

Cuando se postula que el desarrollo regional es un proceso en el cual comparten responsabilidades tanto el Estado como la propia región, surge la necesidad de desentrañar las modalidades con que ambos actores se articulan, con el objeto de derivar recomendaciones sobre las políticas públicas más adecuadas para la promoción del desarrollo.

Dos son los tipos de procesos mediante los cuales el Estado condiciona el crecimiento económico de una región. Uno consiste en la asignación de los fondos públicos entre las regiones (gastos de capital y gastos corrientes). En tal sentido, a través del sector público de la economía el Estado cumple entonces una importante *función de asignación* interregional de recursos. Identificar y poner en práctica los procedimientos para guiar coherentemente este proceso han constituido, por lo demás, la función y modalidad tradicionales de la planificación regional.

Por otro lado, en cuanto único agente político con capacidad legítima de coacción, el Estado impone al resto de los actores económicos un determinado cuadro de política económica, de naturaleza tanto macro como sectorial, que produce impactos o efectos indirectos de variado signo y magnitud en cada región. En otras palabras, el cuadro general de la política económica *no resulta neutral desde el punto de vista regional*.

Desde este ángulo, los efectos o impactos de un determinado conjunto de políticas económi-

cas pueden resultar favorables a una región específica, en cuyo caso esta acción indirecta del Estado se suma al impacto directo provocado por la asignación de recursos a ella o, en otros casos, tales efectos pueden ser negativos, de manera tal que la acción indirecta anula e incluso sobrepasa lo que el mismo Estado hace directamente en la región. En ciertas circunstancias, las situaciones de este tipo darán origen, dentro de la planificación regional, a una función adicional, de carácter compensatorio, la que buscará anular, mediante procesos de negociación (política), tales efectos negativos, por ejemplo, vía un mayor gasto fiscal, cuando menos en algunas regiones.

En el mejor de los casos, entonces, la acción del Estado en una región determinada suscita condiciones favorables al crecimiento económico. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta las diferencias que existen entre desarrollo y simple crecimiento económico, pronto se concluye que el paso de una situación a otra depende más de lo que la propia región pueda hacer —de su *capacidad de organización social*— que de las acciones del Estado.

En tal sentido, la articulación entre el Estado (como aparato público) y la región (en tanto actor social) resulta decisiva en los esfuerzos por promover un auténtico desarrollo regional. Sea cual fuere la cantidad de recursos que el Estado vuelque en una región, no conseguirá su desarrollo si ésta carece de una *sociedad* regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, una clase política, una clase empresarial, organizaciones sociales de base, proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente. Es por ello que se produce una contradicción en los términos cuando se supone que el Estado puede por sí solo “desarrollar” una región.

Esta parece ser la cuestión crucial del desarrollo regional. Todo lo demás queda subordinado al logro de un arreglo activo entre el Estado y la región. Sus recursos naturales, posición geográfica, ventajas absolutas y comparativas son sin duda elementos importantes y factores positivos para estimular el crecimiento de las regiones, y un mejor equilibrio entre ellas, pero se trata de

<sup>4</sup>El “actor antiguo” es, al contrario de lo que podría pensarse, la *región*, cuya existencia como espacio social y político es considerablemente anterior al Estado.

factores, en último análisis, supeditados a los asuntos políticos y sociales señalados.

Es por ello que en una concepción más actualizada e integral del desarrollo regional será preciso reconocer la existencia de tres funciones complementarias e interdependientes dentro de lo que habitualmente se ha denominado "planificación regional". Una primera función, de *asignación de recursos*, económica en su naturaleza, centralizada en su ejecución y exógena a la región; una segunda, de *compensación*, respecto

de los impactos negativos de la política económica, de naturaleza política en lo esencial, desconcentrada en procedimientos y también exógena a la región; y una tercera función, de *activación social*, de naturaleza social y por cierto descentralizada y endógena a la región. Se trata, naturalmente, de una concepción más compleja y cuya puesta en práctica resulta más difícil. Al mismo tiempo, sin embargo, es potencialmente más eficaz y satisface el primer requisito de la reconstrucción teórica<sup>5</sup>.

## II

### El itinerario de la construcción social regional

¿Qué se requiere en este intento de propuesta teórica para transformar la región-objeto en una región-sujeto, cuestión central de este argumento?

Se requiere una distribución diferente del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo "contrato social" entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo "contrato social" se llega por medio de la descentralización político-territorial.

De aquí que *desarrollo regional y descentralización territorial* sean dos procesos que en la práctica definen un solo proceso autocontenido, de evidente naturaleza y dimensión tanto política como social<sup>6</sup>.

La descentralización regional implica en casi todos los casos la necesidad de *construir políticamente* las regiones. Como se ha señalado en alguna oportunidad, hay que "politificar" las regiones. Es decir, hay que dotarlas de órganos que configuren una estructura política y administrativa autónoma de manera tal que las regiones pasen a tener categoría de entes políticos territoriales, que cuenten con personalidad jurídica de derecho público y gocen de autonomía. Estos órganos propios son, con variadas denominacio-

nes: una Autoridad Regional electa o semielecta, una Asamblea Legislativa Regional, un Consejo Económico y Social Regional, y los organismos de Administración Regional.

Para que este proceso adquiriera, además, un carácter verdaderamente democrático es necesario que el receptor de la cuota de poder político entregada a la región, no sea sólo una estructura formal de organización o un grupo social hegemónico. Se requiere un depositario "socialmente adecuado", que no puede ser otro que la sociedad o comunidad regional organizada<sup>7</sup>. A su turno, ello implica en la práctica la necesidad de *construir socialmente* la región. Su desarrollo, entonces, reviste también una importante dimensión social. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra que sea organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse en pos de proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de convertirse en *sujeto* de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no

<sup>5</sup>Este argumento es una apretada síntesis de las hipótesis sobre desarrollo regional expuestas *in extenso* en: Boisier (1982).

<sup>6</sup>Esta propuesta es desarrollada en Boisier (1987).

<sup>7</sup>Como muchas de las regiones usadas en planificación son creaciones *ex nihilo* (Palma, 1983) o están cerca de serlo, dar por existente una sociedad o comunidad regional organizada puede ser casi una ficción.

toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo y democrático. Acá se postula un desarrollo que presupone una sociedad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social.

En un libro publicado recientemente en Chile, Jordi Borja, Teniente-Alcalde de Barcelona y especialista en Geografía Urbana, plantea un concepto muy semejante:

“La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* [subrayado en el original] —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencias y recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente” (Borja, 1987)<sup>8</sup>.

El desafío de “construcción social” regional estará siempre presente en situaciones en que la *institucionalidad* precede y pretende dar origen a la *regionalidad*. En ciertos casos (España puede ser un buen ejemplo cuando se piensa en Cataluña, Galicia y el País Vasco) la *demanda regional* es el gatillo de los proyectos descentralizadores y de desarrollo regional. En otros (Francia y en general Latinoamérica) la *oferta gubernamental*, que obedece a diferentes racionalidades, antecede a la demanda y sobreimpone al territorio una determinada regionalización<sup>9</sup>. De inmediato se

<sup>8</sup>En la misma obra, Borja señala que... “Hay acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* (subrayado en el texto) social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica”.

<sup>9</sup>En este contexto mantiene validez la siguiente afirmación hecha por J. Friedmann hace veinte años: “A pesar de que cada una de las regiones de Chile tiene su propio perfil económico, las variaciones culturales entre ellas son pequeñas. En términos generales los chilenos constituyen un pueblo bastante homogéneo y su apego al terruño natal es muy débil. Por esto las regiones del país son más bien artefactos económicos que entidades orgánicas históricas y culturales, y carecen de toda expresión política. Las provincias, que son las unidades que las forman, no son sino subdivisiones administrativas conformadas siguiendo el modelo del sistema prefectorial francés” (Friedmann, 1969).

abre aquí un enorme e inconcluso campo de ensayo en relación con la forma en que se define una región y cómo ello se traduce en propuestas de regionalización. La historia de este asunto muestra la errónea primacía que adquirió la discusión sobre la naturaleza del *contenedor* (tamaño, límites, etc.), en circunstancias que debiera haberse privilegiado la estructura del *contenido*. En la práctica ello condujo al fracaso de la mayoría de los intentos de regionalización. Tal situación pone de inmediato de manifiesto la necesidad de “construcción social”, según ha quedado en evidencia, por ejemplo, en Francia a partir de 1982.

“De forma general, ellas [las primeras experiencias de planificación descentralizada] han constituido un gran caldo de cultivo de la cultura de experimentación social... Han sido, al menos en algunos casos, una oportunidad para el reencuentro y para una discusión global entre grupos y entre intereses diversos, que a pesar de encontrarse en un mismo territorio se habían habituado a considerarse como extranjeros...”

“Las primeras experiencias de planificación descentralizada tal vez han tenido como interés inmediato principal el ser formas de autopedagogía colectiva, formas de aprendizaje de la responsabilidad colectiva de un territorio y de su porvenir. Aunque han estado lejos de generar un desarrollo autocentrado ‘en la base’, han contribuido a reanimar las redes locales y regionales de contactos y han hecho emerger o reemerger una conciencia territorial en una parte de la población y de sus líderes. Conciencia territorial que se forja tanto más nítidamente cuanto los agentes de un territorio tienen la oportunidad, por medio del trabajo en común, de constatar que ellos pueden tener intereses comunes” (Planque, 1985).

La tarea de construcción social comienza por la investigación sobre el número y tipo de agentes del desarrollo presentes en la región o, para ser más preciso, el número y tipo de agentes del desarrollo *de la* región y continúa con la identificación de los mecanismos de articulación que los aglutinan y que permiten hablar de un *conjunto* de agentes más que de una simple sumatoria de ellos. Estas son dos informaciones básicas para establecer mecanismos de activación social.

En un trabajo reciente, Wolfe hace una enumeración que en principio puede utilizarse directamente para identificar los agentes presentes

en la región o de la región. Wolfe emplea las siguientes categorías: 1. dirigentes políticos; 2. planificadores y demás tecnócratas; 3. otros burocratas; 4. capitalistas y empresarios; 5. gerentes y otros tecnócratas; 6. oficiales militares; 7. jueces y abogados; 8. dirigentes sindicales; 9. dirigentes de asociaciones de profesionales; 10. propietarios de medios de comunicación; 11. académicos e intelectuales; 12. dirigentes de organizaciones religiosas; 13. dirigentes de organizaciones estudiantiles; 14. dirigentes e ideólogos que rechazan la economía de mercado; 15. dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos (Wolfe, 1987). Es importante tener en cuenta al observar esta lista de agentes que cada uno de ellos posee una *racionalidad propia*, no necesariamente coincidente. Es decir, cada uno de ellos interpreta de una cierta manera la cuestión regional y, en particular, su inserción en ella (los beneficios y los costos relativos a una posición dada), lo cual constituye una de las barreras principales a la concertación social al interior de la región.

A este conjunto de agentes se le aplica la primera regla corregida de la granja orwelliana, ya que si bien todos son "agentes", hay algunos "más agentes" que otros. En este sentido, debe recalcar la importancia de aquellos que influyen de manera directa en el uso de recursos, ya sea movilizándolos desde otras regiones o bien incidiendo sobre la apropiación y reinversión *regional* del excedente.

Desde el punto de vista formal, estos agentes pueden actuar individual o colectivamente. En este último caso se agrupan en organismos públicos de naturaleza generalmente consultiva, tales como Consejos Regionales de Desarrollo u otros similares, en los que la legitimidad de la representación constituye un punto de crucial importancia<sup>10</sup>.

Tanta trascendencia como el número de agentes presentes en una región tiene, por un lado, la distinción entre agentes *de* la región y agentes *en* la región y por otro, el estudio de las

formas sustantivas de articulación entre ellos. La articulación o la adhesión de los agentes a un marco común (algo que dista todavía de la concertación) se expresa en un referente cultural compartido o en un proyecto político regional. El primero da cuenta de una identidad regional adscrita; el segundo, de una identidad regional adquirida. Cualquiera sea el caso, se trata del *principio de identidad* señalado por Touraine como el primero de los elementos definitorios de un "movimiento social" (regional en este caso). Como lo indica Laserna (1986), la identidad apela a ciertas condiciones de base compartidas colectivamente, que en el caso de la identidad cultural regional tienen que ver con el paisaje, las tradiciones, las formas de organización social, los mitos y las expresiones vinculadas al lenguaje, a la escritura, a la música y danza y a otras formas de expresión colectiva.

Desde el punto de vista de la aglutinación de los agentes, un proyecto político regional es un elemento alternativo y/o complementario de la cultura regional. En cada etapa de su historia, toda sociedad regional posee un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso, y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales. Hay que agregar que todo proyecto político se basa explícita o implícitamente en un conjunto de valores y creencias acerca de la estructura y modo de funcionamiento de la sociedad, del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a materializarla. En este sentido, el proyecto político tiene una ideología predominante, la cual influye tanto en la identificación de los fines sociales, como en la calificación de la legitimidad de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos (Solari y otros, 1980). La existencia de un proyecto político regional presupone la de una "sociedad" regional que es, precisamente, la que debe ser construida para poder estructurar un proyecto regional. Hay que concluir, entonces, que la construcción social regional y la especificación del proyecto político son dos tareas simultáneas e interactuantes.

*Sociedad regional, ideología y movimientos regionales* parecen ser tres conceptos básicos dentro de la idea general de "construcción social regional". La noción de sociedad regional debe ser com-

<sup>10</sup>Este tema comienza a suscitar intenso debate en Chile, por ejemplo, donde en 1988 deben entrar en funcionamiento los Consejos Regionales de Desarrollo. Estos organismos de participación regional de carácter consultivo instalados por el Gobierno, obedecen a una buena idea, pero su representatividad y legitimidad son discutibles.

prendida como el espacio social, en un sentido amplio, donde se producen y reproducen un conjunto de prácticas y relaciones sociales particulares. Este concepto alude a una unidad estructural y política en espacios sociales propios que interactúan permanentemente con otros y que se modifican de acuerdo con las fases del desarrollo nacional (F. Calderón, citado por Laserna, 1986). El espacio social y el espacio geográfico correspondiente están ligados por un mapeamiento recíproco o una relación biunívoca.

La ideología es el *regionalismo*. La expresión "regionalismo" representa estrictamente la idea de lo regional en acción, como una *ideología*, como un movimiento social o como el basamento teórico para la planificación regional (Schwartz, 1974) porque, aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. En las ya temporalmente distantes palabras de H.W. Odum: "El regionalismo... representa la filosofía y la técnica de la autoayuda, del autodesarrollo, y la iniciativa mediante la cual cada unidad areal es no solamente ayudada, sino que también comprometida al pleno desarrollo de sus propios recursos y capacidades. Esto, por un lado, contrasta con la dependencia regional de la nación o con la submarginalidad de una región comparada con otras; por otro lado, contrasta también con la explotación hecha por fuentes externas. Presupone que la clave para la redistribución de la riqueza y para la igualdad de oportunidades, se encuentra en la capacidad de cada región para crear riqueza y, mediante nuevos alcances en el consumo de bienes, mantener esa capacidad y retener esa riqueza en programas bien equilibrados de producción y consumo" (citado por Friedmann y Weaver, 1982).

Los movimientos sociales regionales —que expresan el regionalismo de una sociedad— son, en la definición de Laserna (1986), acciones colectivas que explicitan una identidad referida al espacio territorial, al que atribuyen o del que reivindican ciertas particularidades (económicas, culturales, étnicas, históricas, geográficas, políticas, etc.). Para conservar la amplia capacidad inclusiva de la base territorial de identidad, tales movimientos están enfrentados en forma incesante al imperativo de constituirse en ámbitos y mecanismos de concertación social, lo que los lleva a utilizar en su seno prácticas democráticas,

a fin de que sus heterogéneos integrantes puedan expresarse.

Con los antecedentes expuestos es factible delinear una secuencia de acciones que conduzca al logro o al establecimiento de las regiones como *cuasi-Estados*, es decir, como sujetos resultantes de un proceso de *construcción social regional*, de elevado contenido descentralizador.

Este proceso se inicia con el análisis del *tejido social*, concepto que alude a la identificación de los agentes del desarrollo regional *de la región* (à la Wolfe) y de las formas de *articulación* que los entrelazan. Ya se señaló que la articulación sustantiva de estos agentes puede establecerse a través de la referencia a una *cultura común* o bien por intermedio de un *proyecto político* regional.

El tejido social define también el conjunto de organizaciones sociales de base (juntas vecinales, centros de madres, centros juveniles, clubes deportivos, etc. ...) mediante las cuales la población logra en forma asociativa ciertos objetivos que no tienen alcance político, en cuanto no afectan ni los recursos sociales ni la superestructura social. Son organizaciones a través de las cuales se expresa la "micro participación", algo similar al concepto de *grass-root democracy*. Hace ya bastante tiempo que Friedmann exploró una temática semejante, utilizando el concepto de "polo de desarrollo social"<sup>11</sup>.

La noción de proyecto político regional remite la construcción social al campo de las propuestas específicas que dan forma al proyecto. En general, éstas consisten en reivindicaciones de diversa naturaleza que apuntan a una diferente *inserción* de la región en el sistema político y económico nacional. Se trata de una cuestión permanente y no meramente coyuntural; por lo mismo, todo proyecto político es de largo plazo, en el entendido que éste, claro está, es algo que no comienza en un futuro distante, sino que aquí y ahora. Del párrafo anterior, se sigue que todo proyecto político regional cuestiona explícita o implícitamente la dominación (cuantitativa y/o cualitativa) que se ejerce sobre la región.

<sup>11</sup>"Me referiré a las periferias activas como polos de desarrollo social... que poseen una alta capacidad potencial de organización propia para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Propongo que denominemos esto, su capacidad de desarrollo social" (Friedmann, 1973). Obsérvese la similitud, pero sólo eso, con el concepto de *capacidad de organización social regional*.

El regionalismo como ideología del proyecto político regional debe ser asumido por una *sociedad regional*. La existencia de ésta, en cuanto manifestación concreta de un tejido social orgánico e ideologizado, da cuenta de una *región socialmente construida*, que expresa su propio proyecto político mediante *movimientos regionales*. La demanda principal, más permanente y generalizada, de estos movimientos es la *demanda descentralizadora* de una autonomía que desemboque en la figura de una *región políticamente construida*. Esta, a su turno, dará lugar jurídica y políticamente a la noción de región como *cuasi-Estado*, es decir, como una institución política dotada parcialmente de los atributos que se asignan al Estado en cuanto asociación de personas. Dicha noción reviste particular importancia para el reemplazo de la típica relación de subordinación entre el Estado y la región por una nueva relación *concertada* entre ambos sujetos, interdependiente y solidaria, que permita el surgimiento de nuevos instrumentos de planificación y gestión regionales, al estilo de los "contratos-plan" de la Francia descentralizada de Mitterrand<sup>12</sup>.

Una cuestión importante en este planteamiento tiene que ver con el estímulo a la concertación regional o con los impulsos para acometerla y la posterior conducción del movimiento regional. En un interesante aporte al estudio de los movimientos regionales, Abalos (1985) señala que el problema de la participación en ellos puede ser enfocado en dos niveles: uno se refiere a la capacidad de convocatoria para generar un respaldo masivo, mientras que el segundo considera el origen y la naturaleza de los líderes y activistas de estas causas. Según Abalos, los movimientos regionales tratan de movilizar verticalmente, esto es, sin hacer referencia a los problemas de status, de clases sociales y económicas, y de poder, que se dan intrarregionalmente. De esta manera sus proclamas son aglutinantes de los diversos sectores sociales y grupos ocupacionales.

Un segundo aspecto alude al origen de los activistas regionales. Abalos (1985) sostiene que, siendo imposible definirlo con exactitud, parece

razonable suponer que aquellos que ejercen de líderes tienen, en lo tocante al problema político regional, habilidades, conocimientos y perspectivas superiores a los de la mayoría de la población local.

Probablemente esta capacidad de convocatoria y de concertación se halle potencialmente más desarrollada en instituciones (pertenecientes o establecidas en la región) que por su propia naturaleza y quehacer operan con enfoques multisectoriales y supraclasistas. Si a esto se agrega el prestigio social que confieren ya sea el saber científico o bien una postura moral, pareciera que instituciones como la Universidad o la Iglesia, entendida ésta en su sentido amplio, se encuentran en una posición privilegiada para officiar de agentes "inductores" de la concertación social regional.

La concertación, sea entre la región y el Estado, sea entre los actores o agentes dentro de la propia región, puede ser considerada el resultado de verdaderos procesos de sinergia social, propios de un sistema abierto, como es toda región. Por ello son aplicables acá las ideas de Haken, quien sostiene que en un sistema abierto, sus diversos componentes prueban constantemente nuevas posiciones mutuas, nuevos movimientos o procesos de reacción en los que siempre participan numerosos componentes individuales del sistema. Bajo la influencia de la energía constantemente aportada, uno o varios de estos movimientos o procesos se muestran superiores a los demás (Haken, 1984). En esta aventura refundacional de la planificación regional y de la descentralización, aquella energía no es sino la voluntad política colectiva de alcanzar una fase superior de desarrollo y de democracia (Boisier, 1987). A la implícita pregunta acerca de la "cantidad de energía política" que se requiere introducir al sistema para provocar tal proceso sinérgico, debe responderse que se trata de una cantidad elevada, pero —según lo prueban los relativamente recientes casos de Francia y España— alejados de toda utopía revolucionaria.

<sup>12</sup>El contrato global es preparado por el Presidente del Consejo Regional, en representación de la región, y el Administrador de la región por la República y en representación del Estado. Los contratos de planificación tienen tres componentes principales: programas de acción específica, identifi-

cados por objetivos y costos; determinación concertada tanto para modernizar la economía en las etapas de insumos y de productos del proceso productivo, como para promover una mayor justicia social; y estrategias para atender características regionales específicas (Benko, 1987).

## III

## El Estado y la dominación regional

Es imposible entender el subdesarrollo o el desarrollo regionales sin acudir a la figura del Estado. Puesto que no todos los actores envueltos en una determinada situación regional son iguales, es indispensable tener en cuenta las formas de dominación y la distribución de los recursos de la sociedad (Solari y otros, 1980).

Pero ¿qué Estado o cuál concepción del Estado es la que interesa de manera principal? Desde luego, se alude a este agente más como figura política que como *aparato* institucional público. Por otra parte, se requiere utilizar la idea de Estado en sus múltiples facetas.

Si la tarea de construcción social regional desemboca, según se anotó, en el surgimiento de un *cuasi-Estado* regional, ello es precisamente para permitir a las regiones —por lo menos a algunas de ellas— articularse en forma adecuada con el Estado, lo cual supone a su vez sacar a luz las diversas racionalidades (política, económica, jurídica, etc.) que explican y guían la acción estatal.

O'Donell (1984) entiende por Estado "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada". Por su parte, Maranhao (1982) apunta: "El Estado es fundamentalmente una relación social de dominación y, en la medida en que fundamenta y organiza las relaciones de dominación a través de instituciones que habitualmente gozan del monopolio de los instrumentos de coerción dentro de un territorio definido, garantizando un sistema que articula de modo desigual los componentes de la sociedad civil, se revela en su faz de instrumento de clase" (Maranhao, 1982).

En cuanto a algunas de las funciones que el Estado desempeña gracias precisamente a su capacidad de dominación, es pertinente reproducir lo señalado por los autores recién citados. Así, por ejemplo, Maranhao apunta: "Sin embargo, en la medida en que esas instituciones del Estado son consideradas como poseyendo un derecho *legítimo* [subrayado en el original] para garantizar el sistema de dominación social, el Estado aparece como *mediador* de los conflictos sociales". A su turno, O'Donell dice: "El Estado garantiza y organiza la reproducción de la sociedad *qua* capita-

lista, porque se halla respecto de ella en una relación de 'complicidad estructural'". Y Solari, Boeninger, Franco y Palma (1980) destacan tres funciones vinculadas al papel que le cabe en la planificación: el Estado aparece como el titular de la voluntad jurídica de la planificación; como actor frente a la sociedad civil; y, por último, como mecanismo de integración y sustento de orden político.

De estas citas fluye una cuestión importante: la *dominación* parece ser un atributo intrínseco al concepto mismo de Estado y ella es utilizada con el propósito, entre otros, de orientar el sistema económico hacia la consecución de determinados objetivos, expresados en una cierta función de preferencia social (en el lenguaje económico) o en un cierto proyecto político (en el lenguaje sociológico): por ejemplo, la maximización del ritmo de expansión o el logro de un determinado patrón de reparto de la riqueza.

Dada la importancia que se le atribuye, el concepto de dominación debe ser precisado. Es el propio O'Donell quien asume esta tarea al formular la siguiente definición:

"Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia. La dominación es relacional: es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad —expresa, tácita o presunta— del dominante. No tiene sentido intentar un inventario exhaustivo de esos recursos, pero es útil distinguir algunos muy importantes como sustento de la dominación. El primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en un sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológi-

co, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte y, por tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación" (O'Donnell, 1984).

Para utilizar la idea de dominación en el contexto de las regiones, en otras palabras, para entender verdaderamente qué es lo que se quiere decir cuando se hace referencia a articulaciones del tipo dominación/dependencia en modelos "centro-periféricos" a la Friedmann, es necesario introducir un par de conceptos elementales de la teoría general de sistemas.

Un sistema es una colección de entidades u objetos, animados o inanimados, que reciben ciertas corrientes de entrada y se encuentran limitados a actuar en forma predeterminada sobre las entradas para producir cierta corriente de salida, con el objeto de maximizar alguna función de corrientes de entrada y salida<sup>13</sup>.

Ahora bien, hay que recordar que la esencia del análisis sistémico radica en el hecho, de que lo mejor para el todo no es necesariamente lo mejor para cada componente del sistema.

Expresado en otros términos, ello significa que para *optimizar la conducta del sistema se deben suboptimizar los subsistemas*.

Volviendo ahora al concepto de Estado, esta vez con una aproximación desde el campo del positivismo político más que desde la óptica ideológica, el Estado aparece como una *asociación de personas*, o sea, como una sociedad creada por los hombres, con determinadas y conocidas características (membresía obligatoria, territorialidad, *uso legítimo de la fuerza*) que los individuos establecen para que esta sociedad o agrupación particular llamada Estado, ejecute ciertas tareas sociales que los propios individuos o sus asociaciones ahora intermedias, no pueden realizar (principio que dará origen al Estado subsidiario), o no quieren asumir (principio que dará origen al Estado suplementario y, por supuesto, centralizado). Una de las tareas encomendadas o delegadas en esta asociación de personas, será —en cualquiera de las dos situaciones indicadas— la de *optimizar la conducta del sistema social en términos de algunos resultados colectivamente aceptados*, por ejemplo, maximizar el ritmo de incremento de la produc-

ción o alcanzar un determinado perfil de distribución del ingreso. El término sistema social denota en rigor una multiplicidad de sistemas, entre ellos el regional.

Se puede afirmar, entonces, que una de las tareas asignadas al Estado es, precisamente, al amparo de los estilos de desarrollo vigentes, maximizar el ritmo de aumento del producto social desde el punto de vista del conjunto de las regiones que definen un sistema regional, cuyo perímetro, por así decirlo, coincide con el todo. Para dar cumplimiento a un mandato de este tipo, el Estado deberá suboptimizar uno o varios subsistemas (regiones). Es en este momento en que la dominación entra en juego, porque sólo haciendo uso de esa capacidad el Estado puede cumplir con su propia naturaleza y objetivo.

Este verdadero sentido y alcance de la articulación dominación/dependencia no ha escapado a la atención de algunos especialistas. Por ejemplo, Ch. Gore señala:

"Más aún, tan pronto como son establecidos mecanismos de coordinación para planificar las asignaciones de recursos al nivel regional, comienzan a ser evidentes los conflictos entre el logro de los objetivos nacionales y los objetivos regionales. El gobierno puede sostener que sus políticas se han diseñado para servir el 'bien común' de todos los habitantes del territorio nacional. Pero sin importar cómo se defina esta idea, el alcance del 'bien común' a escala nacional será contradictorio con su logro a nivel regional y viceversa<sup>14</sup>. Una política que hipotéticamente sirva el 'bien común' de los habitantes del territorio nacional no servirá el 'bien común' de la gente de algunas regiones de ese territorio..." (Gore, 1984).

Es así que el Estado *limita* las posibilidades de expansión material en algunas regiones, o sea, impone una *dominación cuantitativa* en ellas, impidiendo que maximicen su producción. En otros casos, algo más sutiles, hay *dominación cualitativa*, puesto que si bien se estimula al máximo la producción, se la orienta en una dirección o con un

<sup>13</sup>Esta es la definición de sistema propuesta hace mucho tiempo por R.B. Kreshner. Ella aparece, por ejemplo, en Stanley (1966).

<sup>14</sup>Esta es una cuestión claramente percibida en algunas experiencias nacionales. Por ejemplo, en Argentina se creó, en la década del 1950, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), institución resultante de un acuerdo político entre las provincias, del cual no forma parte la Nación, y cuya finalidad es representar y defender los intereses del conjunto de ellas, distintos de los de la Nación (nota del autor).

estilo que no corresponde a las necesidades regionales sino a necesidades nacionales y/o de otras regiones.

De hecho, la expansión territorial de un sistema capitalista expresado en un estilo "maximalista" de producción obedece a una lógica interna que orienta el sistema hacia la penetración de nuevos espacios, distintos de los lugares de acumulación tradicional. En ellos impone, a una escala reducida, un *estilo* en todo semejante al prevaleciente a escala nacional e introduce una relación de dominación indispensable para garantizar la reproducción del patrón de acumulación<sup>15</sup>.

La dominación que el Estado se ve obligado a imponer sobre ciertas regiones no le exige desplegar una acción directa en cuanto tal y ni siquiera a través de su estructura política transitoria, esto es el Gobierno. La dominación es mediada por las regiones más capitalizadas, cuyos intereses coinciden casi completamente con los "intereses generales" de la sociedad, representados por el Estado. ¿Qué diferencia significativa hay entre los "intereses" del país y los "intereses" de la región central (de acumulación tradicional) cuando ésta genera, por ejemplo, un 70 ó un 80% de la producción manufacturera, en un estilo en el cual la industria es el sector líder?<sup>16</sup>

Este fenómeno de dominación que resulta de la naturaleza *sistémica* del conjunto regional se reproduce escalonadamente hacia abajo. Así por ejemplo, la región Centro-Sur *domina* a la región Nordeste en el Brasil; y si se considerara a su vez a la región Nordeste como un sistema de varios Estados federados, se comprobaría probablemente que Bahía *domina* a Ceará y que en Ceará el municipio de Fortaleza *domina* a los otros municipios y así sucesivamente.

Para toda región, es una cuestión fundamental "descubrir" quién la domina y el tipo de subordinación a que está sometida. Para algunas regiones, liquidar su articulación de dominación

significa abrir la puerta para transformar su propio crecimiento en desarrollo, en tanto que para otras, superar la dominación constituye un requisito para liberar su potencial de crecimiento. En ambos casos, aunque con características diferentes, ésta es probablemente la función más importante de un esfuerzo planificado de desarrollo regional. Tarea que será también un componente básico del *proyecto político regional*.

Pero ¿es posible romper una relación de dominación/dependencia entre, por ejemplo, la Región A (dominante) y la Región B (dependiente) si ello es el resultado de la doble lógica de la expansión territorial y de la optimización sistémica?

Consideremos inicialmente la *dominación cuantitativa*, vale decir aquella que se expresa en la imposición de un *nivel y ritmo* de producción inferiores a la capacidad potencial regional. Hay que convenir en que esa modalidad opera a través del proceso interregional de asignación de recursos<sup>17</sup>, que canaliza a estas regiones un flujo de recursos inferior al que la economía regional podría absorber sin generar presiones inflacionarias; y, también, mediante el posible impacto negativo del cuadro de la política económica global y sectorial. Es factible modificar el patrón interregional de asignación de recursos por vía de un mejoramiento significativo de la *capacidad de negociación regional*, fundada a su vez en la capacidad de organización social a ese nivel. Esta última se halla estrechamente asociada a las posibilidades de gestación de un proyecto político regional (Boisier, 1982).

La dominación *cualitativa*, esto es, la que se expresa en un condicionamiento de la expansión regional a las necesidades de la región dominante, se manifiesta en relación con las regiones de penetración inmediata del sistema, en las cuales se impone, según se señaló, un estilo similar al estilo global dominante<sup>18</sup>. En este contexto, producir una ruptura de la articulación dominación/dependencia puede ser un desafío mucho más

<sup>15</sup>Numerosos autores —entre otros Harvey (1982), Boisier (1982), de Mattos (1983)— han discutido desde diversas perspectivas ideológicas la racionalidad de la expansión territorial del sistema capitalista.

<sup>16</sup>A título de ejemplo, el Estado de Sergipe, que forma parte del Nordeste del Brasil es "dependiente de y dominado por": a) el Estado brasileño; b) el Estado de São Paulo o; c) por cada uno y ambos o, puesto de otro modo, por São Paulo en *representación* del Estado nacional.

<sup>17</sup>Suponiendo que no existan restricciones laterales de carácter estructural: por ejemplo, carencia de recursos naturales o de población.

<sup>18</sup>Son en consecuencia, regiones de máxima prioridad *real* cuyo modo de producción se basa en la industrialización y en la urbanización. Corresponden a los casos de desarrollo regional usualmente considerados "exitosos". Son, en otras palabras, los nuevos centros de acumulación.

complejo. En parte, porque existe el peligro de que la dominación adquiera además una dimensión *ideológica*, en el sentido que le atribuye O'Donnell, caso en el cual no hay fuerzas sociales con poder político que la cuestionen. Y en parte, también, porque en el horizonte de estas regiones está su completa identificación (e incorporación) con las fuerzas dominantes de la dupla nacional/regional. El éxito de estas regiones es el éxito del sistema y de su particular estilo, y viceversa.

La *concertación* de la región con el Estado a fin de identificar y ejecutar proyectos en áreas (productivas o de investigación) que satisfagan necesidades compartidas puede ser en estos casos un buen camino para *reducir la proporción* de actividades locales al servicio de los intereses de la región dominante y aumentar en consecuencia la *endogeneidad* del crecimiento. Esta es condición y atributo del *desarrollo* de la región<sup>19</sup>. Ya se dijo que tal concertación sólo es posible con regiones *política y socialmente construidas*.

## IV

### La construcción social regional: ¿ingeniería social utópica?

En el desafío de construir socialmente las regiones existe el peligro permanente de ceder a tentaciones centralizadoras, dominantes, autoritarias; en definitiva, exógenas a la región. Naturalmente que por esa vía la región nunca pasa de ser —ahora está claro— objeto de manipulación social. El hombre, objeto, sujeto y beneficiario del desarrollo sigue convertido en una entelequia.

Cuando ello es así, se está frente a un proyecto de ingeniería social utópica, para usar la expresión de K. Popper. Ingeniería social utópica porque se agota en sí misma, sin conducir a parte alguna y sin conexión con las fuerzas sociales que podrían darle viabilidad. Según Popper, toda utopía social transformada en proyecto político —es decir, con control del poder— envuelve una fuerte tendencia al autoritarismo.

La construcción social regional sólo puede hacerse con y desde la comunidad regional, aunque ésta sea al comienzo incipiente y poco nítida. La ayuda exógena, normalmente imprescindible al comienzo como mecanismo inductor, debe cesar tan pronto sea posible.

Es necesario volver a una pregunta ya formulada: ¿quién puede o debe officiar de inductor inicial en el proceso de poner en marcha a la comunidad regional? Dejando de lado el surgimiento de *hechos*, internos o externos, que pue-

den en ocasiones desatar ese proceso<sup>20</sup>, la respuesta apunta al papel potencial de las organizaciones no gubernamentales.

Algunas de ellas operan preferentemente en planos muy básicos desde el punto de vista social<sup>21</sup>, en tanto que otras se mueven en planos superestructurales y formales; por último, hay algunas que despliegan actividades en ambos planos (la Iglesia en particular). Dichas organizaciones cumplen al menos dos papeles significativos en el contexto de la "construcción social regional", al contribuir con su sola presencia a la densificación del tejido social, lo que tiene un valor intrínseco, y al funcionar en ciertos casos como "focos de inducción" de esta misma construcción. En este caso cuentan con la considerable ventaja de un alto grado de receptividad y

<sup>19</sup>Nuevamente los "contratos-plan" de Francia proveen un buen ejemplo de acuerdos para el desarrollo compartido de actividades y para el fomento compartido de la investigación científica y tecnológica.

<sup>20</sup>Por ejemplo, catástrofes naturales que estimulan la solidaridad o acontecimientos políticos o económicos que provocan una reacción colectiva defensiva.

<sup>21</sup>Las políticas económicas neoliberales ensayadas en América Latina a partir de los años setenta han hecho florecer una gran variedad de organizaciones no gubernamentales "básicas" que forman parte de las estrategias de sobrevivencia de los grupos más pobres y marginados de la población.

aceptación por parte de la población, en particular en el segmento más marginal. Presentan en consecuencia una capacidad de articulación considerablemente mayor que las agencias del sector público, por lo general consideradas sospechosas de paternalismo y clientelismo, como mínimo. La universidad regional (cuando existe) y la Iglesia fueron indicadas más atrás como dos agentes inductores.

El tema del papel potencial de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo regional ha terminado por adquirir un perfil propio, por lo que su tratamiento excede los límites de este trabajo<sup>22</sup>. En cualquier caso, es necesario insistir en que la articulación y animación de la comunidad regional va de la mano con la especificación del proyecto político regional. Este suministra el telón de fondo contra el cual proyectar —es decir, conducir con objetivos establecidos previamente— la comunidad regional.

El proyecto político regional debe basarse en una ideología y en una estrategia de y para el desarrollo regional. En sus trazos gruesos, tal estrategia tiene en parte como objetivo final el *cerramiento selectivo*<sup>23</sup> de la región y descansa en un procedimiento de *planificación negociada*<sup>24</sup>, que es, por pura definición, una modalidad participativa y concertada de planificación. En relación con los paradigmas conocidos de desarrollo regional, la estrategia —y en consecuencia el proyecto político— toma elementos de uno y de otro, en tanto se apoya en la articulación de los dos sujetos o actores ya mencionados: el Estado y la región.

La animación de la comunidad y la tarea paralela de especificar el contenido del proyecto político son dos asuntos con relación a los cuales tal vez sea útil conocer la respuesta a una pregunta clave: ¿qué pueden hacer los agentes del desarrollo por el desarrollo de su propia región? Esta pregunta obliga a estructurar una respuesta que saque a luz una explicación coherente del desarrollo regional en general (es decir, obliga a ex-

plicitar una *teoría*). En la medida en que esa explicación no sea abstracta, y sí socialmente articulada, mostrará precisamente el papel de cada protagonista, desde los dirigentes políticos hasta los empresarios y los dirigentes sociales, cuyas actividades y responsabilidades deben ser enmarcadas en tareas institucionales y colectivas de la región.

Cabría ahora preguntar si todo el argumento desarrollado hasta el momento permite tener la certeza de haber completado el proceso de construcción social regional. La respuesta es inequívocamente negativa: nunca se puede tener la seguridad de que la puesta en práctica de una serie de acciones desembocará en la búsqueda "construcción social regional". De hecho, una respuesta taxativamente positiva volvería a poner toda la cuestión en el campo de la "ingeniería social utópica" o en el del voluntarismo ingenuo. Aunque no existe receta alguna para alcanzar el objetivo de la construcción social regional en un plazo dado, es sin embargo fundamental contar por lo menos con un esbozo del objetivo. Sólo cuando se esté en posesión de una imagen aproximada de la sociedad y región que se desea, sólo entonces se puede empezar a considerar cuáles son los mejores caminos y medios para su realización y trazar un plan para la acción práctica. Como si las dificultades internas (a la región) con que tropieza el proceso de construcción social fuesen pocas, cabe señalar que otro escollo lo constituye el ambiguo marco externo a escala internacional aparte de, por qué no mencionarlas, las dificultades ideológicas, que naturalmente se transformarán en dificultades políticas prácticas.

La ambigüedad del marco externo se refiere al doble signo que sobre los procesos regionales tienen las más importantes tendencias tecnológicas que se manifiestan en el ámbito internacional, pero que repercuten claramente en el nivel local —por ejemplo las transformaciones en la tecnología industrial y en la informática. El autor tuvo oportunidad de referirse marginalmente a estos temas en otro trabajo (Boisier, 1987). Las dificultades ideológicas se refieren a lo difícil que les resulta a los marxistas en general aceptar la idea de los movimientos sociales (y en este caso, regionales) y la estrategia de concertación, en cuanto medios para promover el cambio social. Según señala Castells, "...por definición, el concepto de movimiento social como agente de transforma-

<sup>22</sup>El número 29 (diciembre de 1983) de la *Revista latinoamericana de estudios urbano-regionales* (EURE), que publica el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile, está dedicado por entero al papel de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo regional.

<sup>23</sup>Esta es una conocida propuesta de Stöhr (1981).

<sup>24</sup>Esta propuesta fue planteada en Boisier (1979).

ción social es estrictamente impensable en la teoría marxista. Existen luchas sociales y organizaciones de masas que se rebelan en defensa de sus intereses, mas no puede haber actores colectivos conscientes capaces de liberarse por sí mismos". (Castells, 1983, p. 400). El hecho es que, en muchas regiones, una parte de los agentes potenciales de desarrollo orientan su acción política en función de la teoría marxista y es de suponer entonces que al menos los más perspicaces de ellos no admitirán la consolidación de un proyecto político regional que por definición es antagónico a sus planteamientos.

Si se quiere colocar nuevamente al hombre en el centro de los procesos de desarrollo, debe aceptarse que la construcción social regional ha de ser un proceso oscilante entre tareas y objeti-

vos a nivel tanto de *microescalas* (de acción, producción, movilización, etc.) como de *macroescalas* asociadas a la confrontación ideológica y a la internalización del cambio tecnológico. Para colocar el territorio regional al servicio del hombre será igualmente necesaria la construcción social y política a ambas escalas.

Por ello es que este proceso se apoya tanto en la reflexión microcósmica del regionalismo de Gabriela Mistral: "En geografía como en amor, el que no ama minuciosamente, virtud a virtud y facción a facción, el atolondrado que suele ser un vanidosillo, que mira conjuntos kilométricos y no conoce y saborea detalles, ni ve, ni entiende, ni ama tampoco", como en la macrocósmica invitación de Pablo Neruda a construir un mundo nuevo: "Sube a nacer conmigo, hermano"\*.

### Bibliografía

- Abalos, J. (1985): Introducción al estudio de los movimientos sociales. *El trimestre económico*, N° 206, vol. LII(2). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Benko, G.B. (1987): French regional policy in the early 1980's. *International Social Science Journal*, N° 112 (Regional Science). Paris: Basil Blackwell/UNESCO.
- Boisier, S. (1979): ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? *Revista de la CEPAL*, N° 7. Santiago de Chile, abril.
- (1982): *Política económica, organización social y desarrollo regional*. Cuadernos del ILPES N° 29. Santiago de Chile.
- (1987): Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 31. Santiago de Chile, abril.
- Boisier, S. y otros (comps.) (1981): *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile: ILPES/SIAP.
- Borja, J. (1987): Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En Borja, Valdés, Pozo y Morales: *Descentralización del Estado* (ICI/FLACSO/CLACSO). Santiago de Chile.
- Castells, M. (1983): *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- De Mattos, C. (1983): *La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas* (CPRD-C/72). Santiago de Chile: ILPES.
- Friedmann, J. (1969): *Chile la década del 70*. Santiago de Chile: Fundación Ford.
- (1973): *Urbanization, Planning and National Development*. Beverly Hills/Londres: Sage Publications.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1982): *Territory and Function*. Londres: Edward Arnold.
- Gore, C. (1984): *Regions in Question. Space, Development Theory and Regional Policy*. Londres: Methuen.
- Graciarena, J. (1976): Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL* N° 1. Santiago de Chile, primer semestre.
- Haken, H. (1984): *Secreto de los éxitos de la naturaleza. Sinérgica: la doctrina de la acción de conjunto*. Barcelona: Editorial Argos-Vergara.
- Harvey, D. (1982): *The Limits to Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Helmsing, B.H.J. y F. Uribe-Echeverría (1981): La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica? En Boisier y otros (comps.) (1981): *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile: ILPES/SIAP.
- Hilhorst, J. (1981): Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional. En Boisier y otros (comps.) (1981): *Ibidem*.
- Laserna, R. (1986): Movimientos sociales regionales. Apuntes para la construcción de un campo empírico. *Pensamiento iberoamericano*, N° 10. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Maranhao, S. (1982): Estado e planeamiento regional. *Revista do Desenvolvimento Urbano e Regional*. vol. 1, N° 1, Recife: Centro de Estudos do Desenvolvimento Urbano e Regional.

\*Las citas de Gabriela Mistral y de Pablo Neruda han sido extraídas respectivamente de "Regionalismo", fragmento de una conferencia dada en España con el título de "Breve descripción de Chile", incluida en *Poesía y prosa de Gabriela Mistral* (Selección y notas de Floridor Pérez), Santiago de Chile: Editorial Pehuén, 1984; y de "Alturas de Macchu Picchu", *Canto General*, Santiago de Chile, Aguilar, 1980.

- O'Donnell, G. (1984): Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Palma, E. (1983): *La descentralización desde una perspectiva política* (CPRD-D/90). Santiago de Chile: ILPES.
- Planque, B. (1985): Decentralisation économique et decentralisation politique en France. *The Canadian Journal of Regional Science*, vol. VIII, N° 3. Halifax.
- Solari, A.E. y otros (1980): *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*. Cuadernos del ILPES N° 26. Santiago de Chile.
- Schwartz, M. (1974): *Politics and Territory. The Sociology of Regional Persistence in Canada*. Montreal y Londres: McGill-Queen's University Press.
- Stanley, W. y D.R. Fraser Taylor (1981): *Development from Above or Below?* Londres: John Wiley and Sons.
- Wolfe, M. (1987): Agentes del 'desarrollo'. *Revista de la CEPAL* N° 31, Santiago de Chile, abril.

## Algunos alcances sobre la definición del sector informal

*Martine Guergil\**

Aunque se ha escrito mucho sobre el sector informal en América Latina a lo largo de los últimos quince años, el concepto de informalidad sigue teniendo un carácter más bien intuitivo que un claro contenido analítico. En el estudio pionero de la OIT sobre el tema se estableció la naturaleza eminentemente residual del sector informal, pero no se le fijó un marco analítico coherente ni un indicador estadístico apropiado. En los esfuerzos sucesivos que se han desplegado para lograr una definición más operacional del concepto de informalidad, dos enfoques han tenido la mayor difusión: el de la racionalidad productiva, elaborado por la OIT; y el de la ilegalidad, recientemente introducido en la región después de haber sido ampliamente utilizado en los países industriales. Se trata en efecto de dos conceptos concomitantes, cuyas coberturas y finalidades se traslapan sin igualarse. Cada uno de ellos se vincula con una preferencia ideológica propia, por lo que convendría utilizar una terminología distinta. Sin embargo, ninguna de esas dos definiciones cumple en forma satisfactoria con su propósito inicial de medir lo residual en la economía. Por lo tanto, el éxito que han tenido en la literatura económica se debe más al potencial que ofrecen para establecer un puente entre lo empírico y lo normativo en la ciencia económica, que a su capacidad operacional, que sigue siendo muy limitada.

\*Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina de la CEPAL en Washington.

*The point is that the basic methodological element in economics, and all social science, is not the study but the story.*

Benjamin Ward\*

En años recientes, el sector informal ha generado inusitado interés en la América Latina. Son tan numerosos los estudios publicados al respecto en los más variados países de la región, que dicho sector, hasta hace poco tiempo descuidado por los círculos gubernamentales y financieros, ha sido incorporado en forma explícita en el diseño de la política económica de varios países y en los programas crediticios de diversos organismos multilaterales. A pesar de esta súbita popularidad, el concepto de informalidad sigue apareciendo como una idea intuitiva más que como un concepto claramente dilucidado. A esta confusión ha contribuido el hecho de que el sector haya sido designado con términos tan variados como informal, subterráneo, no registrado, no protegido, gris, entre otros. Además, pese a los numerosos estudios empíricos mencionados, las estimaciones disponibles respecto a su tamaño en la región varían ampliamente<sup>1</sup>. Por último, si bien se reconoce en todos los trabajos recientes la expansión de este sector en la mayor parte de las economías latinoamericanas, algunos ven en ese fenómeno un efecto negativo de la crisis externa, mientras que otros alaban dicha expansión como reflejo del espíritu empresarial; existe asimismo un sinnúmero de posiciones intermedias. No es entonces de sorprender que sean igualmente divergentes las conclusiones acerca de las políticas que deben aplicarse al respecto.

Tal heterogeneidad de enfoques sobre un mismo concepto no hace sino reflejar el uso de definiciones distintas. En efecto, las investigaciones realizadas suelen empezar con una definición propia del objeto del estudio, como si se tratara de un concepto recientemente introducido. No es ése el caso, sin embargo, pues hace ya más de quince años que se publicó el famoso

*\*What's Wrong With Economics?* Basic Books, Nueva York, 1972.

<sup>1</sup>En el caso del Perú, país latinoamericano cuyo sector informal ha sido más estudiado, las estimaciones van desde 20% de la fuerza de trabajo y 7% del producto (PREALC, 1986) hasta 48% de la fuerza de trabajo y 39% del producto (De Soto, 1986).

informe de la OIT sobre la situación del empleo en Kenya, que suele ser considerado como el estudio pionero de las investigaciones sobre el sector informal<sup>2</sup>. Además, casi nadie discute en la actualidad su existencia, y tanto el término como el concepto ya han ganado amplio reconocimiento en la literatura económica<sup>3</sup>. El acuerdo, sin embargo, no va más allá de algunas características observadas empíricamente.

Las opiniones divergen ampliamente, en cambio, cuando se intenta definir el contenido analítico del concepto de informalidad. No obstante, dos enfoques han alcanzado mayor impor-

tancia y difusión en la región. Por ello, en las páginas siguientes se pasará revista a los aspectos conceptuales asociados con estas dos líneas de análisis principales, a fin de evaluar la relevancia que pueden tener para el estudio de las economías y la elaboración de políticas en la América Latina actual. No se trata, sin embargo, de una revisión exhaustiva de las publicaciones existentes. El propósito de este artículo consiste más bien en ofrecer una visión sintética de las dos principales definiciones alternativas del sector informal, por lo que el análisis se limitará a los aspectos que han tenido mayor difusión.

## I

El concepto de sector informal fue utilizado por primera vez por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en 1972, en un informe sobre el problema del empleo en Kenya (OIT, 1972). Los expertos de ese organismo constataron la existencia de un grupo creciente de "ocupados pobres", que no cabían en ninguno de los grupos de la clásica dicotomía entre sector moderno y sector tradicional, pues aunque por el tipo de empleo y ubicación pertenecían al sector moderno, tenían un ingreso apenas superior al del sector tradicional. En un estudio más pormenorizado de dicho grupo se comprobó que era numeroso y que su contribución al producto nacional estaba lejos de ser despreciable. Por otra parte, sus actividades mostraban una dinámica propia tal que contra-

decía el enfoque dominante según el cual habrían de desaparecer progresivamente frente al efecto de filtración (*trickle-down*) de los beneficios del crecimiento hacia los estratos más pobres. A dicho grupo de actividades se le llamó sector informal, a la vez que se destacó la necesidad de integrarlo en forma activa a las políticas de desarrollo.

Inicialmente este sector fue definido mediante una suma de características empíricamente observadas: empresas de tamaño pequeño, que funcionaban en mercados abiertos, competitivos y no regulados, con recursos locales y tecnologías adaptadas, de uso intensivo de mano de obra. El sector formal, a su vez, se definió con la suma de las características exactamente opuestas. Evidentemente, un conjunto de rasgos tan variados no constituye un marco conceptual coherente; más bien, reúne en la definición del concepto ciertas características básicas con otras conexas y hasta secundarias, como si fuesen equivalentes desde el punto de vista teórico. Sin embargo, en el informe sobre el empleo en Kenya se logró formular con mayor claridad algunas percepciones subyacentes acerca de la existencia del sector informal, con lo que se dio un primer paso hacia la definición de un nuevo concepto.

Aunque la definición estaba muy marcada por el caso específico de Kenya, y era todavía analíticamente muy imprecisa, la expresión "sector informal" tuvo rápida acogida. El término apareció en numerosos estudios tanto econó-

<sup>2</sup>En sentido estricto, hay que reconocer que fue el antropólogo K. Hart quien empleó por primera vez el término "oportunidades informales de ingreso" (Hart, 1973, estudio presentado en septiembre de 1971 en una conferencia del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex). Sin embargo, el informe de la OIT (OIT, 1972) hizo un análisis más estrictamente económico del concepto, que además alcanzó mayor difusión académica.

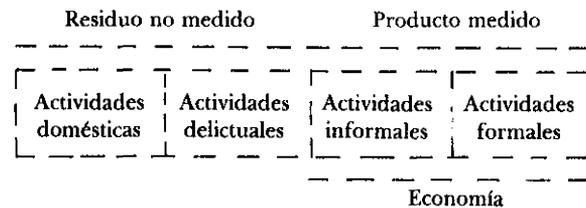
<sup>3</sup>Los economistas marxistas no reconocen el sector informal como concepto analítico válido, aunque estudian en forma separada las actividades usualmente clasificadas como parte de ese sector. El análisis marxista asimila dichas actividades a formas precapitalistas de producción. Ellas se ven entonces incluidas en un *continuum* económico único, dominado por el capitalismo, con lo que se encuentran en situación de dependencia absoluta respecto de aquél. Para una discusión más detallada de la posición marxista, véanse De La Piedra, 1986, y Guerry, 1987.

micos como sociológicos, antropológicos, y otros. Pero todos empezaban planteando su propia definición del concepto. Ello, porque cada uno de los criterios señalados en el informe de la OIT puede ser usado, sólo o en combinación con otros, para definir una cobertura específica del sector informal, y así ocurrió efectivamente. Como era de esperar, los resultados de dichos estudios y sus consecuencias para las políticas fueron igualmente diversificados.

No obstante, algunos criterios han sido aceptados en general como bases para una definición económica del sector informal. El punto de partida es su carácter residual, en el sentido de que se trata de actividades económicamente productivas que por alguna razón no suelen registrarse mediante las técnicas de medición tradicionales. Otro punto de acuerdo general es que quedan excluidas las actividades delictuales y las actividades domésticas, por razones de convenciones éticas y de contabilidad económica. Si bien este punto ha suscitado muchas polémicas tanto en economía como en las demás ciencias sociales<sup>4</sup>, (Tanzi, 1983; Miller, 1987), existe acuerdo tácito en excluir esas actividades del sector informal cuando se emprenden estudios relacionados con el diseño de la política económica.

Los criterios mencionados constituyen puntos de vista "restrictivos", en el sentido de que definen los límites del sector informal en contraposición con otras actividades. De este modo se delimita implícitamente el espacio económico total más que el sector informal propiamente dicho (gráfico 1). El espacio así determinado constituye una base válida para formular definiciones divergentes y hasta contradictorias del concepto de informalidad. Aun así, el carácter residual es uno de los criterios esenciales para definirlo, a la vez que explica buena parte del éxito que dicho concepto ha tenido en la literatura económica. Efectivamente, el carácter residual del sector infor-

Gráfico 1  
DEFINICION DE LOS LIMITES DEL OBJETO  
ECONOMICO



mal permite establecer un puente entre la tradición contable, empírica, y la tradición normativa en la ciencia económica. El sector informal, al reunir en un mismo concepto lo "no medido" con lo "no normado", tiene potencial suficiente para resolver en forma simultánea los dos principales obstáculos que plantea con la economía tradicional: el conocimiento incompleto de la realidad y la consiguiente incapacidad para conceptualizar el fenómeno en forma apropiada.

Así definida, sin embargo, la informalidad equivale a un concepto comprensivo, que se presta a variadas definiciones pero que todavía es demasiado amplio para ser útil tanto al nivel empírico como al nivel analítico.

Para disponer de una concepción del sector informal que sea operacional, se necesita incorporar un criterio positivo que permita a la vez dar al fenómeno una dimensión analíticamente coherente, y vincularlo con indicadores de medición empírica. De los diversos estudios empíricos llevados a efecto en la década pasada han surgido varias definiciones tentativas. Dentro de los múltiples enfoques adoptados, dos merecen especial atención, en la medida que han servido como puntos de referencia implícitos o explícitos para la gran mayoría de los estudios realizados: el enfoque de la racionalidad productiva y el enfoque de la ilegalidad.

<sup>4</sup>A la polémica teórica se suman además problemas prácticos de medición especialmente agudos en los países en desarrollo, en particular en los intentos por diferenciar en forma precisa lo delictual de lo no delictual cuando lo primero llega a tener una dimensión y un peso inusitados, como es el caso

del tráfico de drogas en algunos países de la región; y en la separación entre actividades domésticas estrictamente privadas (como cocinar y criar niños) y actividades domésticas productivas pero no remuneradas (contribución de los familiares).

## II

La OIT, y al nivel regional el programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), sentaron las bases para una definición del sector informal como la suma de actividades caracterizadas por una lógica de producción propia y distinta de la vigente en la parte visible de la economía (PREALC, 1981; Sethuraman (comp.), 1981 y Tokman, 1987). Se define pues el sector informal como la suma de las actividades realizadas por empresas organizadas de acuerdo con una racionalidad económica particular, cuyo objetivo es garantizar la subsistencia del grupo familiar. Dicha racionalidad difiere de la vigente en el sector formal (capitalista), cuya motivación esencial es la acumulación.

La racionalidad particular del sector informal es considerada, entonces, como la fuente lógica de sus demás características. El objetivo de su actividad determina en gran medida la organización de la producción (elección de sectores del mercado abiertos o poco restringidos, uso intensivo de mano de obra) y sus principales características (escasa productividad y bajo nivel de ingreso).

Por otra parte, el enfoque de la racionalidad productiva enfatiza la perspectiva ocupacional, hecho lógico si se tiene en cuenta que fue inicialmente desarrollado en el seno de la OIT para su programa de empleo mundial. Según este enfoque, las causas de que haya surgido el sector informal están íntimamente relacionadas con el mercado laboral y la distribución del ingreso. El sector informal es concebido como el resultado de la aparición de un "excedente de mano de obra" con respecto al empleo del sector formal, constituido en su mayoría por migrantes rurales que no pueden encontrar trabajo en el sector urbano moderno y discurren maneras de desempeñar cualquier actividad que les permita recibir un ingreso. En forma simétrica con ese enfoque inicial, las soluciones a los problemas del sector informal suelen buscarse en el ámbito de las políticas de empleo y de ingresos.

Si bien no se ha llegado a un acuerdo explícito al respecto, y las discusiones analíticas siguen alimentando a buena parte de la literatura, el enfoque de la racionalidad productiva ha alcanzado una aceptación bastante amplia por parte

de los investigadores del sector informal en los países en desarrollo<sup>5</sup>. Sin embargo, en varios estudios recientes sobre este sector en los países latinoamericanos, se ha utilizado una nueva definición; el sector informal como conjunto de actividades ilegales —en el sentido de que no cumplen con las reglamentaciones establecidas en el ámbito económico, sean éstas fiscales, laborales, sanitarias, o de otro tipo (CEESP, 1987; De Soto, 1986; ILD, 1987; ILDV, 1987 e IDEC, 1987). La ilegalidad pasa entonces a ser la característica principal, y sobre esa base se definen los demás aspectos de la informalidad. En el enfoque anterior, por el contrario, la ilegalidad era una característica conexas de la informalidad, posiblemente frecuente, pero de ningún modo esencial. Asimismo, y a diferencia del enfoque de la racionalidad productiva, el de la ilegalidad supone que las empresas formales e informales funcionan según racionalidades económicas idénticas, y que la única distinción entre ellas es su condición legal, lo que a su vez provoca diferencias en el acceso a los recursos y a los mercados.

Según este segundo enfoque, la aparición de actividades productivas "ilegales" se debe a las imperfecciones del sistema impositivo y de las disposiciones vigentes. Al contrario de lo que ocurre en el enfoque de la racionalidad productiva, no se consideran como causas del surgimiento del sector informal ciertos factores inherentes a las estructuras económica y social existentes, sino las políticas aplicadas. Estos dos enfoques llegan entonces a conclusiones diametralmente opuestas. Como se mencionó antes, las primeras investigaciones sobre el sector informal nacieron explícitamente del desencanto con los supuestos

<sup>5</sup>Aunque aceptan que la racionalidad productiva es una característica básica, algunos autores otorgan gran importancia al análisis del mercado laboral correspondiente (Tokman, 1987), mientras que otros consideran el sector informal como un sector con su propia dinámica (De La Piedra, 1986). También existen desacuerdos respecto a la elección de una unidad de análisis apropiada, ya se trate de empresas, individuos u hogares; al grado de autonomía o de dependencia del sector informal respecto a las fluctuaciones de las actividades formales; a los modos de ajuste del sector informal y a su comportamiento en el ciclo económico de corto plazo, etc. Para una mayor discusión al respecto, véanse Raczynski, 1977; De La Piedra, 1986; Miller, 1987, y Tokman, 1987.

beneficios del efecto de filtración (*trickle-down*) del desarrollo hacia los sectores más pobres, por lo que procuraban orientar, y por ende justificar, la intervención del Estado en ciertas áreas (OIT, 1972, pp. 305-503; Sethuraman, 1976, p. 69). En cambio, en estudios recientes, sobre la economía ilegal en el mundo en desarrollo se aboga por que el derecho “refleje la realidad [informal] y deje funcionar ...la economía espontáneamente surgida del pueblo” (De Soto, 1986, p. 299), con lo cual se propone la desreglamentación de los mercados y el retiro casi completo del Estado.

El enfoque de la ilegalidad, aunque de introducción reciente en los estudios sobre América Latina, ha gozado de mucha influencia en los análisis del sector informal en las economías industriales, tanto en las de libre mercado como en

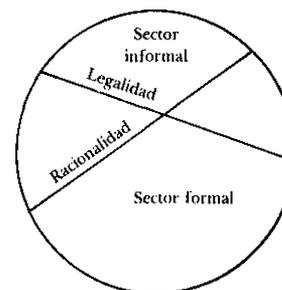
las centralmente planificadas<sup>6</sup> (Tanzi, 1982; Alessandrini, J. Dallago, 1986). La aplicación del mismo marco teórico a regiones distintas ha dado lugar, sin embargo, a algunas diferencias. La primera, se refiere a la terminología: en los países industriales, el conjunto de las actividades ilegales con frecuencia ha sido denominado “economía subterránea”, aunque tampoco hay consenso al respecto. Por otra parte, quienes han investigado la ilegalidad en esos países suelen abogar por el perfeccionamiento del marco regulador, con miras a aumentar su eficiencia, más que por su desmantelamiento. Dichos estudios a menudo han sido liderados por las propias autoridades económicas, con lo que la ilegalidad económica se ha convertido en un referente importante, sobre todo en el diseño de la política fiscal.

### III

Los dos enfoques dominantes en el análisis del sector informal, que se han reseñado, se caracterizan más por sus diferencias que por sus similitudes. Así, puesto que se traslapan parcialmente, las dos definiciones no tienen la misma cobertura (gráfico 2). Las actividades desempeñadas para generar un ingreso familiar básico tienen alta probabilidad de ser ilegales, aunque algunas (como por ejemplo el servicio doméstico remunerado) pueden ser completamente legales. En forma análoga varias actividades se realizan al margen de la legislación fiscal a fin de aumentar la ganancia sea ésta de la empresa o del individuo, conforme a la clásica lógica capitalista.

Las divergencias son igualmente notorias cuando se trata de formular recomendaciones sobre las políticas que deben aplicarse. En efecto, cada una de las definiciones utilizadas varía en función de la finalidad práctica de la investigación. Resulta lógico que cuando se procura mejorar la estructura impositiva, se estudien las actividades desempeñadas al margen de ella; asimismo, la búsqueda de un aumento en la productividad del trabajo requiere mejor conocimiento de las actividades de menor productividad. Dicha finalidad, sin embargo, no ha sido definida al margen de toda influencia ideológica. Como lo ha señalado Fishlow, las “creencias adelantadas” sirven para identificar tanto los problemas como las soluciones en la economía política (Fishlow,

Gráfico 2  
DIVISION DEL OBJETO ECONOMICO



1985). Es decir, la preferencia ideológica de los economistas influye implícitamente en los criterios elegidos para definir un concepto y los problemas conexos, como asimismo, para determinar los instrumentos cuyo uso preconizan para la solución de estos últimos.

Las preferencias implícitas en cada definición del sector informal son relativamente claras. El enfoque de la racionalidad productiva corresponde a la posición keynesiana, dominante en el mundo occidental de la postguerra. Dicho enfo-

<sup>6</sup>Tanzi, 1983, considera las formas potenciales de la ilegalidad en los países en desarrollo, pero hasta la fecha se han realizado pocos estudios empíricos.

que se fundamenta en la confianza en el papel contracíclico y reasignador de recursos del Estado, razón por la cual recomienda una política basada en el manejo de la demanda agregada. En cambio, el enfoque de la ilegalidad se asocia más bien con la posición clásica tradicional, y más recientemente, con las tesis de la teoría de la oferta (*supply-side economics*). Su fundamento esencial es la creencia de que los recursos son asignados en forma más eficiente cuando los mercados pueden funcionar libremente, sin regulación o intervención del Estado. La diferencia entre las dos posiciones se confirma al comparar las políticas propuestas. Una se centra en la acción del Estado para lograr cambios en la distribución del ingreso y, por consiguiente, en la estructura de la demanda de bienes y servicios. La otra, prefiere actuar sobre la oferta de los factores de producción y los niveles de inversión por medio de la reducción de la carga impositiva (directa e indirecta), y por lo tanto, de la influencia del Estado.

Por ende, las diferencias entre los dos enfoques justifican, sin duda alguna, el uso de una terminología distinta —es decir, el empleo de términos relativos al concepto propiamente tal, más que al universo geográfico del estudio. Lo lógico sería utilizar la expresión “sector informal” para referirse al enfoque que aquí se ha dado en llamar de la racionalidad productiva, mientras que el término “economía subterránea” parecería corresponder al conjunto de actividades desarrolladas en forma ilegal, aunque no delictual. Ello no significa que un enfoque sea más útil, más eficiente o más realista que el otro, pero obviamente tanto los estudiosos del tema como sus lectores se beneficiarían con una mayor precisión conceptual y terminológica.

Ahora bien, los dos enfoques siguen compartiendo el propósito inicial de medir y conceptualizar lo “residual” en la economía. Desafortunadamente, ninguna de las dos definiciones examinadas cumple con ese propósito en forma completamente satisfactoria. Como ya se mencionó, para dar una dimensión realmente operacional al concepto inicial, se necesita un criterio positivo que permita definir un marco analítico y un indicador de medición. Ninguno de los dos criterios revisados ha logrado cumplir con ese doble propósito en forma convincente. El criterio de la racionalidad productiva, aunque coherente al ni-

vel analítico, no proporciona elementos suficientes para un estudio empírico satisfactorio. De hecho, ha resultado imposible asociar este concepto con un indicador estadístico que pueda ser incorporado en la contabilidad macroeconómica. Por esta razón, en los estudios empíricos del sector informal según ese enfoque se ha tenido que depender de encuestas cualitativas específicas, e incluso en la mayoría de los casos se han adoptado otros indicadores, como el tamaño de las empresas, el nivel de ingresos o el número de horas trabajadas. Las conclusiones analíticas han pasado entonces a depender de categorías conexas (el conjunto de las pequeñas empresas, la pobreza o el subempleo), sin que se haya logrado identificar el sector informal con alguna categoría de la realidad económica.

A la inversa, el enfoque de la ilegalidad, aplicado a los países latinoamericanos, ha adolecido de una aguda deficiencia analítica. Aunque se han utilizado diversas técnicas de medición de la ilegalidad, inicialmente desarrolladas en los países industriales, su aplicación no siempre ha ido acompañada de esfuerzos de conceptualización propios que hubiesen permitido su adaptación a la realidad específica de la región. El uso de conceptos y metodologías elaboradas a base de estudios empíricos de los países industriales, y su extrapolación sin demasiadas modificaciones a las economías en desarrollo es una práctica cuestionable. Aunque en teoría existen principios y problemas económicos “universales”, en la práctica no resultan tan uniformes como pudiera creerse (Wilber y Harrison, 1978). En efecto, buena parte de los “problemas” económicos no se materializan de la misma manera en todos los países, ni en todas las regiones, ni menos aún en todos los sistemas económicos. A su vez, en la mayoría de los estudios sobre la ilegalidad en las economías industriales se ha debido realizar un esfuerzo de conceptualización del papel específico del Estado, y en forma simultánea, de los indicadores y de las técnicas de medición correspondientes. Aunque los estudios más conocidos se han efectuado en relación con las economías centralmente planificadas, incluso en el análisis de las economías industriales se han examinado en detalle las diferencias conceptuales entre la ilegalidad económica en los Estados Unidos y su modalidad equivalente en Europa occidental (Alessandrini y Dallago, 1986; Tanze, 1982).

La ausencia de esfuerzos similares en el caso de los países en desarrollo supone varios problemas. El primero se refiere al marco de referencia. Como es obvio, el papel del Estado no es el mismo en el Tercer Mundo que en las economías industriales. Sin embargo, en la mayoría de los estudios sobre la ilegalidad en América Latina no se define ese papel con precisión, lo que hace que se caractericen por contener un excesivo sesgo contra la intervención estatal, a la cual atribuyen todas las distorsiones observadas. Esos estudios no contribuyen en forma constructiva a reevaluar el papel de un "Estado efectivo desarrollista" (Fishlow, 1985, p. 162), tema que es parte esencial de la actual renovación del pensamiento económico de la región (Fishlow, 1985).

A la falta de rigor en la definición del problema, se suma la inadecuación del indicador utilizado. El concepto de desempleo abierto, por ejemplo, es un indicador de los problemas ocupacionales ampliamente aceptado en los países industriales. Sin embargo, no tiene el mismo significado en las economías del Tercer Mundo. Así, dos elementos similares en apariencia pueden cumplir funciones distintas según el contexto en que se utilicen. La consecuencia lógica es que se necesitan indicadores distintos para evaluar realidades diferentes, si no se quiere caer en el estereotipo. Ahora bien, los indicadores utilizados en los estudios sobre la ilegalidad en nuestros países son un tanto inadecuados para estudiar la realidad considerada. Cabe dudar que un indicador elaborado en función de una estructura de regulación a la vez amplia y coercitiva tenga

el mismo significado cuando se aplica a países en los cuales la base impositiva es demasiado estrecha y la función coercitiva es débil. La cantidad de leyes y de organismos encargados de aplicarlas no sirve como indicador del grado de regulación de una economía si no se considera al mismo tiempo el grado de cumplimiento efectivo de esas leyes. Es decir, hay que distinguir entre la reglamentación teórica y la reglamentación efectiva; la primera depende de la estructura legal, la segunda de la capacidad de hacer cumplir las leyes. En efecto, en un país puede existir, en teoría, gran cantidad de disposiciones legales, pero hasta que éstas no sean aplicadas con esmero, tendrá un grado de regulación efectiva bajísimo. Tal es, de hecho, el caso de la mayoría de los países de la región. Dicho aspecto despoja al concepto de "norma" de su calidad de indicador, en la medida que lo teóricamente ilegal pasa a ser la práctica diaria. La categoría así definida resulta, por lo tanto, tan amplia que no cumple con su propósito inicial de medición.

Pese a esas consideraciones, el enfoque de la ilegalidad mantiene su potencial analítico en las economías en desarrollo. No cabe duda que el elevado grado de evasión fiscal, el contrabando, y otras formas de "ilegalidad económica" forman parte del panorama latinoamericano y en consecuencia merecen atención. Por lo tanto, cualquier estudio al respecto debe ir precedido de un esfuerzo por definir tanto los conceptos como los instrumentos que permita su uso efectivo para un mejor diseño de la política económica de la región.

## IV

### Reflexiones finales

Como se mencionó al inicio de este artículo, el concepto de sector informal ha tenido un éxito casi continuo a lo largo de los últimos quince años. Sin embargo, ello se debe más a las perspectivas abiertas por el planteamiento inicial que al desarrollo conceptual que ha tenido con el tiempo. El intento inicial de establecer un puente entre lo medido y lo normado, lo real y lo moral, lo empírico y lo normativo, ha hecho que el con-

cepto de informalidad se haya tornado atractivo desde los puntos de vista más diversos y para los propósitos más variados. Por otra parte, ese tipo de concepto es un instrumento ideal para identificar las ideas "emergentes", y para hacer que afloren las preocupaciones latentes en los círculos académicos y gubernamentales. No debe entonces sorprender que en torno a ese concepto haya cristalizado en forma evidente la fragmen-

tación del pensamiento económico en la región anotado en otros estudios. "No existe una sola descripción objetiva de las relaciones económicas subyacentes sobre la cual pueden ponerse todos de acuerdo" (Fishlow, 1985, p. 163). Al mismo tiempo, el cambio de enfoque respecto a las políticas sobre el sector informal, que significó pasar de una política de intervención a una de *laissez faire*, refleja la influencia en el pensamiento económico de la recesión por la que América Latina atraviesa actualmente. En un período de crecimiento, el problema equivalía a incorporar sectores aparentemente rezagados a los beneficios del desarrollo; en un período recesivo, en cambio, se busca en las áreas aparentemente más dinámicas una vía de salida para la propia economía formal. Dada además la presente reducción del financiamiento externo, "lubricante" clásico del desarro-

llo, un modo de crecimiento "espontáneo", no dependiente de la ayuda externa, tiene innegables atractivos.

En principio, la continua ampliación de los enfoques disponibles no puede sino tener un efecto positivo en el pensamiento económico de la región. En cambio, la proliferación de enfoques alrededor de un mismo concepto no permite realizar esfuerzos de definición más acabados, si el propósito final de los estudios es la elaboración de políticas apropiadas. Por ello, no se puede sino deplorar que a pesar de los numerosos estudios acumulados en los últimos quince años, y de la publicidad concedida a algunas publicaciones recientes sobre el tema, el concepto de sector informal siga careciendo de una definición realmente operacional.

### Bibliografía

- Alessandrini, Sergio y Bruno Dallago (1986): *The Unofficial Economy. Consequences and Perspectives in Different Economic Systems*. Brookfield, Vt: Gower Publishing Ltd.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) (1987): *La economía subterránea en México*. México, D.F.: Editorial Diana.
- De La Piedra, Enrique (1986): El sector informal urbano: la inconsistencia del paradigma convencional y un nuevo enfoque. *Apuntes*, N° 18. Lima, Primer semestre.
- De Soto, Hernando (1986): *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.
- Fishlow, Albert (1985): El estado de la ciencia económica en América Latina. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1985*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Guerry, Chris (1987): Developing economies and the informal sector in historical perspective. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 493, septiembre.
- Hart, Keith (1973): Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*, vol. 11, marzo.
- IDEC (Instituto de Estudios Contemporáneos) (1987): *Readings on Informality in Argentina*. Documento presentado a la conferencia sobre el sector informal organizada por el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE), y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Washington, D.C., octubre de 1987.
- ILD (Instituto Libertad y Democracia), Lima, Perú (1987): *Methodological and Conceptual Framework Used by ILD in its Research on Informal Economic Activity*. Documento presentado a la conferencia sobre el sector informal organizada por el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Washington, D.C., octubre de 1987 (Mimeo).
- ILDV (Instituto Libertad y Democracia de Venezuela) (1987): *The Informal Sector in Venezuela*. Documento presentado a la conferencia sobre el sector informal organizada por el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Washington, D.C., octubre de 1987.
- Miller, S.M. (1987): The pursuit of informal economies. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 493, septiembre.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (1972): *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1981): *Sector informal: funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: PREALC (2ª impresión).
- \_\_\_\_\_ (1986): *Creación de empleo productivo. Una tarea impostergable*. Serie Documentos de trabajo, N° 280, Santiago de Chile: PREALC.
- Raczyinski, Dagmar (1977): *El sector informal urbano: interrogantes y controversias*. Serie Investigaciones sobre empleo, N° 3, Santiago de Chile: PREALC.
- Sethuraman, S.V. (1976): El sector urbano no formal: definición, medición y política. *Revista internacional del trabajo*, vol. 94, N° 1. Julio-agosto.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1981): *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment*. Ginebra: OIT.
- Tanzi, Vito (1983): *La economía subterránea. Causas y conse-*

- cuencias de este fenómeno mundial. *Finanzas y desarrollo*, vol. 20, N° 4. Diciembre.
- (comp.) (1982): *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Tokman, Victor (1987): El sector informal quince años después. *El Trimestre económico*, vol. 54, N° 215. Julio-septiembre.
- Wilber, Charles K. y Robert S. Harrison (1978): The methodological basis of institutional economics: pattern model, storytelling, and holism. *Journal of Economic Issues*, vol. 12, N° 1. Marzo.



# Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina

(Seminario en homenaje a José Medina Echavarría,  
Santiago de Chile, 1 al 3 de diciembre de 1987)

En noviembre de 1987 se cumplieron diez años del fallecimiento de José Medina Echavarría, que no sólo fue el primero que encaró en la CEPAL los aspectos sociales y políticos del desarrollo, sino que mediante su obra fecunda y su influencia en varias generaciones se constituyó en la personalidad más relevante que ha tenido la CEPAL en este campo y en uno de los más brillantes sociólogos de América Latina en este siglo.

La CEPAL quiso conmemorar este aniversario mediante la realización de un seminario donde destacados pensadores latinoamericanos exploraran algunos aspectos del presente y el futuro de América Latina a partir de algunas ideas, temas o conceptos que fueron especialmente importantes en el pensamiento de Medina<sup>1</sup>. No se trataba, entonces, simplemente de reexaminar la obra de Medina, sino de utilizarla de modo más activo tratando de investigar a partir de ella algunas de las tendencias actuales y futuras de la región.

En la sesión inaugural a la que asistió Nieves Medina, hija de Medina Echavarría, *Gert Rosenthal*, actual Secretario Ejecutivo de la CEPAL, recordó la influencia que el pensamiento de Medina ha ejercido en los sociólogos y economistas de la Institución y la vigencia que mantiene la mayor parte de sus planteamientos. Asimismo, subrayó la oportunidad del seminario, dado que, a su juicio, América Latina está atravesando un período comparable con el de los primeros años de la CEPAL, cuando la región iniciaba un nuevo camino tras las grandes sacudidas que le habían provocado la gran depresión de los años treinta y la segunda guerra mundial.

*Arturo Núñez del Prado*, Director Adjunto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), retomó algunas ideas de Medina sobre la planeación y a partir de ellas reflexionó sobre algunos de los problemas más importantes que se presentan hoy en este campo.

En el transcurso del seminario se realizaron diversas presentaciones, las que se sintetizan a continuación.

*Adolfo Gurrieri*, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, presentó una síntesis de los aspectos principales del pensamiento de Medina a partir del examen de cuatro de sus principales ideales: la cooperación internacional, el desarrollo económico, la democracia y la planeación. Recordó que esos ideales representaban para Medina el punto de partida y no de llegada del científico social. A su juicio, tales ideales son deseables y posibles a la vez, pero el análisis de las tendencias concretas indicará en cada circunstancia la distancia entre el ideal y la realidad y las opciones que aparecen como posibles y probables. Si bien nunca será posible resolver plenamente el "enigma del futuro", la ciencia social puede ayudar en el examen de las opciones que se abran a la acción a partir de ciertos valores y las posibilidades de cada una de ellas.

Con referencia a figuras tan significativas del pensamiento sociológico latinoamericano como fueron José Medina Echavarría y Gino Germani, *Jorge Graciarena*, ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, recordó sus coincidencias de vida y temáticas, ya que la preocupación de ambos por la democracia se enraizaba en una profunda experiencia existencial. Ello coincidía también con una preocupación de Raúl Prebisch, quien en sus últimos escritos puso de relieve la inestable y conflictiva dinámica económica en que se sustentaban las democracias de la región.

Para los tres pensadores, el fundamento de la democracia consiste en un consenso básico que supone una cierta comunidad de valores, especialmente los referidos a la validez del diálogo y la significación de la cooperación y la solidaridad. Pero tal consenso puede destruirse por el desarrollo

<sup>1</sup>A continuación de esta presentación se reproducen algunos trabajos presentados en dicha oportunidad.

excesivo de los procesos de burocratización y tecnocratización, que apoyados en una razón puramente instrumental enfatizarán unilateralmente el cálculo económico, la racionalidad formal y el eficientismo (Medina) por las consecuencias desintegradoras del despliegue mismo de la razón (Germani), o por la exacerbación de la pugna distributiva (Prebisch).

Tomando en cuenta las perspectivas señaladas, Graciarena se preguntó por las formas que podría tomar la democracia en el futuro, especialmente en aquellos países que se encuentran en proceso de transición hacia ella desde experiencias de tipo autoritario.

Prestando atención especial a la transición democrática en la Argentina, Graciarena afirmó que las opciones políticas tienden a ser menos polarizadas, dándose una cierta convergencia hacia el "centro". Ciertamente, existen demandas reivindicativas y de reparación de situaciones negativas, pero no se perciben posiciones francamente contestatarias. Esto, que podría ser evaluado positivamente, implica también el predominio de la inmediatez y la ausencia de orientación hacia el largo plazo. No hay búsqueda de un sistema alternativo al existente. La situación podría caracterizarse como de escasa diferenciación ideológica y, a la vez, de fuerte conflicto distributivo. Ello implica un temario político elemental, una presión por la distribución del poder y el manejo de la crisis en el marco de la coyuntura, la ausencia de un proyecto político que la trascienda y, por consiguiente, de parámetros razonables que permitan anticipar el futuro.

El poder corporativo aparece entre los grupos económicos, tanto nacionales como transnacionales, y se expresa también en las asociaciones empresariales y de los asalariados. Los grupos corporativos buscan, a veces, formas de concertación, pero, a menudo, las mismas van en desmedro del orden político democrático, lo que provoca una pérdida de la legitimidad y funcionalidad del Estado. En este contexto, surge la necesidad de robustecer la legitimidad del Estado, democratizar el poder corporativo, ampliar la diversidad de intereses representados y democratizar los procedimientos internos en la elección de los dirigentes. La articulación entre poder corporativo y democracia política sólo ha sido posible en países con muy alto desarrollo económico y bienestar social. En situaciones distintas, como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, el poder corporativo se constituye en una consagración de la inequidad.

*Aníbal Pinto*, Director de la *Revista de la CEPAL*, centró su intervención en el análisis de la situación y perspectivas del Estado como actor social y comenzó por llamar la atención sobre la embestida conservadora o neoliberal contra el Estado. Dicha embestida, que abarca a medios académicos, instituciones estatales y agencias internacionales, tiene entre sus objetivos centrales el de reducir la órbita de acción e influencia del Estado; achicar el gasto público y los impuestos que gravan los ingresos privados; privatizar activos y empresas públicas; consolidar el imperio del mercado y la prescindencia de la planificación; y por último, circunscribir la acción social del Estado al alivio de la extrema pobreza. Asimismo, observó que pese a la considerable influencia de esa ideología en los países centrales, el gasto público en estos últimos ha aumentado en gran medida en los años recientes, siendo proporcionalmente mayor que el existente en general en los países de América Latina, y el déficit fiscal de unos y otros es bastante semejante. También hizo referencia a la significación del Estado en América Latina, que se expresa en que, en general, ha sido un nudo constitutivo de la formación de las naciones, ha tenido una función decisiva en la captación de recursos para estimular el desarrollo económico y social, y su sector de empresas públicas ha desempeñado un papel esencial en la formación del aparato productivo. Con relación a estas últimas, alertó acerca del peligro que su privatización las coloque bajo el control de grupos minoritarios privados nacionales o transnacionales.

Pese a la furia de la embestida conservadora contra el Estado, consideró probable que se produzca una reacción frente a la misma, igual a la que se produjo en los años treinta, y subrayó la necesidad de que el fortalecimiento del Estado vaya unido a la consolidación y profundización de la democracia.

Uno de los actores sociales a los cuales Medina otorgó gran importancia es la Universidad, la que, a su juicio, debía cubrir las importantes funciones de proporcionar una oferta adecuada de profesionales acordes con las necesidades del desarrollo, transmitir de una generación a otra un determinado patrimonio cultural y contribuir al mantenimiento de la cohesión social. *Aldo Solari*, Subdirector Nacional de Educación Pública del Uruguay y ex Director de la División de Planificación Social del

ILPES, al reflexionar acerca de este tema, llamó la atención sobre el hecho de que Medina reconocía que tales funciones no son necesariamente incompatibles, pero tampoco fácilmente armonizables, pues entre ellas surgen a menudo tensiones que derivan de las diferentes necesidades que, por su naturaleza, la educación debe satisfacer.

Solari recordó que el ideal de Medina era el de la universidad partícipe, entendiendo por tal la institución que es capaz de analizar los problemas de la sociedad en la cual está inserta, pero tomando frente a ellos la distancia y la tranquilidad espiritual que requiere el cultivo de la ciencia. Pero también señaló que este ideal de la universidad partícipe ha sido muy difícil de alcanzar en América Latina y, más bien, las universidades se han acercado al tipo de “universidades militantes” que Medina criticó en tantas oportunidades. Esta tendencia hacia la universidad militante en América Latina es explicable porque las mismas tienen un papel dentro de la estructura de poder de la sociedad, pues constituyen la principal fuente de formación de los cuadros dirigentes. En sociedades altamente politizadas es muy difícil evitar que la universidad tome esas características y se conforme de acuerdo con una universidad partícipe. Ahora bien, si la universidad no es capaz de tomar cierta distancia con respecto a la sociedad, participando sin embargo de manera activa en los problemas y desafíos que ella enfrenta, tiende a perder el “poder espiritual” que le corresponde. De tal modo, surge como tarea futura la necesidad de evitar el aislamiento de la “universidad enclaustrada”, superar los excesos y distorsiones de la “universidad militante” y sentar las bases de “universidades partícipes” que con su poder espiritual puedan desempeñar un papel decisivo en el proceso de aclaración racional necesario para que los agentes sociales privados y públicos puedan contribuir a la construcción de sociedades más democráticas y equitativas.

Cuando se propone la necesidad de reorientar el desarrollo, surge de inmediato el interrogante de quiénes, qué actores sociales tomarán la responsabilidad de la tarea. *Marshall Wolfe*, ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, examinó este tema y comenzó llamando la atención sobre la ambigüedad del concepto de actores sociales. A su juicio, sugiere un drama en que los actores tienen papeles definidos a base de guiones de desarrollo ya preformados o de teorías escatológicas sobre el destino de las clases y la sociedad, y recordó la ironía con que Medina se refirió a tales supuestos implícitos o explícitos.

De todos modos, no caben dudas que Medina insistió —sobre todo en *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*<sup>2</sup> en la importancia de que se produzca una “toma de conciencia” mediante la cual los actores logren ideas coherentes y compatibles entre sí sobre sus papeles y sobre el desenlace del drama: la nueva sociedad buscada a través del desarrollo. Al mismo tiempo, insistió en los peligros de llevar estos esfuerzos demasiado lejos con una confianza excesiva en la racionalidad o el derecho autoatribuido de cualquier autor para imponer a la sociedad su propio e infalible guión. Por ello, asignó prioridad a la democracia pluralista sobre la eficiencia en la formación de la política para el desarrollo, no sólo como valor en sí mismo, sino como medio de restringir los excesos de la racionalidad en la definición de papeles.

Al observar la realidad social de América Latina desde esta perspectiva, Wolfe señaló que pareciera que se ha llegado a una coyuntura en que todos los guiones han fallado y en que la mayoría de los actores tienen menos confianza que antes en cualquier papel prefigurado. Dicha coyuntura resulta ambivalente. Por un lado, pone de manifiesto el ambiente de inseguridad y desilusión que existe en muchos países, lo que podría ser causante de esa otra situación peligrosa que Medina denominó “anomia generalizada” provocada por “la evaporación completa de las creencias”. Por otro, la misma coyuntura ha revitalizado, de manera un poco paradójica, el ideal de la democracia pluralista que Medina planteó como valor fundamental. En efecto, sería muy difícil para cualquier actor social creer ahora que está calificado para imponer a la sociedad su modelo de desarrollo, actitud que probablemente ha ampliado la disposición a buscar alternativas coherentes a través de la deliberación libre, racional y pública.

Es observable también en la situación actual una percepción más clara de parte de todos los actores

<sup>2</sup>Buenos Aires: Editora Solar/Hachete, 1964.

acerca de las limitaciones que deben tomarse en consideración al formular cualquier opción de desarrollo. Sin embargo, Wolfe subrayó que una conciencia más realista de las limitaciones impuestas por la coyuntura, y aun cierta inmunización contra las promesas populistas de justicia social inmediata, no debieran llevar a manipulaciones que conviertan el drama del desarrollo en una farsa en que las mayorías tienen que convencerse que pueden disfrutar de la libertad democrática mientras no la usen. En estas condiciones ambivalentes, Wolfe dejó planteada la necesidad de contribuir a que los actores sociales puedan orientarse de manera más consciente, coherente y realista en la búsqueda de estilos de desarrollo democráticos y equitativos.

El punto de partida de la exposición de *Enzo Faletto*, Asesor regional de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, referida a las bases de la cultura política, fue la significación que otorgaba Medina a la toma de conciencia por parte de los distintos grupos sociales respecto al ciclo de desarrollo que se inició a partir de la segunda postguerra. Como es evidente, la problemática del desarrollo es mucho más compleja en la actualidad y, especialmente, en cuanto al tipo de relación que se establece entre éste y las opciones democráticas. Para Medina, lo realmente importante está dado por la capacidad de introducir innovaciones políticas y sociales que den origen a nuevas fuentes de poder. Obviamente, en tales transformaciones un aspecto importante es el de las ideas. En este aspecto, el tema actual es el de la toma de conciencia respecto a la democracia y la existencia o inexistencia de valores, entre los distintos grupos sociales, capaces de sustentarla.

Muchas de las investigaciones recientes en América Latina ponen de relieve que es posible constatar una cierta crisis de consenso respecto a las estrategias de desarrollo y aun respecto a la idea misma de cambio social. Por otra parte, la mayor complejidad de la realidad pone en entredicho la eficacia de los partidos, del parlamento, del Estado, y otras instituciones sociales, lo que en su conjunto constituye lo que se ha denominado crisis de gobernabilidad. A pesar de lo dicho, en algunas experiencias nacionales la idea de modernización se ha constituido en un principio de legitimidad política. Ciertamente, la aspiración de modernidad sirve para marcar una ruptura con el pasado, pero el problema es saber si este concepto es lo suficientemente claro como para establecer las bases de un futuro. ¿En qué cuerpo de ideas se apoya la "modernización"?; ¿cuál es su grado real de coherencia interna? En esta perspectiva tiene sentido reflexionar sobre la función de los intelectuales y su papel en la formación de una imagen coherente de modernización, sobre la relación entre saber y acción política o, de modo más personificado, entre intelectuales y política.

Medina percibió con agudeza lo que en América Latina había significado la estructura agraria y, concretamente la *hacienda*, como fundamento de una cultura política. Cabe preguntarse hoy qué significa la ciudad como fundamento de una nueva cultura política democrática. Estudios recientes y en especial referidos a jóvenes de sectores populares muestran que éstos experimentan la vida urbana como enfrentamiento a una "ciudad hostil", donde surgen formas de organización defensivas que dan pie a actitudes de confrontación y donde la violencia y la coerción aparecen como medios válidos para la conquista de derechos ciudadanos, todo lo cual no refuerza una cultura democrática.

La democracia implica un interés ciudadano por la política, pero este interés depende también del grado de información que se recibe. Estudios recientes muestran que en una población desinformada no se generan adhesiones democráticas.

En muchos casos se puede constatar una voluntad política de rearticular una sociedad fragmentada, pero por paradoja, esto puede llevar a una excesiva consensualidad, donde la política sea asumida como pura administración, lo que plantea el problema del peligro de una burocratización que niegue la función ciudadana o la reduzca a su mínima expresión.

Cuando se formulan ideas acerca de la organización futura de las sociedades latinoamericanas se enfrenta desde la partida el problema de la prioridad entre lo público y lo privado y la relación entre ambos. Para *Antibal Quijano*, sociólogo y profesor de la Universidad de San Marcos de Lima, este debate constituye un callejón sin salida. Quijano sostuvo que la solución no consiste en encontrar alguna combinación de lo público y lo privado sino en reorganizar la sociedad a partir de otro principio que él denominó "privado social". Ejemplos actuales de esta forma de organización pueden encontrarse en las comunidades campesinas y en las barriadas urbanas, pero también ella habría constituido el

substrato profundo de la idea de modernidad europea, y habría persistido en América durante la Colonia y el siglo XIX pese al embate del liberalismo y del gamonalismo. Se trata, en suma, de una organización social basada en la reciprocidad, la solidaridad y la organización colectiva que podría superar las vías muertas del estatismo y el privatismo. Según Quijano, constituye una utopía que se entronca con la herencia de la modernidad y que no sólo es una meta, sino también un camino y una experiencia en curso.

*Francisco Weffort*, sociólogo del Centro de Estudios de la Cultura Contemporánea (CEDEC) del Brasil, examinó los problemas que enfrenta la democracia en América Latina desde la perspectiva que brinda el concepto de legitimidad. Recordó que Medina había otorgado gran importancia a este concepto al examinar la sociedad tradicional. En el pensamiento de Medina la sociedad tradicional está asentada sobre un conjunto de soportes; desde el punto de vista material el fundamento principal fue la hacienda, pero aquellos también incluían a las clases dirigentes, cuyo eje estaba constituido por las oligarquías, el sistema de partidos, donde destacaba el clásico bipartidismo de conservadores y liberales, y finalmente la "fórmula política", constituida por el conjunto de justificaciones de esa determinada organización del poder. La idea de legitimidad, entonces, se refiere a la estructura productiva, al Estado, al sistema de partidos y clases, y a las creencias e ideologías; y cuando se habla de crisis de legitimidad ello significa que todos estos elementos comienzan a desintegrarse, quitándole sus fundamentos a la estructura de poder. En los años sesenta, Medina afirmaba que América Latina vivía desde los años treinta una crisis de legitimidad, de debilitamiento de las estructuras de poder tradicionales, y notaba que tanto el populismo como los regímenes militares eran respuestas a dicha crisis.

Weffort sostuvo que, así entendida, la crisis de legitimidad —o crisis de hegemonía— todavía existe en la mayoría de los países de América Latina y algunas de sus expresiones son el desencanto con la democracia, la desmoralización de la actividad política y hasta el desprestigio del papel del político. Se trata de un clima de deslegitimación política, cuya superación es indispensable para consolidar la democracia. También señaló que en muchos países existen actitudes favorables a la democracia, en que se la valora como expresión de la resistencia frente a los regímenes militares y como mecanismo eficaz para resolver los conflictos exacerbados por la crisis.

La tarea futura es, entonces, la consolidación de la democracia. Para ello es necesario, en primer lugar, encontrar fórmulas que permitan concertar los intereses sociales que se enfrentan en el interior de las sociedades que, en la mayoría de los casos, se han modernizado considerablemente. También es necesario reconstruir el sistema de partidos para que cumplan su función de asumir las responsabilidades de Estado y servir como mecanismos cabales de aglutinación y representación de los intereses sociales. Además de estos procesos de construcción institucional, debiera asegurarse la eficacia de los gobiernos democráticos en la resolución de los problemas económicos y sociales más urgentes, de manera de ir profundizando la democracia política hasta convertirla en una democracia social. A su juicio, es decisivo que se realice un esfuerzo colectivo de consolidación de la democracia —sea ésta liberal, participativa o socialista— porque de lo contrario el deterioro de los valores políticos podría llevar a una regresión hacia nuevos regímenes militares.



# Medina Echavarría y el futuro de América Latina

*Adolfo Gurrieri\**

## 1. *El enigma del futuro*

La presentación del pensamiento de Medina puede realizarse desde distintos ángulos. En esta ocasión, en que nos hemos reunido para reflexionar sobre el futuro de América Latina a la luz de algunas de las ideas principales de Medina, el camino que he elegido comienza con una pregunta que probablemente él mismo hubiese rehusado contestar: ¿cómo debiéramos nosotros, científicos sociales, encarar el desafío de desentrañar y orientar el futuro de América Latina? Es probable que su negativa hubiese obedecido no sólo a su modestia y su conocida renuencia a dar consejos, sino también a que la complejidad del tema en cuestión sólo le habría permitido dar una respuesta esquemática y, quizá, superficial. De todas maneras, la libertad que no se habría permitido el maestro, permitan ustedes que la utilice uno de sus discípulos en esta hora de conmemoración.

Creo que Medina habría comenzado a responder aquella pregunta señalando que todo sociólogo interesado por los fenómenos del cambio social se apoya, aunque no lo declare, en una teoría del desarrollo histórico, en una concepción de la historia<sup>1</sup>. Pensaba que la historia de América Latina es un fragmento de la historia occidental, ya que el proceso de trasculteración que comenzó con la Conquista fue tan profundo que la convirtió en una parte de ella, a menudo activa y creadora, y el rasgo esencial que otorga sentido a la historia occidental es el proceso de racionalización, del que forman parte el desarrollo económico y la modernización social y política. No obstante, ese proceso de racionalización no es una tendencia inexorable. La historia de un pueblo puede mostrar tendencias evolutivas que parezcan encaminarlo de manera gradual hacia un objetivo; sin embargo, dichas tendencias son el producto del empeño de ese mismo pueblo, de

los esfuerzos así orientados de sus miembros, y no de un supuesto dinamismo autónomo de fuerzas metahumanas.

Medina afirma que el proceso histórico puede ser concebido como una combinación de necesidad y libertad, condicionamiento y espontaneidad. Todo pueblo posee condiciones materiales, técnicas, sociales, políticas y culturales que, a la vez que contienen una gama de opciones, establecen los límites de lo posible, la frontera de lo objetivamente realizable. La alternativa de acción que en definitiva se siga dependerá de las elecciones y decisiones de ese pueblo. Por ello, la marcha de la humanidad, a juicio de Medina, no está determinada de manera fatal, sino que siempre será el resultado de un acto espontáneo y libre dentro del marco de una fatalidad. A su juicio, no es posible resolver plenamente "el enigma del futuro"<sup>2</sup> pero tampoco estamos al arbitrio de procesos inescrutables. El pasado de un pueblo y sus condiciones presentes pueden indicar cuáles son las tendencias básicas de su orientación y cuáles los cursos posibles y quizá probables de su futuro, pero no es posible predecir con certidumbre ese futuro, puesto que entre las condiciones y tendencias básicas de una sociedad y su porvenir existe la mediación humana, que brinda a la historia sus grados de libertad e indeterminación.

A menudo el hombre ha confiado en poder develar el enigma del futuro y de esas esperanzas —dice Medina— dan prueba la profecía religiosa y el pronóstico científico. Pero sugiere el método más modesto que consiste en examinar la estructura y tendencias de una situación a partir de ciertos criterios, a fin de facilitar la elección de una alternativa de acción. En sus últimos trabajos<sup>3</sup> insiste en la necesidad de una orientación

\*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>1</sup>José Medina E., *La sociología como ciencia social concreta*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, caps. xv a xviii, 1980.

<sup>2</sup>*Ibidem*, "Desengaños del desarrollo", *Discurso sobre política y planeación*, México, D.F.; siglo XXI Editores, 1972.

<sup>3</sup>Especialmente en "Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva", *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1980.

prospectiva que procure atenuar en lo posible la indeterminación e incertidumbre que siempre encierra el futuro. Tal orientación prospectiva debiera evitar los excesos del pragmatismo inmediatista y de la construcción de utopías irrelevantes. El creía que la utopía es necesaria y su ausencia delata una gran pobreza en la interpretación del presente, pero también creía en la importancia del análisis realista de lo que se puede hacer en condiciones objetivas dadas.

Si el proceso histórico es, en esencia, el resultado de una relación dialéctica entre actos de libertad que se dan en el marco de fatalidades, que en gran medida han sido creadas por los hombres mismos, uno de los elementos principales que fundamentan dichos actos de libertad son los valores que sustentan los actores sociales. Medina señala a menudo que la fatalidad de las circunstancias delimita el ámbito de lo que podemos desear de manera realista, y en la delimitación del mismo la ciencia puede brindar un apoyo muy importante. Pero ella no puede indicarnos lo que debemos desear, y cuáles son los criterios o principios a partir de los cuales debiéramos orientar nuestra conducta. Sin embargo, tal elección de valores no está más allá de la razón, ya que a su juicio es una tarea propia de la filosofía.

Valga por el momento retener la idea de raigambre weberiana de que los valores, si bien acotados por las circunstancias, son elementos decisivos en la orientación de la acción social. A Medina, como científico social, le interesaban los valores de los actores sociales, porque de su conocimiento podría entrever algo del futuro. Pero naturalmente, él también tenía sus valores, a los cuales desearía referirme ahora, pues ellos impregnan toda su obra y la influyen de manera decisiva. No haré referencia a todos los valores importantes en el pensamiento de Medina, sino sólo a algunos, y de una manera sumaria.

### 2. *La cooperación internacional*

El primero de esos valores se sintetiza en el ideal de que en las relaciones internacionales debiera predominar la cooperación, la "distensión cooperativa". Lo apunto en primer lugar porque Medina sostenía, como muchos economistas de la CEPAL, que las relaciones de poder internacionales influyen de manera considerable en la natura-

leza de los grandes problemas universales y en las soluciones que a ellos pueden dárseles. Dichas relaciones constituyen, por ello, un elemento fundamental en las circunstancias que condicionan cualquier acción concreta. En efecto, afirma que todas las cuestiones importantes de la era actual dependen de cómo se logre y perfeccione la cooperación internacional. En escritos de mediados de los años setenta<sup>4</sup> analiza los cambios acaecidos en las relaciones internacionales y cree advertir una tendencia principal que va desde las estructuras propias de la guerra fría hasta las de la distensión cooperativa. Esta última implica un aflojamiento general de la tensión a nivel internacional y el establecimiento de bases sólidas para una paz duradera. Naturalmente, tal tendencia no es en absoluto inevitable y por tanto no implica que no puedan producirse retrocesos hacia estadios de mayor antagonismo entre los poderes principales. Si se lograra un alto grado de distensión cooperativa ello tendría efectos de gran importancia en las relaciones internacionales económicas y políticas, y también en el plano nacional. En este último caso, permitiría la formación y consolidación de regímenes democráticos y lo que él llamaba "descentralización ideológica" que, al quebrar la rigidez doctrinaria propia de la guerra fría, permitiría una búsqueda y aplicación más libre de estrategias de desarrollo adaptables a las condiciones y valores predominantes en las realidades nacionales.

### 3. *El desarrollo económico*

El segundo ideal de Medina al cual deseo referirme es el del desarrollo económico. Sería particularmente pretencioso hacer una síntesis de este ideal. Sirvan, al menos, unas pocas acotaciones. Medina estaba particularmente atento a la crítica cultural de la sociedad industrial, que floreció en los países centrales a partir de los años sesenta, e hizo hincapié en todos los aspectos negativos del desarrollo económico<sup>5</sup>. Sin embargo, nunca se dejó atrapar por la idea de que sería deseable pensar un futuro en el cual el desarrollo econó-

<sup>4</sup>Véase, en especial, "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", *Revista de la CEPAL* N° 2 (segundo semestre de 1976). También fue publicado en *La obra de José Medina Echavarría, op. cit.*

<sup>5</sup>"El desarrollo y su filosofía", *Filosofía, educación y desarrollo*, México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1967.

mico no desempeñara un papel central. Siguiendo a Heymann<sup>6</sup>, llamó la atención sobre los aspectos ineludibles de la supuesta buena vida de las sociedades atrasadas, a lo largo de toda la historia, tales como el hambre, la enfermedad, y la muerte prematura, que eran los demonios que el desarrollo económico venía a aventar. Por ello consideró inevitable la organización racional del proceso económico con el fin primordial de la expansión de la riqueza, que es la esencia del desarrollo económico, pero manteniendo una visión crítica, basada en el convencimiento que la lógica de ese proceso acarrea consecuencias indeseables, como lo mostraban las sociedades más desarrolladas, que podían ser anticipadas y evitadas por las más atrasadas.

Sobre la base de esta concepción crítica del desarrollo económico, Medina se preguntó qué características deberían dar los latinoamericanos a su propio desarrollo, cuál podría ser la especificidad de la orientación latinoamericana del desarrollo, y a qué aspectos deberían prestar una atención especial. De su respuesta deseo subrayar tres aspectos<sup>7</sup>.

Primero, que América Latina debería esforzarse por transformar las condiciones anárquicas y de explotación existentes en el mercado internacional; es la cooperación internacional a la cual ya he hecho referencia. Segundo, que en el progreso humano, el desarrollo social debería marchar al mismo paso que el desarrollo económico. América Latina debiera adelantarse en el tiempo, reorientando su desarrollo económico con un sentido de equidad sin esperar, como en los países desarrollados, que tal reorientación se produzca a largo plazo, por el camino —como él decía— de la humillación, el conflicto y el temor. No se trata tampoco de plantear el desarrollo social como mero paliativo compensatorio de los efectos negativos del desarrollo económico, sino como condición del propio desarrollo económico. A título de ejemplo señalaba a menudo la importancia de las condiciones políticas y, en particular, la de la educación; el desarrollo educativo permitiría ir cerrando las brechas científica, técnica y administrativa que eran, a su juicio,

las más importantes de las varias existentes entre los países centrales y los periféricos.

Finalmente, basándose en las esperanzas compartidas por Weber y Marx, subrayaba la importancia de los esfuerzos que deben realizarse para que el desarrollo económico permita al mismo tiempo la prosperidad material y la emancipación del hombre, para lo cual los valores que orienten el desarrollo económico deben ser integrados con otros valores, como el de la libertad, tarea en la cual el poder espiritual de la universidad debiera tener un papel decisivo.

#### 4. Democracia y planeación

Otro de los ideales importantes en el pensamiento de Medina, el tercero que quiero mencionar, es el de la democracia. El entendía que la democracia presenta dos dimensiones principales. Por un lado, la vigencia de los derechos naturales civiles, políticos y sociales y el estado de derecho que les sirve de sustento y, por otro, la existencia de una plena participación política y social. En varios de sus escritos sobre la democracia<sup>8</sup>, Medina batalló en especial contra un punto de vista que tuvo especial difusión en las teorías del desarrollo y la modernización. Tal punto de vista supone, en primer lugar, la subordinación de los valores políticos a los económicos, de modo tal que al formularse una concepción global de desarrollo se procura encontrar los tipos de organización política compatibles con el desarrollo económico propuesto, y no a la inversa. También supone que esta primacía de los aspectos económicos sobre los políticos se manifiesta, además, en el plano de la acción; la procura de la democracia debía comenzar por la creación de sus fundamentos económicos y no por el desarrollo de los valores e instituciones de la democracia misma. Finalmente, a partir del convencimiento de que no sería posible el logro simultáneo del desarrollo económico y de la democracia, y dado el carácter inestable, incipiente o inmaduro de ésta, propone que los sistemas políticos más adecuados al desarrollo económico serían los basados en la movilización disciplinada y, si es necesario, auto-

<sup>6</sup>Eduard Heimann, *Teoría social de los sistemas económicos*, Madrid: Ed. Gredos, 1970.

<sup>7</sup>"El desarrollo y su filosofía", *op. cit.*, cap. v.

<sup>8</sup>En especial, "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", *Revista de la CEPAL* N° 4, segundo semestre de 1977. También reproducido en *La obra de...*, *op. cit.*

ritaria, postergando la democracia en aras de la eficacia económica.

Medina batalló constantemente en sus últimos años contra este punto de vista. No veía razón alguna para supeditar los valores políticos a los económicos y creía que, así como es posible pensar en un sistema político más adecuado para llevar a efecto un cierto tipo de desarrollo económico, era igualmente legítimo preguntarse por el tipo de organización económica más coherente con la vigencia de los principios democráticos. Parece evidente que determinadas condiciones económicas y sociales pueden tener efectos favorables para la democracia, pero ésta se fundamenta en sus propios valores, en lo que Medina llamaba sus "vigencias intangibles", que no son en absoluto subproducto de las condiciones económicas y sociales.

Las ideas liberales y democráticas tuvieron su origen en la concepción del derecho natural, son anteriores al desarrollo económico, e independientes de él, no fueron formuladas en función de éste ni se propusieron fomentarlo de modo directo. Por ello, a la relación "materialista" entre desarrollo económico y democracia oponía la "idealista", que insiste sobre todo en el valor de las creencias y de los principios. La democracia no debe ser sacrificada al desarrollo económico ni siquiera de manera transitoria. Ser demócrata significa defender ahora sus principios intrínsecos, luchando por su efectiva recuperación. Si existen desajustes institucionales, porque el parlamento, los partidos, el sistema electoral o cualquiera otra de las instituciones no funciona adecuadamente, debieran introducirse las reformas o los cambios necesarios en ellas, y no desechar los principios en que se basan. Si se produce una 'sobrecarga' de demandas como consecuencia de la participación política creciente, favorecida por los cambios económicos y sociales, la solución no consiste en suprimir represivamente alguna de ellas, sino en educar a la ciudadanía para "suscitar una conversión de las actitudes hoy deterioradas o francamente pervertidas de los individuos frente al Estado"<sup>9</sup>. Si el pluralismo democrático produce conflictos, debe recordarse que "toda concepción democrático-liberal del sistema político tiende a aceptar como su punto de partida la

existencia de contraposiciones de intereses y de posturas ideológicas que, irreductibles al imperio de una solución definitiva, al dictado de una verdad absoluta poseída en cuanto tal, sólo pueden alcanzar arreglos transitorios históricamente suficientes en su sucesiva ampliación, logrados por medio del acuerdo, el compromiso y la atenuación mutua de los extremos incompatibles"<sup>10</sup>.

Su ideal de la democracia se combina con el de la planeación. El desarrollo histórico en tanto proceso relativamente abierto a la decisión humana, implica optar entre alternativas, y en la elaboración, toma decisiones y ejecución de esas opciones, la planeación puede y debe cumplir un papel fundamental. Al formular su ideal de la planeación, vuelve a replantearse algunos de sus temas predilectos: la esperanza de lograr un ordenamiento racional de la sociedad, la idea de la planeación como instrumento de transformación de la sociedad que procure la ampliación y sustento de la libertad; y la visión weberiana de un mundo desencantado, donde los excesos de la razón instrumental amenazan la libertad del hombre.

Su ideal era, en realidad, el de la planeación democrática, y en trabajos muy interesantes a los cuales no podría referirme ahora<sup>11</sup>, hace un contraste entre las utopías burocrática, tecnocrática y democrática de la planeación, para sustentar mejor su ideal de la planeación democrática.

### 5. Reflexiones finales

Quisiera finalizar haciendo tres consideraciones adicionales sobre esos ideales de Medina.

En primer lugar, para Medina, sus ideales representaban el punto de partida de la labor del científico social y no el punto de llegada. Cree que sus ideales son a la vez deseables y posibles, pero el análisis de las situaciones y tendencias concretas indicarán en cada circunstancia la distancia entre el ideal y la realidad; e indicarán también las opciones que parecen más realizables. En realidad, el examen de las opciones que se abren a la acción humana a partir de ciertos valores y las condiciones de posibilidad de cada

<sup>9</sup>*Ibidem*, p. 135.

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 129.

<sup>11</sup>Contenidos, sobre todo, en *Discurso sobre política y planeación*, *op. cit.*

una de estas opciones constituyen, a juicio de Medina, una de las principales tareas de la ciencia social. Ciencia social que debiera ser instrumento de la orientación de la acción humana y de la reconstrucción de la sociedad en crisis. Para que la ciencia social cumpla ese papel debiera superar tres defectos persistentes. Uno, la falta de rigor; por ello Medina siempre puso tanto énfasis en el carácter científico de la misma. Dos, la superación de la creencia de que la neutralidad valorativa es condición necesaria de la objetividad científica. El científico debe analizar y defender valores, sin caer en el dogmatismo o la beligerancia. De ahí su idea de la participación responsable del científico, basada en una ética de la responsabilidad intelectual, que combine la actitud científica y el compromiso con los problemas de la sociedad. Tres, la tendencia a elaborar construcciones teóricas excesivamente abstractas y especializadas. Naturalmente, la abstracción y la especialización son necesarias, pero recomienda evitar los abusos de lo que llamaba el "alpinismo intelectual" y el "especialismo infecundo". Así, reflexiona en profundidad sobre los enfoques y los objetos de análisis de la sociología, a fin de que ella brinde un conocimiento integrado y concreto<sup>12</sup>.

En segundo lugar, los ideales de Medina son manifestaciones de la razón: expresiones del proceso de racionalización en tanto tendencias históricas, y del ideal de la vigencia de la razón en tanto valores. Por ello, desde un punto de vista abstracto, el examen de las condiciones de posibilidad de los valores que Medina sustentaba respondía a un interrogante vital que lo acompañó toda su vida. En escritos de principios de los años cuarenta preguntaba "El estado ya intolerable a que ha llegado nuestra civilización, ¿es susceptible de una cura racional o hay que abandonarse sin esperanza al propio juego de las fuerzas ciegas?"<sup>13</sup>. ¿Cómo entendernos en medio de este caótico desorden? ¿Cómo reanudar nuestra historia sin convulsiones destructoras?"<sup>14</sup>. La coo-

peración internacional, el desarrollo económico, la democracia y la planeación, son aspectos de las dos formas predominantes de la razón, la formal o instrumental y la material o sustancial. Sería imposible plantear siquiera las ideas principales de Medina sobre este tema, pero al menos cabría señalar que si bien fue un convencido del papel positivo que la razón podía y debía desempeñar en la actividad humana individual y colectiva, también estuvo consciente de los obstáculos que impiden el despliegue de la razón, de los límites de lo que ella nos puede dar, y de los peligros de sus excesos. En su examen de los claroscuros del despliegue de la razón, asigna un papel decisivo a la interacción entre las razones formal y material, tema que desde luego sólo puedo dejar planteado.

En tercer lugar, quisiera hacer referencia a su actitud frente a sus propios ideales. Medina era un hombre muy poco dado a las estridencias y a la defensa estentórea de sus ideales, pero su vida y sus escritos muestran claramente que fue un hombre de fuertes convicciones. Ni siquiera las desilusiones que acarreó la época en la que le tocó vivir o el pesimismo que suele acompañar a la madurez fueron suficientes para mellar sus convicciones. Era demasiado conocedor del mundo como para ser optimista, pero también demasiado convencido de la capacidad racional del hombre como para dejarse llevar por el pesimismo. Sus obras están llenas, a la vez, de afirmaciones de valor, de constataciones más bien desilusionadas acerca de la posibilidad de alcanzarlos y, finalmente, de frases de estímulo, imagino que para él y para los demás, en que a pesar de todo urgía a mantener las banderas en alto, como aquella que aparece en *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*: "Siempre puede haber una última esperanza de que, ya casi en la hora cero, puedan surgir algunos hombres aptos para convertir la ineptitud en eficacia, hombres capaces, si es necesario, de una última y salvadora intervención quirúrgica. Pero, en cambio, la evaporación completa de las creencias, la quiebra moral que hasta en sus últimos fundamentos puede tener la disolución de esa fe —la anomia generalizada de todo un cuerpo social— no deja sino desesperanza y extremismo... En la anomia no queda a los más sino la resignación egoísta que satisface sus más 'humanos' e inmediatos intereses y a los menos la evasión, sea en el claustro de las

<sup>12</sup>Véase en especial "Reconstrucción de la ciencia social" *Responsabilidad de la inteligencia*. Estudio sobre nuestro tiempo. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1943.

<sup>13</sup>"En busca de la ciencia del hombre", *Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., p. 29.

<sup>14</sup>*Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., p. 16.

grandes religiones universales o en otra cualquiera de sus formas sustitutas. Contemos, pues, con esa posibilidad —tal es la misión del hombre adulto y maduro— y asimismo con el ensueño y,

más que nada, la voluntad decidida de que no se cumpla”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup>Buenos Aires: Solar/Hachette, 1963, pp. 166-167.

# Cultura política y conciencia democrática

*Enzo Faletto\**

Los escritos de José Medina Echavarría contribuyeron de manera decisiva a que toda una generación de científicos sociales, en el sentido más amplio del término, pudiera alcanzar una comprensión más cabal de la intrincada realidad de América Latina. Existía en sus estudios una aguda conciencia de los radicales procesos de transformación a que se enfrentaban nuestras sociedades. En su libro titulado *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*<sup>1</sup>, en que se resumen sus reflexiones de finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, Medina postulaba que un nuevo ciclo se iniciaba en la región, y que lo importante y decisivo desde el punto de vista sociológico era la "toma de conciencia" respecto a las características definitorias de ese nuevo ciclo. Esa toma de conciencia no se refería sólo al posible conocimiento que del fenómeno pudiera tener un puñado de intelectuales, aunque ese hecho era también de extraordinaria importancia y Medina lo subrayó más de una vez. La conciencia que se necesitaba era la de la sociedad toda, puesto que a ésta le tocaría decidir —y él así lo esperaba— las opciones de su futuro, lo que no podía estar desligado de una cabal comprensión del presente.

Para Medina la definición del nuevo ciclo no era otra cosa que el tema del desarrollo. ¿Podríamos plantear hoy día que ese nuevo ciclo augurado a principios de los años sesenta se ha cerrado y que se ha abierto uno nuevo? Ciertamente las "novedades" de todo orden parecieran marcar nuestros días, y la llamada segunda revolución, con todas sus consecuencias, no es un hecho ajeno a nuestro presente ni menos a nuestro futuro. No obstante, siguen siendo vigentes tanto el tema del desarrollo en las modalidades actuales, como la necesidad de tomar conciencia respecto del mismo. Pero quizá valga la pena subrayar que la complejidad del fenómeno es ahora mucho

mayor. Especialmente preocupantes son las relaciones entre desarrollo y democracia. Si bien José Medina señaló constantemente su complejidad, muchos otros tuvieron una visión quizá demasiado optimista, según la cual la democracia sería el feliz resultado, casi inevitable, de un proceso de desarrollo sostenido.

Atendidas las observaciones anteriores, quisiéramos, en el marco de este análisis, hacer una especie de contrapunto entre las preocupaciones de José Medina en los años a que se hizo referencia, y las preocupaciones actuales. Respecto a esa "toma de conciencia" que le inquietaba, conviene subrayar que para él lo definitivo eran las innovaciones políticas y sociales que pudieran ocurrir, puesto que el desafío que se enfrentaba era la formación de una nueva sociedad con nuevas fuentes de poder. Nada más importante para tal propósito que lo que en su lenguaje se denominaba "el movimiento de las ideas".

La experiencia de los últimos años ha significado que gran parte de la actual sociología latinoamericana se haya volcado de preferencia hacia el tema de la democracia, en un esfuerzo por constatar la existencia o carencia de valores subyacentes, puesto que como en gran medida ha quedado demostrado, no bastan las solas condiciones estructurales para que la democracia tenga lugar y vigencia. Parafraseando a José Medina podría decirse que se trata en este caso de indagar respecto a "la toma de conciencia" acerca de la democracia.

Para abordar más concretamente el tema conviene referirse a algunos estudios publicados en un libro reciente, titulado *Cultura política y democratización*, cuyo compilador es Norbert Lechner, y en especial a los trabajos ahí contenidos de Julio Cotler, Angel Flisfisch y Oscar Landi<sup>2</sup>. Se constata en la introducción del libro que existe una crisis de consenso, lo que de hecho afecta las

\*Asesor regional de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>1</sup>José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Buenos Aires: Editora Solar-Hachette, 1964.

<sup>2</sup>Julio Cotler, "La cultura política de la juventud popular del Perú"; Angel Flisfisch, "Consenso democrático en el Chile autoritario"; y Oscar Landi, "La trama cultural de la política" en Norbert Lechner (comp.), *Cultura política y democratización*. Santiago de Chile, CLACSO/FLACSO/ICI, 1987.

posibles estrategias de desarrollo y la idea misma del cambio social. Esa crisis de consenso pone de manifiesto que —como ya se ha dicho— un orden determinado no es el simple resultado de lo que suelen denominarse “factores objetivos”. Para que pueda subsistir un orden social, es esencial que existan creencias y valores.

Con mayor razón aún puede sustentarse que los valores y las creencias son el fundamento de una institucionalidad democrática, dado que ésta no puede recurrir en forma precipitada a la sola coerción.

No se quiere deducir de lo anterior que al reconocer la importancia de los valores o de las ideas se deje de lado la consideración de lo “real”, puesto que en muchas de las interpretaciones sobre la actual crisis de la democracia —y ésta no sólo tiene lugar en América Latina— se postula que es precisamente la mayor complejidad de lo real lo que pone en entredicho la adecuación de los fundamentos de toda institucionalidad democrática, esto es, de los partidos políticos, del parlamento y del Estado en su conjunto. En suma, y usando un término ya consagrado, parece estar en juego una virtual crisis de gobernabilidad. El tema en sí es de extraordinaria importancia, aunque se puede discrepar de la manera en que ha sido formulado por muchos autores, y más aún, se puede disentir de las conclusiones derivadas de esa constatación. Se afirma que es importante, puesto que la vigencia de nuevos regímenes constitucionales en América Latina ha hecho que se centren las preocupaciones en las formas políticas institucionales.

Conviene ya de modo más concreto referirse a un primer problema. De acuerdo con uno de los autores citados, Oscar Landi —quien se refiere específicamente al caso de la Argentina— hay dos temas centrales en el nuevo comportamiento político que son de especial relevancia para orientar acerca del funcionamiento de los partidos: la democracia como valor social y la modernización como principio de legitimidad política. El autor enfatiza que la aspiración a la modernización y el énfasis que se le ha otorgado es utilizado por los partidos y por las personas que muestran inclinación política como elemento para marcar una ruptura deseada con el pasado.

La pregunta que cabe hacerse es si estos dos temas importantes para la actual vida política argentina, modernización y democracia, gozan

de la misma vigencia en otros contextos. En los estudios de Cotler y de Flisfisch, el primero referido al Perú y el segundo a Chile, se plantean algunas dudas al respecto.

Sin embargo, antes de referirnos concretamente a esos trabajos, puede ser necesario señalar como referencia el significado político de la modernización como valor, tipo de reflexión que seguramente le habría sido cara a José Medina. ¿Qué solidez tiene este postulado sobre la modernización? ¿Es lo suficientemente explícito como para constituir el fundamento de una nueva opción? Ciertamente, como señala Landi, puede que sea útil para establecer un corte con el pasado, o por lo menos para marcar una fuerte aspiración de diferenciación con una experiencia que se considera negativa y que no se quiere repetir, pero ¿es suficientemente claro como para servir de base de sustentación de un futuro?

En uno de sus escritos, José Medina señalaba algo a lo que en nuestras propias reflexiones no hemos dado al parecer toda la importancia que requiere. Expresaba que en América Latina quizá la última doctrina que constituyó una ortodoxia general suficientemente amplia fue el positivismo. De ahí en adelante decía “comienza el aquelarre de las más diversas, contradictorias y extravagantes ideologías e influencias”.

Para nadie es un misterio la estrecha relación que existió entre el positivismo y la idea de la modernización. Por consiguiente, el interrogante que hoy día se impone es: ¿esta noción de modernización —la actual— en qué cuerpo de idea se apoya? ¿Cuál es su coherencia interna?

Valga por ahora plantear este interrogante, quizá como motivación para necesarias y urgentes investigaciones que no sólo requerirán el aporte de las ciencias sociales sino que en rigor deberían ser objeto de la reflexión filosófica en sentido estricto.

Intimamente ligado al tema anterior, existe otro de no menor significación, el del intelectual. Glosando a John Friedman, Medina anotaba tres funciones principales del intelectual en los países en desarrollo: a) difundir nuevos valores sociales; b) desarrollar una nueva ideología de la evolución económica, y c) participar en la creación de una imagen de la nación.

Si se tienen en cuenta las variadas experiencias históricas, no se puede menos que concordar que en muchos casos tal ha sido el papel de los

intelectuales, más allá del mayor o menor éxito alcanzado. Al respecto, puede abrirse también otro interrogante y con el mismo propósito que los anteriores, esto es, señalar campos de investigación más que anticiparse a dar respuestas que serían un poco precipitadas. En concreto cabría preguntarse si están acaso los intelectuales latinoamericanos de hoy en condiciones de crear una imagen coherente de modernización que a su vez constituya una nueva ideología de la evolución económica.

Múltiples pistas pueden abrirse para intentar responder a este problema, pero sería útil profundizar en una paradoja que José Medina formulaba del modo siguiente: "por los años que se produce esta debilitación y dispersión de las creencias— en las últimas décadas muy en particular [se refiere a las ideologías en sentido lato]— ocurre en sentido contrario, y con no menos energía, un notable fortalecimiento del saber, es decir, de los conocimientos, reales y potenciales". Llevado al extremo, podría decirse que el tema —de antiguo sabor weberiano— consiste en determinar cuál es en la actualidad la relación entre saber y acción política y por consiguiente, cuál es la relación entre el intelectual y la política.

En suma, se trata de saber si existe realmente un cuerpo de conocimiento positivo que, por ejemplo, otorgue a la idea de la modernización—tan importante para la opción política— un grado real de concreción.

Siguiendo con el contrapunto entre los temas que actualmente se plantean y lo que en su momento señaló José Medina, recordemos que Landi recalca que la importancia de la idea de la modernización residía en su utilidad para marcar una distancia con el pasado, concepto de ruptura que fue también importante en el pensamiento de Medina. Se trataba en su caso de la ruptura con un sistema tradicional, lo que en América Latina había ocurrido a raíz del quiebre de su pilar fundamental: el sistema de la hacienda. A ese fenómeno se agregaba, en estrecha concomitancia, el surgimiento de nuevos grupos sociales y una presencia activa de las masas. Todo ello requería la creación de nuevos partidos políticos—puesto que los partidos de notables ya eran insuficientes—, como asimismo la presencia de nuevos grupos dirigentes.

No cabe repetir aquí el brillante análisis de

José Medina sobre el significado sociológico de la hacienda; baste recordar lo que a su juicio fueron sus rasgos fundamentales: a) haber sido una célula de poder político-militar junto al poder económico que indudablemente poseía; b) haber constituido el núcleo de una dilatada estructura familiar que a través de sus ramificaciones impregnaba el conjunto de las instituciones y poderes de la sociedad; c) haber constituido el modelo circunstancial de la autoridad, y d) haber sido la creadora de un tipo humano de un "carácter" singular.

Con el lenguaje de hoy podríamos decir que la hacienda fue el fundamento de una cultura, y para nuestros propósitos podríamos recalcar que de modo muy especial fue el fundamento de una cultura política. Lo que Medina constató fue la ruptura de lo viejo y el surgimiento de lo nuevo, en que lo nuevo era la ciudad (no porque ésta no hubiese tenido importancia anteriormente), los empresarios, los sectores medios y los obreros.

Dos temas conviene destacar al respecto: en primer lugar, que la modernización no sólo tiene como fundamento un sistema de ideas sino que también se apoya en la existencia o surgimiento de nuevas estructuras y en un sistema de relaciones sociales concomitantes con éstas; y en segundo lugar, que deben investigarse a fondo el carácter y la evolución de la ciudad latinoamericana. Ciertamente existen algunos estudios, especialmente de historiadores, y sobre esa base convendría intentar formular una hipótesis interpretativa de tan vasto alcance como las sugeridas acerca de la significación de la ciudad en la historia europea. Recuérdese que en ese contexto, ciudadano significa hombre de la ciudad y que la ciudadanía, con todas sus implicaciones culturales, económicas y políticas, es un hecho vinculado a la existencia de la ciudad. Corresponde por tanto dilucidar qué ha significado la ciudad en América Latina como fundamento de una nueva cultura política y especialmente como fundamento de una cultura política democrática.

Julio Cotler, en el estudio citado sobre el Perú, analiza la experiencia de los jóvenes serranos que a contar de la década de 1970 se incorporaron a Lima. Por cierto, se trata de un caso específico, pero quizás sería posible bosquejar algunas generalizaciones para otros contextos latinoamericanos si pensáramos en un "tipo" de

ciudad que a falta de un mejor título podríamos denominar "ciudad hostil".

Se podría registrar entre esos jóvenes, en los sectores populares, un aprendizaje de organización, constituido en torno a intereses específicos. Según el autor, las formas de asociación tienen un fuerte carácter defensivo, ya sea del barrio, de la vivienda, del salario, del empleo, de la educación, de la salud, del transporte, o basado en algún otro interés. Pero lo importante es que estas movilizaciones que dan origen a formas organizativas nuevas no necesariamente tienen como correlato modalidades institucionales de incorporación política.

El hecho es de interés puesto que el resultado, inesperado a veces, suele traducirse en el fortalecimiento de patrones de comportamiento político de carácter tradicional. Así, es posible constatar que reaparecen y se vigorizan las prácticas de tipo clientelista, en que lo fundamental es que se otorga adhesión política a cambio de protección o de prestación de servicios.

Pareciera que el clientelismo reforzara ciertas formas de relación basadas en la subordinación y en una adhesión estrictamente personalizada. No obstante, simultáneamente con la práctica clientelista es posible constatar la existencia de un comportamiento fundado en la confrontación y en la violencia, y lo que debe subrayarse es que este último está considerado por quienes lo ejercen como un medio válido para la conquista de derechos ciudadanos. En efecto, Cotler señala que "la juventud popular incorporó en su cultura política dos prácticas aparentemente contradictorias... pero que aprendió a manejarlas simultánea o alternativamente". En la primera de esas prácticas, de carácter manipulador, adquieren relevancia los lazos de patronazgo y de clientelismo tradicionales; y en la segunda, que quizá no es menos tradicional, se enfatiza el enfrentamiento, por lo que toda demanda es planteada —para utilizar la expresiva fórmula— "hasta sus últimas consecuencias". En relación con esta última dimensión, cabe señalar que en tales prácticas tiene lugar lo que podría considerarse casi un rechazo moral a todo tipo de compromiso o negociación. Ello no significa que el compromiso o negociación no exista; lo grave es que no aparece como legitimado.

En un contexto como el que se acaba de describir, es obvio que se resta significación a la

fórmula democrática, puesto que por medio de tales comportamientos podría decirse que casi se llega a negar la posibilidad de constituir mecanismos institucionales de mediación política e incluso se duda de la capacidad de alcanzar compromisos válidos.

De todo lo anterior se desprende que la experiencia de una "ciudad hostil" —y debemos entender por ello un conjunto de relaciones sociales— difícilmente puede constituirse en el fundamento de una cultura democrática. Pero conjuntamente con ese hecho, del cual sólo se ha citado un ejemplo, existen otros elementos de fuerte influencia en el fenómeno que conviene considerar.

En el estudio de Angel Flisfisch se transcriben los datos de una encuesta cuyos resultados distan bastante de ser alentadores. Al considerarse la orientación hacia un régimen democrático, ésta es positiva en 59.5% y ambigua o indiferente en 40.5%. En la misma encuesta, 51.6% de los entrevistados señalan ciertos rasgos negativos de los partidos políticos y a nadie escapa la significación de éstos para el funcionamiento de un sistema democrático ni la importancia que tiene el que sean valorados positivamente. Respecto al grado de interés que los entrevistados muestran por la política, 25.5% declara tener mucho interés, 33.3% poco y 41.2% ninguno.

Las interpretaciones respecto al resultado de una encuesta o las consideraciones que pueden hacerse con respecto a las condiciones en que fue formulada son siempre materia de discusión; no obstante, en este caso no puede decirse que los datos por sí mismos sean alentadores, por lo que despiertan inquietud respecto al grado de sustentación social de una opción democrática.

Sin embargo, es interesante constatar, como lo hace el autor, lo que sucede cuando se distingue entre quienes poseen algún grado, alto o bajo, de "sofisticación política", que en la encuesta se entiende como la capacidad de conceptualizar la política y el hecho de disponer de un cierto nivel de información sobre la misma. En aquellos en que la "sofisticación política" es alta, la orientación hacia el régimen democrático es positiva en 77.4% y negativa en 22.6%. En cambio en quienes la "sofisticación política" es baja, la orientación es positiva en 49.2% y negativa en 50.8%. De acuerdo con esos resultados no sería aventurado afirmar —dado que uno de los componen-

tes importantes de la "sofisticación política" es la información— que en una población insuficientemente informada políticamente tienden a no generarse adhesiones democráticas, y lo que es digno de subrayar es que la existencia o carencia de esta información no es ajena a ciertas formas que suelen asumir en la sociedad las relaciones de poder.

Es obvio que pese a lo anterior, existen otras situaciones en América Latina en que la democracia pareciera ser más consensual. Se citaba al inicio el estudio de Oscar Landi sobre la Argentina. Es conocida en ese caso la existencia de dos grandes partidos políticos, cada uno de los cuales tiene sus propias tradiciones históricas; incluso podría señalarse que ambos poseen electorados cuyo núcleo central es distinto, pero en los cuales —señalan algunos analistas— los perfiles ya no son tan excluyentes entre sí como lo fueron en el pasado. La hipótesis del autor es que esta mayor similitud no se debe a que se trata de una sociedad más homogénea, como podría ser el caso

europeo, sino más bien a que ha surgido una voluntad de rearticular una sociedad fragmentada.

Podría postularse que, como resultado de una experiencia traumática anterior, se constituye una cultura política con mayor tendencia a encontrar elementos consensuales. Cabría preguntarse entonces cuáles son las condiciones de solidez y permanencia de tal consenso. Aun así, la propia consensualidad no deja de tener problemas que se advierten en el artículo comentado. En las condiciones señaladas la opción entre un partido u otro puede ser el resultado de un voto puramente táctico o de un comportamiento electoral que se expresa como premio o castigo a una determinada gestión política. Ello podría conducir —exagerando un poco— a una concepción de la política como administración pura, y por consiguiente a su virtual burocratización, lo que obligaría a replantearse algunos temas de tradición weberiana que tanta significación tuvieron para José Medina.



# Una esperanzada visión de la democracia

*Jorge Graciarena\**

## I

### La idea de democracia en Medina Echavarría

Hace ya más de un decenio que José Medina Echavarría publicó en la *Revista de la CEPAL*, en el mismo año de su muerte, su último trabajo, dedicado al examen del futuro de la democracia. Con su modestia habitual lo denominó "apuntes", aun cuando por su forma de abordarlo y envergadura fuese uno de sus más meditados y logrados ensayos. Era ciertamente un tema que lo tocaba muy de cerca y por varios lados: por su condición de exiliado del franquismo, por su vocación intelectual profundamente liberal y por su talante personal inmune a cualquier desvío autoritario.

Como nos lo ha recordado Adolfo Gurrieri, el tema de la democracia aparece en la obra de Medina por lo menos desde 1960 planteado en relación con sus estudios sobre el desarrollo económico. Posteriormente, el mismo tema fue rozado varias veces en ensayos diversos sobre universidad, planeación y política, entre otros. Puede advertirse, así, que nunca estuvo fuera de sus intereses principales, pero puede añadirse también que nunca antes lo trató de un modo unitario y sistemático. Eso es lo que hace en este ensayo de 1977<sup>1</sup>, que por naturaleza y amplitud puede ser considerado su testamento intelectual.

Medina escribió este trabajo en años difíciles para la democracia. Entonces prevalecía un ufanismo avasallador, que subordinaba su eventual realización al funcionamiento de las leyes del

mercado conforme a las doctrinas neoclásicas, las cuales confundían al ciudadano con el consumidor que ejerce sus preferencias y construye su soberanía escogiendo opciones económicas. No obstante, la democracia estaba sujeta además a la tutela de un poder militar, con el objeto de protegerla de sus debilidades congénitas. Sin dedicarse a refutar directamente las argumentaciones en boga en los países latinoamericanos con regímenes autoritarios, Medina prefirió abordar el tema privilegiando los fundamentos sociológicos, políticos e históricos que han dado sustento a la idea democrática y a su materialización no sólo como régimen político, sino también como forma de convivencia social.

En su concepto, la democracia incluye tres elementos fundamentales: el reconocimiento de los derechos inalienables del individuo en tanto persona humana, la primacía de la libertad política ejercida por una ciudadanía organizada y, finalmente, la equidad social como una forma de justicia distributiva. En estos términos están contenidas las libertades civiles y políticas, al igual que los derechos sociales y humanos, que el liberalismo económico excluía por omisión. Para Medina, la distinción entre uno y otro tipo de liberalismo es neta y se torna transparente cuando se la remite, como lo hace en este trabajo que glossaremos, a sus fundamentos de filosofía política y a su trasfondo histórico. Ante la alternativa dilemática Medina optaba sin vacilaciones por la libertad política, aun a riesgo del menoscabo de la libertad económica de mercado, y lo hacía porque estaba convencido de que el valor supremo de la democracia política en la convivencia humana radica en que sólo ella garantiza el dominio pleno de los derechos naturales, las libertades civiles y los derechos sociales.

La apelación a J. Stuart Mill en varias partes, y sobre todo en la cita final del ensayo, muestra hasta qué punto coincidía con él en que la demo-

\*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>1</sup>J. Medina Echavarría, "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre de 1977. Este ensayo fue reproducido en una selección de sus trabajos titulada *La obra de José Medina Echavarría*. Selección y estudio preliminar por Adolfo Gurrieri. Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1980.

Todas las citas del texto, indicadas con paréntesis, se refieren al número de página de esta última publicación.

cracia radica en la persona humana: porque si el Estado autoritario la degrada "hallará que con hombres pequeños ninguna cosa grande puede ser realizada". Observa Medina que se trata de "una convicción del gran clásico del liberalismo, compartida con otros pensadores de su talla, que exalta el sentido supremo de la política y el valor decisivo de lo humano en la conformación de un orden social perdurable" (p. 486).

De esta manera, acaso sin pretenderlo, nos dejó un legado cuya riqueza inagotable se revela cada vez que se vuelve a este breve texto donde resuenan todas las grandes cuestiones que desde siempre han animado el debate sobre la democracia.

Para introducir algunas ideas centrales de Medina sobre la democracia se impone recordar la concepción que tenía de ella. Su postura no era normativa ni idealista pues la consideraba un proceso abierto en continua realización, sin arribo posible a un estado de plena cristalización y naturaleza definitivamente configurada. "La organización de la democracia como participación ciudadana responde a exigencias superiores enlazadas con el sentido de la vida en sí misma". En este juicio no hay metafísica ni trascendentalismo. La democracia corresponde al orden secular. La percibía por tanto como un estado de la sociedad continuamente perfectible por medio de reformas generadas por la vocación política y llevadas a cabo por una inteligencia instrumental. "Es decir, por la creación de nuevas técnicas de organización social, que no pretendan sin embargo ofrecerse como soluciones definitivas" (p. 481). En rigor, la democracia nunca podría ser un dogma porque esa sola pretensión desvirtuaría su naturaleza.

Esta toma de posición filosófica otorga a su análisis gran flexibilidad y lo salva de incurrir en el pesimismo cuando llega el momento de sopesar los obstáculos que desvían el proceso de democratización de sus finalidades esenciales. Más que un régimen político la democracia es, para Medina, una forma de vida social basada en la vigencia de principios de los que no puede ser dissociada: los derechos naturales del hombre, las libertades civiles y políticas, y la equidad social. Se trata de los "valores supremos de una convivencia humana con auténtico sentido para el hombre y su comunidad" (p. 483).

Por cierto, entendía que la democracia no es

un orden social y político exento de tensiones y conflictos entre sus diversos sectores y clases sociales. "Toda concepción democrática liberal del sistema político tiende a aceptar, en consecuencia, como su punto de partida la existencia de contraposiciones de intereses, y de posturas ideológicas, que irreductibles al imperio de una solución definitiva, al dictado de una verdad absoluta en cuanto tal, sólo pueden alcanzar arreglos transitorios, históricamente suficientes en su sucesiva ampliación, logrados por medio del acuerdo, el compromiso y la atenuación mutua de los extremos incompatibles" (p. 473). Atribuía, por tanto, un valor positivo a la inevitabilidad del conflicto, pues correspondía a la democracia disponer de los medios institucionales aptos para su arbitraje y eventual resolución.

A esta concepción de la democracia como proceso progresivo de realización de valores, que incorpora el disenso, el pluralismo y el conflicto como elementos centrales de su constitución y dinámica interna, se agrega un sentido particular de la idea de crisis. En medio de las diversas fórmulas surgidas de la discusión sobre el significado de un concepto tan crucial para el examen de situaciones concretas y procesos históricos, Medina postula que la crisis es un "cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno, como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y restablecimiento como su definitiva descompostura y ruina" (p. 459). Toda crisis posee una dimensión temporal que conlleva una historia "cargada de dificultades ya observables en el pasado inmediato y por tanto en la actualidad" y que completa su despliegue en cuanto "se proyecta hacia el futuro". O sea, que lo que se encuentra en crisis tiene que resolverse en alguno de los sentidos posibles que antes fueron señalados, entre los cuales figura por cierto la perduración de un estado estacionario que no implique avance o retroceso pero sí algún grado de recomposición interna de la unidad analizada. Por todo esto, la crisis es ante todo un movimiento, un proceso de transición, nunca un fenómeno estático, que se desplaza en algún sentido hacia un estado distinto del anterior. Aunque utilice un lenguaje que pueda sugerirlo, su concepción no es evolucionista en el sentido de que suponga *a priori* el progreso hacia un fin deseable. Cabe agregar que esta idea de la crisis

como transición abierta es particularmente pertinente y fértil para el examen de las situaciones concretas que van surgiendo de los procesos de

redemocratización de los países latinoamericanos que en años recientes iniciaron una nueva fase política.

## II

### Desarrollo económico y democracia

Desde el comienzo, Medina asume como tema la existencia de un "fenómeno autoritario" generalizado en América Latina<sup>2</sup>, interrogándose concisamente sobre su índole y sobre las explicaciones que se han esgrimido para justificarlos. Observa que hay dos vertientes que confluyen hacia una cuestión más general que le servirá de hilo conductor a lo largo de todo el ensayo. La primera es la economicista, que atribuye el autoritarismo al subdesarrollo, alegando que la necesidad de superarlo incluye inevitablemente un momento autoritario, sin el cual sería imposible el ansiado despegue. Una vez logrado éste y cierto nivel de modernización, sería posible, dadas otras condiciones, la instalación gradual de un régimen político democrático. La otra explicación carga el acento en la política al señalar que la falencia se encuentra en el Estado y en su carencia de capacidad para armonizar intereses, arbitrar conflictos y tomar decisiones apropiadas para una política definida de promoción del desarrollo. Medina considera esta explicación más plausible que la anterior, sin inclinarse definitivamente por ninguno de estos monismos, el economicista o el politicista. Sin embargo, anota: "Una y otra interpretación para ser válidas tienen que completarse con el análisis pormenorizado de los procesos histórico-sociales que en cada uno de ellos se dieron" (p. 451). En consecuencia, el autoritarismo desarrollista no es necesariamente un momento que *a priori* pueda ser definido como constitutivo del subdesarrollo.

La cuestión central aludida por ambas interpretaciones dominantes se encontraría en que profesan la existencia de una "hermandad entre desarrollo económico y democracia" que es plan-

teada por una y otra en forma determinística. En este trabajo y en anteriores, Medina rechaza enfáticamente la necesidad de esta asociación, máxime cuando se la plantea en términos de una sucesión causal que hace que la democracia dependa del desarrollo económico. A su juicio, se trata de dos procesos que, hasta donde lo indica la experiencia histórica, pueden seguir cursos paralelos y hasta convergentes, aunque no necesariamente, pues cualquiera de ellos puede existir sin el otro. Una prueba es que el desarrollismo autoritario excluyó a la democracia, dejándola fuera de los diversos "milagros económicos" de décadas recientes. También para la conexión inversa hay casos que exhiben economías estacionarias con democracias estables, como fue el uruguayo entre mediados de los años 1950 y 1973, es decir, por cerca de veinte años.

Una vez bien delimitada la autonomía relativa de ambos procesos, Medina matiza su argumentación porque para él es evidente que el desarrollo y la democracia no son de ningún modo excluyentes. Por el contrario, entre ambos hay una compleja trama de interrelaciones que se manifiestan sobre todo en el examen detenido de situaciones concretas. Al límite, hace notar cuánto se atenúan las tensiones y conflictos sociales con raíces económicas en las sociedades de alto desarrollo y con un elevado ingreso personal distribuido en forma no excesivamente inequitativa. Pero esto no necesariamente significa dependencia, sino, más bien, que la democracia tiende a consolidarse en sociedades capitalistas en las que la opulencia consumista produce un conformismo apático y una adhesión pasiva a las dirigencias políticas ungidas electoralmente. Empero, lo importante al origen era restar argumentos a los que postulaban que la vía democrática descartaba la posibilidad del desarrollo. Este ideario autoritario se basaba sobre todo en la evaluación

<sup>2</sup>Con la excepción de Colombia y Venezuela, los restantes países sudamericanos tenían gobiernos militares autoritarios en 1977.

negativa de las experiencias populistas de los años cincuenta y sesenta, que eran presentadas como paradigmas democráticos y sinónimos de caos y amenaza al orden social. Era imperioso, por lo tanto, producir una primera demostración que pusiese las cosas en su quicio.

Sin embargo, su examen de la correlación entre desarrollo económico y democracia fue más plástico, pues lo dejó abierto para tomar en consideración las contingencias transitorias. "Aceptemos de manera provisional que la correlación manifiesta cierta validez transitoria relativa al momento histórico en que ha sido captada" (p. 468), o sea, para el presente y con alcances restringidos. En este contexto analítico también ingresaban "los efectos desmoralizadores en la conciencia política tanto de la inflación social como de la recesión, con peso distinto en los diferentes sectores sociales", que generaban conflictos que al agudizarse producían serias dificultades para el logro de una solución política en el marco de una democracia pluralista. Aun así, consideraba que la gravitación y continuidad de los usos y tradiciones de la cultura política explicaban la capacidad de las democracias centrales,

que "se mantuvieron con ejemplar vigor durante los recientes años de recesión económica". En el examen de esta cuestión, muy someramente esbozada aquí, como en el de otras relacionadas, Medina insistía en deslindar la independencia de las instituciones políticas y su autonomía respecto a constreñimientos deterministas de orden económico. Si es cierto que la democracia funciona en el marco de una estructura social y económica y con un trasfondo histórico no lo es menos que posee grados de autonomía tales que su constitución y funcionamiento no se explican cabalmente con referencia sólo a sus condicionantes histórico-estructurales. La racionalidad política de la democracia, basada en la participación y el consenso generalizado para el diseño y la puesta en práctica de políticas, le parece suficiente y apropiada para "la solución de los problemas que propone la coyuntura histórica". Por lo tanto, el eventual colapso de la democracia no sería consecuencia directa del estancamiento económico, ni tampoco de su propia debilidad intrínseca, sino de la conmoción social y de los conflictos internos y externos que aquel fenómeno suscita y que el Estado de derecho y sus medios institucionales no logra resolver.

### III

## Capitalismo y democracia

Por debajo de los acontecimientos y procesos observables hay una cuestión más profunda, que se refiere a la conexión secular entre capitalismo y democracia, en la que está subsumida la relativa al desarrollo económico, que entrelaza en un único sistema las dos vertientes económica y política. Desde sus orígenes ha sido difícil para la democracia alcanzar una plena compatibilidad con el capitalismo, entendido éste como una forma de organización de la producción económica y de la sociedad. Una convivencia nunca plenamente armónica ha sido la norma en la historia del desarrollo capitalista y del despliegue e implantación de la democracia, que sólo tardíamente alcanza cierto grado de plenitud en los países capitalistas centrales. Sin embargo, la acomodación se ha logrado invariablemente mediante el expediente

de someter las democracias a una especie de "lecho de Procusto", ejercicio que las ha tornado maleables a las necesidades de cada fase histórica del capitalismo. Esto no significa que se haya tratado de una vinculación unívoca que reduce a la democracia a un mero apéndice del capitalismo, o sea, que la convierte en una democracia capitalista. Para Medina, esta posición es inaceptable: la democracia tiene su propia razón de ser, su legitimidad que no se subsume en la del capitalismo, ni es tampoco presumible que la sociedad capitalista sea el único tipo de sociedad que pueda darle sustento como régimen político y forma de vida.

Si no se la consigue de manera natural, la convergencia entre ambas formas históricas tiene que lograrse forzosamente, imponiéndose

aquella que en los países de la civilización occidental ha demostrado ser más vigorosa y, por tanto, tener mayor capacidad para imponer sus propios términos. Una demostración de estas acomodaciones la ofrece la cita que sigue: "Pues al tenor de los teóricos de las formas políticas democráticas propias del capitalismo tardío o de mayor madurez, la totalidad del sistema (capitalista) preocupado únicamente por su propia estabilidad utiliza un complejo institucional cuya sola meta es la lealtad de las masas, es decir, poder lograr meramente cierto estado de obediencia apática funcionalmente satisfactoria" (p. 475). El cómo lograr este estado de conformismo pasivo es algo que se obtiene a expensas de la plenitud democrática, es decir, mediante la desinformación, la propaganda política, las presiones ideológicas, el consumismo, los fundamentalismos religiosos y otros medios culturales aptos para desmotivar y desmovilizar políticamente. El producto resultante es una legitimidad virtual, por adhesión consciente o no, que desnaturaliza el sentido profundo de ciudadanía activa, fundamento último de la democracia como participación popular.

En los años setenta, cuando Medina escribió este ensayo, concitaba gran interés la discusión en torno al abatimiento paulatino e irreversible del impulso expansivo de las economías centrales y, por extensión también, de la periferia subdesarrollada. Era la época posterior a las grandes crisis petroleras y se asumían con resistencia y temor la explosión demográfica y el probable e inminente agotamiento de los principales recursos naturales, mientras se especulaba acerca de "la posibilidad de una condición económica estacionaria" (p. 482). Se escribía mucho sobre el estancamiento permanente (*zero growth*) y las consecuencias que ello podría acarrear en el mediano y largo plazo en la estructura y el funcionamiento de la sociedad y la política.

Algunos autores llevaron sus reflexiones y conclusiones a la escala de la propia civilización. R. L. Heilbroner, a quien Medina cita con frecuencia, había escrito varios trabajos muy influyentes donde sostenía la tesis de la próxima "declinación de la civilización industrial". Por el lado del neomarxismo, esta tesis era compartida con argumentos levemente distintos, ya que se consideraba que no era la civilización industrial, sino la capitalista la que se encontraría al borde

del colapso. Unos y otros proyectaban sus proyecciones hacia bien avanzado el próximo siglo, cuando los elementos y factores operantes hubiesen alcanzado plena gravitación y contribuido a la configuración de los estados anticipados.

Este horizonte temporal excedía al que Medina se había planteado en su ensayo que, por otra parte, no era en rigor un estudio prospectivo. Sin embargo, en esta discusión futuroológica había algunas ideas cuya consideración le pareció pertinente incorporar a su análisis del proceso democrático y de su futuro próximo. Como se indicó antes, se resistía a aceptar cualquier connotación que colocase a la democracia bajo la tutela de cualquier forma económica determinada, sea que ésta fuese industrial o capitalista. La democracia política podía acomodar en su seno una variedad de formas económicas y sociales basadas en principios relativamente distintos sobre la producción, apropiación y distribución de los bienes económicos, aunque, claro, esta amplitud no era ilimitada.

Por eso le pareció necesario introducir en este punto una precisión que permitiese distinguir entre la democracia y sus fundamentos económicos, asunto mencionado antes, pero que ahora, en este contexto, convenía reiterar para ponerla a salvo de las predicciones catastróficas. "Ante la doctrina... de que la legitimidad del régimen democrático no es otra que la del éxito y eficacia del sistema económico, conviene recordar enérgicamente que el tipo de dominación que caracteriza el Estado moderno y que de alguna manera sostiene tanto sus elementos liberales (derechos políticos) como democráticos (la "representación" como competencia legal) tiene su origen en el despliegue de las concepciones jurnaturalistas antes y después de la modernidad... Por tanto, lo mismo el Estado constitucional moderno, como su posterior estructura democrática, se desenvuelven y toman cuerpo histórico sin relación esencial con las concepciones concretas del sistema capitalista y por consiguiente lo mismo el Estado de derecho como la concreción institucional de las aspiraciones igualistas de la democracia, no han sido formulados ni definidos en función de lo que ahora llamamos desarrollo económico". Y para reforzar el argumento agrega líneas abajo: "La historia europea es a este respecto ejemplar, pues la pobreza no impidió no sólo la aspiración apasionada por la democracia,

sino el mejoramiento paulatino de su implantación. La historia de los distintos partidos, de sus doctrinas, y de una sostenida formación de hábitos y tradiciones políticas, tiene en algunos de estos países su centro de inspiración" (pp. 468 a 469). En síntesis, la democracia es un fenómeno

político autónomo cuya suerte histórica no será necesariamente determinada por su forma económica, como no lo ha sido desde sus orígenes más lejanos. Por lo tanto, su destino no se encuentra necesariamente atado al de la presente civilización, sea ésta industrial o capitalista.

## IV

### Democracia y tecnocracia

En cuanto a las perspectivas para el desarrollo "a mediano plazo en los países occidentales", Medina asume las del horizonte optimista del informe presentado por W. Leontief a las Naciones Unidas, el cual vislumbra el crecimiento continuado de sus economías durante "dos o tres décadas", o sea hasta el fin del presente siglo. Teniendo como telón de fondo este escenario expansivo se pregunta qué es lo que se estima posible respecto de las grandes democracias industriales en un futuro próximo (p. 452). Este interrogante lo lleva de la mano a otro que puede ser considerado crucial para el futuro de la democracia; "¿Podrá subsistir la democracia liberal dentro de condiciones económicas y técnicas muy distintas de lo que fueron hasta ahora?"

Estas preguntas manifiestan el propósito de abordar un aspecto que lo preocupa sobremedida, cual es el posible imperio de la razón técnica sobre todas las grandes esferas de la vida social y política. El avance sostenido de criterios instrumentales en desmedro de otros basados en la racionalidad sustantiva podría desnaturalizar el sentido profundo y esencial de la idea de democracia, cuya práctica se realiza primordialmente en la política y a través de ella. Al respecto anotaba: "Una civilización está en efecto sin remedio amenazada si sólo prevalece en ella... la razón instrumental". En otra parte agregaba un juicio terminante que merece ser citado íntegramente porque sintetiza el sentido que le atribuye a la democracia: "La crítica filosófica... ha insistido y quizás demostrado el desvarío que supone el predominio de la razón instrumental. La razón práctica, histórica, de la que dependen los valores a que los hombres aspiran en su vida cotidiana

—valores éticos y estéticos, de sostén comunitario y de fraternidad— han sido cada vez más opacados por la instrumentalidad de las relaciones de fines y medios en la ciencia y la técnica, en el desarrollo económico y en la asesoría tecnocrática de las decisiones políticas, dejando al hombre concreto dolorosamente insatisfecho en sus aspiraciones más íntimas y vitalmente más indispensables. Toda la *malaise* personal psicológica de nuestros días proviene de la alternancia entre la enajenación impuesta por las instituciones sujetas a la razón instrumental y la anomia derivada de la frustración de los valores personales" (pp. 476 a 477).

Esta es la principal amenaza que el actual proceso civilizador plantea a la democracia. En "una civilización dominada cada vez más por el saber científico, la ciencia y la técnica constituirían la fuerza dinámica de ese futuro". ¿Tendría sentido hablar de la perduración en ella de la organización democrática? "Que es —lo recordamos— esencialmente política". Luego de repasar los argumentos neoconservadores sobre el "fin de las ideologías" y la "muerte de las utopías" anota: "la política comienza a ser para algunos una mera ilusión" (pp. 478 y 479).

Ciertamente, sería un ejercicio fútil el intento de imaginar la democracia en un mundo desprovisto de política explícita y pluralista, en el que aun las decisiones más generales e importantes constituyan una cuestión técnica y reservada, por lo tanto, a la *expertise* de los tecnócratas y de las que quedarían excluidos los representantes de la ciudadanía política. Este punto era para él muy claro: "ni el Estado de derecho ni la democracia pueden reducirse a su pura instrumentali-

dad... El futuro de la democracia occidental dependerá de que sea capaz de reencontrarse otra vez a sí misma”.

Es muy importante entender que Medina no hacía con este ni con ningún otro tema un argumento anticientífico, ni contrario a la tecnología moderna. Al contrario, su juicio acerca de la presente civilización industrial basada en la ciencia y la técnica era altamente positivo. Lo que temía eran tanto los desbordes tecnocráticos como los argumentos de los ideólogos que propiciaban la sustitución de la política por la técnica y, consiguientemente, el reemplazo del gobierno de los representantes políticos de la ciudadanía por el de los especialistas y expertos. Esta propuesta tecnocrática, vigorosamente planteada hacia la segunda mitad de los años setenta, estaba penetrando en ambientes académicos e internacionales y en poderosos e influyentes círculos civiles y militares. Ella se transformó en la ideología dominante de la fase autoritaria del capitalismo de esos años, cuyo predicamento se manifestó no sólo en los países con regímenes militares sino también en otros que lograron preservar sus go-

biernos civiles. Por eso Medina le salió al paso, empeñándose en refutarla desde sus propios cimientos.

A pesar de estos vientos adversos, no perdió la confianza en el futuro de la democracia. Estaba convencido de que los valores humanos encarnados por ella no podrían ser fácilmente barridos fuera del escenario de la historia. “...Sabido es cuánto pesan las [tendencias] de estricto carácter tecnológico [sobre el presente y futuro de la democracia], pero sin duda el más fuerte aguijón existencial se pone en el futuro de la condición humana, en el destino de plenitud o malogro de los que todavía se consideran valores fundamentales de la civilización”, o sea “el valor supremo de la autonomía de la persona”; los valores de sustento social basados en la solidaridad, fraternidad, equidad, justicia, participación, identidad; y las formas de desarrollo puestas al servicio de la libertad y la dignidad humanas (pp. 453, 462 y 473). Estos eran los valores que, a su juicio, daban fundamento a la democracia y que él consideraba amenazados por la tecnificación del mundo, de la sociedad y de la vida personal.

## V

### Los poderes corporativos

La representación política es un elemento esencial de la democracia clásica y moderna porque asegura la participación de los ciudadanos en las decisiones y en el control de su puesta en práctica. Luego de recordar algunas de las dificultades surgidas de la experiencia de los parlamentos y otros cuerpos de la representación popular para ejercer efectivamente los poderes democráticos de generación de iniciativas, conciliación de intereses y solución de conflictos, admite que existe una evidente insuficiencia en la forma cómo dichos poderes están constituidos y son desempeñados. Se supone que en un sistema democrático representativo la brecha entre el individuo concreto y el Estado abstracto debe ser cubierta por medio de los partidos y de los órganos deliberativos que establecen las constituciones políticas. Esta cobertura representativa presenta diversas deficiencias en cuanto a lo que la doctrina demo-

crática pretende y la práctica política exige para que sea garantizado el pleno funcionamiento del sistema democrático.

Existe por lo tanto una vacancia de representación que se manifiesta al menos en dos sentidos. En primer lugar, en el cuestionamiento de la legitimidad del régimen político democrático, el cual no aparece como un medio de representación eficiente. La doctrina democrática supone que a aquél le cabe la responsabilidad de llevar a efecto la alquimia que transmuta intereses sociales en demandas políticas. Pero al no constituir ello una práctica efectiva, el sistema incurre en falencias a veces graves, que alteran el funcionamiento del régimen político y, lo que es más serio, producen un déficit de representación que busca ser cubierto por sus propios cauces. En segundo término, se manifiesta en la multiplicación de “los cuerpos intermedios”, que representan inte-

reses sociales específicos, fenómeno que obedece sin duda a la creciente complejización de las relaciones entre sociedad y política. Ello no constituye de por sí algo negativo para el sistema democrático, pero puede serlo cuando dichos cuerpos tienden a ocupar la vacancia de representación no cubierta satisfactoriamente por el régimen político y actúan en nombre de intereses sociales, pero sin politizarlos, esto es sin someterlos a la criba de los órganos, parlamentos y partidos, de la representación política democrática. Aunque sean planteados directamente al gobierno y al Estado, cuando tales intereses sociales están poderosamente respaldados, establecen vías alternativas no democráticas de representación.

Los mayores intereses sociales están corporativamente representados cuando son asumidos por grandes organizaciones burocráticas que los exponen ante los poderes públicos sin intermediación alguna y sin integrarlos por lo tanto a los órganos políticamente representativos. Se produce así una dualidad de representaciones, política por un lado y corporativa por el otro. Se podría decir que esta dualidad ha existido siempre al lado del sistema de partidos, complementándolo en grados diversos. Es obvio, además, que nunca antes todos los intereses sociales fueron políticamente representados. La cuestión comienza a surgir como una variación primero de grado, de importancia de los intereses sociales puestos al margen del régimen político, y luego de autonomía de la representación social, porque cuando éste tiende a constituirse como un orden relativamente autónomo del sistema político, la diferencia ya se torna sustancial. Se forman entonces grandes concentraciones de poder fuera del Estado que dan lugar a configuraciones societarias complejas como las denominadas "poliárquicas" (Dahl) o "policéntricas" (García Pelayo). Estos grandes polos de poder están integrados por grupos económicos y financieros, federaciones patronales, sindicatos laborales e instituciones eclesiásticas y militares que asumen su propia representación y son generalmente renuentes a someterse al dictado de los poderes políticos de la ciudadanía y del Estado representativo de derecho.

Cuando los poderes corporativos tienden a ganar márgenes de creciente autonomía operativa las relaciones entre actores sociales y ciudadanos políticos experimentan una disociación que

va en desmedro del sistema de partidos y la representación política y en beneficio de las grandes corporaciones económicas y sociales, que actúan en nombre de los más poderosos intereses organizados de la sociedad. Esta tensión, puesta en su dimensión más condensada y significativa, refleja las actuales incongruencias estructurales y sistemáticas entre la democracia liberal y el capitalismo, las que históricamente nunca han sido resueltas a plena satisfacción de la primera. Ahora como antes, la convivencia entre una y otra ha sido lograda acomodando la naturaleza de la democracia a la matriz estructural y a la lógica que en cada momento histórico le ha impuesto el capitalismo.

Esta nueva estructuración del poder social que se proyecta sobre el espacio de la política, en años recientes denominada "neocorporativismo", ya se encontraba presente en los análisis de Medina sobre las nuevas características de los procesos de burocratización y tecnocratización que trató a fondo en sus trabajos sobre planeación. En su ensayo sobre la democracia agrega un tópico importante cuando analiza el fenómeno de la formación de sociedades meritocráticas, de "tipo piramidal", con un elitismo que tendía a producir la oligarquización de las dirigencias corporativas.

Este tema, que fue tratado por R. Michels en una versión ya clásica con respecto a los países europeos, ha cobrado vigor entre nosotros porque tales procesos han comenzado a tener inédita incidencia sobre los procesos políticos de la transición democrática. En efecto, el hecho de la corporatización de la representación social de los grandes intereses sectoriales organizados se expresa en el poder ascendente del orden corporativo frente a un Estado débil que corona un sistema político democrático que no termina de recomponerse y que por ello recibe una limitada cuota de legitimidad. De modo que una pluralidad de poderes corporativos, a menudo aliados pese a los intereses divergentes representados por ellos, avanza sobre los espacios políticos, incidiendo a veces decisivamente en las medidas de política de gobierno.

Los Estados civiles y democráticos que siguen a las fases autoritarias están todavía precariamente constituidos, disponen de una autoridad anémica, son generalmente ineficientes y pro-

yectan una imagen, tanto de ellos como de los partidos y la vida política, que contiene los innegables elementos de confusión que son propios de una fase de transición. Pero las diferencias de poder no se producen sólo por las limitaciones de los poderes políticos democráticos, sino porque, además, durante los regímenes autoritarios los poderes corporativos ganaron nuevos espacios que ahora no están dispuestos a ceder. Asimismo, se impone recordar que estos nuevos modos de estructuración del poder social son escasamente —o nada— permeables a las prácticas democráticas, según sea el tipo de corporación de intereses de que se trate.

Medina trae a colación estos temas a propósito de los “resquebrajamientos de la democracia”, abordando la “crisis de gobernabilidad” (S. Huntington) y la sociedad “bloqueada” (D. Bell). La

posibilidad de una “sobrecarga de demandas sociales” planteadas caóticamente, en el primer caso, y de una parálisis del sistema político en el otro impide tomar decisiones. Una sociedad de estas características termina esterilizando su sistema político, por la acción de grandes fuerzas antagónicas. Aunque Medina no asume estas tesis en la forma que fueron explicitadas, no oculta su inquietud por lo que ellas pudiesen significar para “el todo esencial de la democracia como participación política”. Enseguida subraya que “lo que más importa salvar en la democracia de hoy es el sentido tradicional de la ‘ciudadanía’, incluso frente a los peligros de intentos muchas veces generosos de perfeccionarla”. Esto es, privilegia al máximo la primacía de la política en cuanto instancia decisoria, sin la cual la democracia le resulta inconcebible.

## VI

### Crisis y transición democrática

Hasta donde fuese posible, la actitud de Medina era fundadamente optimista, siempre constructiva y asentada en la realidad. Esta disposición positiva se advierte netamente en su diagnóstico del futuro de la democracia en la región, considerando por cierto los supuestos en que se fundaba. “De ser cierto que en el horizonte previsible de dos o tres décadas (informe Leontief) se ofrece con signo auspicioso la posibilidad de un crecimiento económico general continuado, no sería insensato anticipar para los países latinoamericanos un nuevo enriquecimiento, a la misma distancia o quizá menor que la que hasta ahora mantuvieron respecto a los países centrales. En caso de confirmarse la prospectiva asimismo favorable de la continuidad democrática en los países capitalistas, el modelo que de esta suerte se ofreciera podría quizás contribuir a limar las aristas autoritarias que todavía prevalecen en la región”. Esto último debiera ser, empero, resultado de un proceso sin “interferencias y presiones —en su mayoría de efectos negativos— ni tampoco de mimetismos mecánicos..., sino de la presencia de un clima político generalizado que no podrán menos de respirar las naciones latinoameri-

canas miembros por derecho propio de una común cultura y con permanentes conexiones espontáneas... con las grandes democracias todavía con un futuro abierto” (p. 486).

Obsérvense la cautela y el cuidado con que formula su pronóstico a conciencia de que las tendencias generales favorables podrían cambiar total o parcialmente, haciendo que sus anticipaciones tuviesen cumplimiento en un sentido y fueran desmentidas por los hechos en el otro. Y así ha ocurrido. Parece justificado un breve repaso de lo acontecido en el decenio transcurrido desde que su ensayo sobre la democracia fue escrito y publicado. El “orden económico mundial” se ha modificado profundamente, al punto que ha pasado a ser en general un factor erosivo de las posibilidades del desarrollo periférico: las economías capitalistas centrales se han replegado sobre sí mismas con un proteccionismo sin precedentes; los precios y el volumen de la demanda de productos primarios han caído a niveles antes imprevisibles y, con ellos, los ingresos externos de los países exportadores; los términos del intercambio se han deteriorado sustancialmente; y la crisis del endeudamiento ex-

terno, abierta en 1982, provoca una sangría permanente de recursos que agota las posibilidades de inversión y crecimiento de la región. Las "dos o tres décadas de crecimiento" previstas se han desvanecido y la contracción de las economías nacionales latinoamericanas a niveles de fines de los años setenta ha agudizado considerablemente la conflictividad social. La reducción del empleo y el mayor subempleo, el descenso de los ingresos laborales y de los niveles de vida incluso en los sectores medios, la marginación creciente y el recurso a formas extremas de supervivencia, la decadencia de las periferias rurales y las penurias del campesinado, todo esto en contraste con la imagen chocante del "consumismo de los estratos privilegiados", cuyos ingresos han mejorado en no pocos casos, sitúan los barómetros sociales en zona de tormenta.

Nadie podrá justificadamente negar que la situación social de los países en transición democrática se encuentra en proceso de deterioro continuado y que las economías se hallan estancadas y aun en contracción en los casos extremos. Quizá el aspecto políticamente más delicado sea el de los sectores medios dependientes y autónomos, que han ingresado a una rápida declinación y que constituyen uno de los más efectivos soportes históricos de la democracia.

*¡E pur, si muove!* La democracia ha retornado a la mayoría de los países cuyos regímenes militares autoritarios no fueron capaces de superar la crisis ni de administrarla convenientemente. Los episodios nacionales varían de un país a otro pero las diferencias observables no pueden ocultar la existencia de una constante principal que surge cuando se constata la sucesión temporal entre la "crisis de la deuda" con todas sus implicaciones económicas y sociales, y la brusca interrupción de la tendencia dinámica expansiva de las economías latinoamericanas. La restauración democrática ocupa el vacío dejado por el replie-

gue autoritario, sin que ello suponga necesariamente una solución para la crisis estructural que comprende a nuestra versión periférica del capitalismo como sistema histórico. Se podría haber pensado que, siguiendo la lógica imperante años atrás, el imperativo de preservar el orden social capitalista de una crisis manifiesta habría inducido a demandar una mayor proyección del Estado y de sus guardias pretorianas. Sin embargo, no ha sido así, acaso porque no era necesario ni posible. En primer lugar, la crisis no ha traído consigo serias contestaciones del *statu quo*, que pongan en tela de juicio el orden capitalista. Al contrario, hay manifestaciones de descontento y protesta social, pero que no cuestionan el sistema. Luego, no puede negarse que la capacidad de los aparatos autoritarios, civiles y militares, para producir una respuesta estaba agotada y el recambio fue inevitable e impostergable.

En lugar de más autoritarismo la demanda política ha abogado por la democracia, a la que se le ha confiado la dura responsabilidad de sobre llevar y remontar la crisis. No es éste el lugar apropiado para evaluar sus posibilidades de éxito, pero sí es el momento para traer a colación nuevamente las ideas de Medina sobre la autonomía relativa de la política con respecto a la esfera del desarrollo económico. Los actuales procesos de transición democrática han comenzado en las peores condiciones económicas de los últimos cincuenta años. Sin embargo, las tendencias que se advierten confirman su optimismo, pues buena parte de las evidencias, principalmente políticas y sociales, inducen a concluir, al menos de manera provisional, que la democracia ha llegado para quedarse. Y ello, sobre todo, porque nadie con suficiente poder y capacidad plantea alternativas viables y relevantes que puedan ganar consenso y apoyo material suficiente. Seguimos en transición, por una vía cuyo destino ojalá sea la consolidación de esta incipiente democracia de la que ya disfrutamos.

# El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría

*Aníbal Pinto\**

Significa un serio compromiso para un economista participar en una reunión de distinguidos sociólogos, tanto más cuanto ella gira en torno a la obra y la personalidad del maestro Medina Echavarría. La única explicación valedera sería que me cuento entre quienes siguieron con interés y provecho sus trabajos, en especial aquellos afincados en la economía política y que, en cierto modo y grado, son terreno común a todas las disciplinas sociales.

Por otro lado, esta congregación de sociólogos me trae a la memoria una de las épocas más significativas y fecundas de la historia de la CEPAL, cuando —en los años sesenta— fructificó la idea de entrar resueltamente en el campo de la sociología. El doctor Prebisch y don José Medina Echavarría fueron decisivos en esa empresa, que bien puede equipararse a la reunión de economistas asociados a la CEPAL en la época de su fundación, cuarenta años atrás<sup>1</sup>.

La producción intelectual de esas dos épocas dejó un legado inapreciable, que las nuevas generaciones no pueden pasar por alto. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, mediante sus cursos, se ha empeñado en difundirlo, pero el esfuerzo debe intensificarse por ése y otros medios, como esta misma reunión.

También es evidente que falta mucho para lograr una relación más fecunda, un diálogo más intenso, entre sociólogos y economistas. No estamos en departamentos estancos, sin duda, y se ha progresado mucho en la materia, pero se está lejos de lo que sería deseable y necesario. Se trata de un tema que siempre interesó a Medina Echavarría, quien, además, refiriéndose precisamente a esas relaciones, escribió lo siguiente en una de sus obras<sup>2</sup>:

“... los distintos especialistas han procedido las más de las veces echándose unos a otros la pelota. Los economistas trataron de desarrollar sus modelos de desarrollo dejando a otros, sociólogos o técnicos de la política, el problema de precisar los datos que por sí mismos dejaban sin tocar, como aceptados o supuestos. Y al contrario, los actuales politólogos, preocupados por destacar los elementos puramente políticos de los sistemas postulados como deseables —por lo general no distintos de los ya alcanzados por los países que consideraban más avanzados—, dejaban a los economistas el estudio de los mecanismos económicos que hicieran viable el mantenimiento de tales instituciones políticas. Así, es frecuente encontrar en la bibliografía contemporánea ejemplos abundantes de una y otra posición, con las consiguientes excusas por un lado y los correspondientes reproches por el otro. Los economistas esperaban de otros científicos sociales que de alguna manera les dieran satisfactoriamente elaborado lo que consideraban fuera de su alcance, de las fronteras precisas de su específica actividad; de modo semejante pero a la inversa, no pocos científicos de la política, de la administración y bastantes sociólogos reprochaban a los economistas su resistencia a entregarles los conocimientos seguros que estimaban necesarios en apoyo de su propia tarea. Semejantes discusiones y enfrentamientos en un campo puramente teórico, sostenidos por el deseo de encontrar generalizaciones válidas para diversas situaciones y tiempos, carecen posiblemente de sentido; lo único lógico y coherente hubiera sido partir de análisis condicionados en el espacio y en el tiempo, es decir, de situaciones históricas concretas bien definidas, para plantearse en vista de ellas el problema en estos u otros parecidos términos:

\*Director de la *Revista de la CEPAL*.

<sup>1</sup>Celso Furtado, en su obra *A fantasía organizada*, Rio de Janeiro, editorial Paz e Terra, 1985, ha hecho una lúcida y amena reconstitución de ese período.

<sup>2</sup>José Medina Echavarría, *Discurso sobre política y planea-*

*ción*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1972, págs. 8 y 9. Se incluyó también en *La obra de José Medina Echavarría*. Selección y estudio preliminar por Adolfo Gurrieri. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1980, págs. 293 a 376.

dada la situación económica en que aquí y ahora se vive y que queremos impulsar ¿cuáles son los instrumentos políticos que debieran utilizarse para esos fines? O a la inversa: dadas ciertas condiciones políticas que convendría perfeccionar en determinado sentido ¿cuáles podrían ser los instrumentos económicos más adecuados para conseguirlo? Pero la razón de que apenas se marchara sobre la base de individualidades históricas determinadas, prefiriéndose la entrega al juego de teorías y modelos, estriba en buena parte en que el enigma del subdesarrollo ha alimentado desde fines de la Segunda Guerra Mundial una bibliografía teórica cada vez más abundante cuya marea parece haber alcanzado su nivel más alto en estos precisos momentos”.

Entraremos ahora en el tema central de estas notas, que es recordar algunas ideas de Medina Echavarría que inciden en la polémica actual entre la ortodoxia monetarista y distintas escuelas heterodoxas. Para el efecto se han tenido a la vista tres de sus obras<sup>3</sup> y en especial las cuestiones relativas al Estado y la planificación.

Podría decirse con alguna razón que esta polémica se remonta a tiempos lejanos, por ejemplo, al siglo pasado, en que se suscitó una continua discusión entre “librecambistas” y “proteccionistas” en América Latina. Pero las circunstancias actuales tienen características muy particulares porque en el ruedo no están sólo académicos y políticos de una tendencia u otra, sino que participan agencias de gobierno, organismos internacionales, intereses privados, nacionales y foráneos, etc. Se trata, pues, de una “movilización ideológica” probablemente sin precedentes<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Ellas son: “El desarrollo y su filosofía”, “Discurso sobre política y planeación” y “La planeación en las formas de racionalidad”. Las tres figuran en la selección y estudio preliminar por Adolfo Gurrieri de *La obra de José Medina Echavarría*, op. cit.

<sup>4</sup>Un significativo “botón de muestra” ofrece la revista *Perspectivas económicas* que edita la Agencia de Información del Gobierno de los Estados Unidos (número cincuenta y cinco, correspondiente al tercer trimestre de 1986). Está dedicada al tema “Para librar de restricciones a la economía” y centra su atención en el impulso a la privatización y en los sectores económicos claves de la liberalización. En la introducción-resumen se informa (pág. 2) que “En reconocimiento de esa tendencia y con el propósito declarado de intensificarla, la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (AID) convocó la Conferencia Inter-

¿Cómo juzgaba Medina a la ofensiva conservadora? El siguiente extracto nos da una idea general<sup>5</sup>:

“Da pena observar la timidez con que todavía se reacciona en nuestros medios al ‘pistolero’ intelectual de algún magisterio foráneo. Atribulados ante la inculpación de un enfermizo ‘intervencionismo’, no siempre se ha tenido el coraje de replicar que toda esa inculpación proviene de un mito, de una ideología. La ideología que empapa los socorridos manuales no es otra que la de suponer a la ‘economía liberal’ como nacida por sí misma el día memorable en que pudo escapar del Estado. Se sostiene o implica por lo menos, que el capitalismo como primera forma del ‘sistema económico’ es algo que corresponde a la ‘naturaleza’ humana, la cual sólo pudo florecer con pleno vigor gracias al corte por la burguesía ascendente de su cordón umbilical con el Estado. Nada hay, sin embargo, más erróneo históricamente. No sólo porque la burguesía tuvo siempre que compartir —con excepción de un solo país— las riendas del mando, tanto político como económico, con otras fuerzas sociales, sino por otra razón más decisiva: la preparación por el mercantilismo de la economía liberal. Dicho en otra forma, lo que se olvida es que la economía liberal no hubiera sido posible sin la previa labor —a veces muy enérgica— del Estado absoluto e ‘ilustrado’”.

Desarrollando su perspectiva histórica, Medina Echavarría analizó las características del Estado “realmente existente” en el ámbito del capitalismo moderno o “reformado”<sup>6</sup>.

“El ‘capitalismo reformado’ que es el que todos vivimos comienza a configurarse a fines del siglo XIX y esa su reforma se debe a dos tipos de causas, sociales unas y estructurales —estrictamente económicas— otras. Nos interesan por el momento más que nada las primeras. Sabemos que el sistema económico —el puro desarrollo diríamos hoy— tiene algo de inexorable deshu-

---

nacional sobre Privatización... atrajo a casi 500 participantes, de 46 naciones, 42 de las cuales están en desarrollo. Durante tres días, forjadores de política, representantes empresariales y expertos técnicos compartieron sus experiencias y se concertaron en los problemas y oportunidades de la privatización”.

<sup>5</sup>En “El desarrollo y su filosofía”, *La obra de José Medina Echavarría*, op. cit., p. 230.

<sup>6</sup>En “El desarrollo y su filosofía”, *ibidem*, pp. 234 y 235.

manización en la medida en que su único objetivo es la expansión indefinida del sistema mismo. Puesto en marcha representa un ciego mecanismo arrollador, que traduce la opacidad de su descripción estadística. Las cifras sobre toneladas, kilowatios o unidades monetarias nada nos dicen acerca del hombre que las ha producido. La reforma vino en primer término como protesta de este hombre mismo tratado como entidad diferente. La rebelión del movimiento obrero fue su encarnación más visible y eficaz, aunque no la única. Es imposible olvidar la larga lista de intelectuales, administradores, filántropos y políticos sensibles que coadyuvaron a esa gran creación. Sus resultados pueden juzgarse únicamente como un compromiso entre la amenaza y el miedo, pero de hecho eliminaron para siempre estados de dolorosa y profunda humillación. Ahora bien, lo que ahora nos interesa es el hecho de que semejante compromiso trajo consigo una modificación considerable del 'sistema' en cuanto tal, porque la eliminación o atenuación de sus deterioros humanos suponía la desviación de una parte del excedente hacia finalidades distintas de las de la pura expansión. La denominada desde entonces 'política social' tenía que hacerse a costa de una fracción mayor o menor de las posibilidades de inversión. Que ese hecho no diera al traste con el 'sistema', sino que le inyectara más bien nuevo vigor es otra de las paradojas de la historia, en modo alguno totalmente indiscutible. Lo que significaba una negación del capitalismo, venía a ser dialécticamente el camino de su salvación, es decir, de su perduración histórica aunque en forma distinta".

"Pero la reforma se producía a su vez por caminos distintos del de la protesta humana. El despliegue interno del sistema invoca otra vez la presencia del vituperado Estado, cuya acción heterodoxa es de nuevo un elemento de salvación. A partir de cierto año memorable, 1929, no hay país alguno de importancia que se haya vuelto a abandonar a las veleidades y sorpresas del automatismo económico. Y con la anuencia claro está de los más recalcitrantes empresarios. La historia de lo sucedido coincide con la formación del 'welfare state' contemporáneo —en sus distintas expresiones— y no es cosa breve de contar. Apenas hay un Estado de importancia que no persiga una política de coyuntura —anticíclica— y que no intervenga de alguna manera en las perturba-

ciones originadas en sus sectores internos —movimiento de precios, distribución de ingresos, etcétera. Este Estado moderno acentúa según países y cambios de horizonte uno u otro de los aspectos reseñados, desde el estricto 'welfare' hasta la organización productiva, pero ya no es posible imaginar un retorno al neutralismo vigilante de la concepción liberal".

Conviene relacionar esos juicios con los fundamentos y propósitos de la campaña ortodoxa.

Sobresale, sin duda, la intención de reducir la órbita de acción e influencia del Estado hasta transformarlo en una institución "subsidiaria", que realiza sólo las tareas que el sector privado no puede o no se interesa en llevar a efecto. Este "Estado subsidiario" es, en verdad, una resurrección del ideal de "Estado gendarme" decimonónico, simple custodio distante del proceso social, regido básicamente por el principio de *laissez faire, laissez passer*.

Esa definición general implica una variedad de consecuencias y requisitos, como la restricción del gasto fiscal y el alivio de la tributación, en especial, aquella que pesa sobre los ingresos personales y de las empresas. La privatización de activos y empresas públicas es otra pieza fundamental de esa concepción. Por otro lado, el imperio irrestricto del mecanismo de mercado se contrapone a toda idea de planificación, a la vez que la acción social y redistributiva se circunscribe a los "casos límites" o la extrema pobreza, al estilo de las *poor laws* del siglo pasado.

¿De dónde nacen estas concepciones y políticas?

Siendo meridiano el peso de lo ideológico en esta materia, también lo es que gravitan otros elementos más concretos, como la llamada crisis fiscal que afectaría a muchos Estados. En la medida que la dinámica de sus gastos supera las posibilidades de financiamiento regular, surgen presiones para restringir la primera y lograr un equilibrio con las segundas. La sombra potencial o efectiva de las consecuencias inflacionarias de ese fenómeno es un elemento principal en las decisiones que se toman al respecto. A la postre, por ese camino, ha cristalizado una actitud crítica respecto a la naturaleza y consecuencias del llamado "Estado providente" o *welfare State*.

Aunque estos conceptos han tenido una enorme e insistente difusión en los últimos años, la verdad es que no han tenido efectos sustancia-

Cuadro 1  
EL GASTO PÚBLICO Y SU FINANCIAMIENTO  
EN ALGUNOS PAISES, 1972-1982  
(Porcentajes del producto nacional bruto)

	Gasto público <sup>a</sup>		Déficit/superávit	
	1972	1982	1972	1982
1. Países industrializados				
Alemania Federal	24.2	31.5	0.7	-1.9
Austria	29.7	39.6	-0.1	-4.5
Bélgica	39.2	57.4	-4.3	-12.5
Dinamarca	32.9	45.6	2.7	-8.5
España	19.8	29.1	-0.5	-7.1
Estados Unidos	19.4	25.0	-1.6	-4.1
Finlandia	24.8	31.5	1.3	-2.2
Francia	32.5	42.1	0.7	-2.8
Italia	...	49.8	...	-11.7
Noruega	35.0	39.7	-1.5	0.8
Reino Unido	32.7	42.4	-2.7	-4.4
Suecia	28.0	44.9	-1.2	-9.7
2. Países latinoamericanos				
Argentina	16.5	21.6	-3.4	-7.5
Brasil	17.8	21.8	-0.4	-2.7
Chile	42.3	37.6	-13.0	-1.1
México	12.1	31.7	-3.1	-16.3
Uruguay	25.0	30.1	-2.5	-9.2
Venezuela	21.3	29.6	-0.3	-5.4

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1985*, Washington D.C., 1985.

<sup>a</sup> Incluye defensa, educación, salud, vivienda, seguridad y bienestar social, servicios y otros gastos.

les como los que podría imaginarse, aunque haya países —como los Estados Unidos y el Reino Unido— donde la “ofensiva” ha sido bien notoria.

En el cuadro 1 puede apreciarse que tanto en las economías industrializadas como en las latinoamericanas escogidas, las tendencias principales en el período 1972-1982 parecen ser el incremento apreciable y generalizado de la representación de los gastos de los gobiernos centrales en el producto nacional bruto, de un lado, y la elevación de los déficit públicos vis a vis el mismo registro, por el otro. En verdad, la primera relación muestra niveles bastante más altos en el primer grupo de países que en el segundo, en tanto que en ambos es similar la magnitud de los déficit, con la excepción de períodos y países determinados.

A juzgar por los antecedentes disponibles, la ofensiva contra el *welfare State* ha tenido efectos menores que los supuestos o los perseguidos por la campaña ortodoxa en las economías desarrolladas. Es una señal inequívoca de su arraigo y su influencia en la evolución del “capitalismo reformado” a que hacía referencia Medina Echavarría. Una significación particular en este proceso —y en especial para los países latinoamericanos— tienen las políticas destinadas a reducir el universo de las empresas públicas o controladas por el Estado.

El argumento tradicional en esta materia se ha apoyado generalmente en la supuesta “ineficiencia” de esos consorcios estatales. No hay duda que existen tales casos y que con frecuencia se reclaman medidas para encararlos. Sin embar-

go, en la actualidad ha ganado terreno la tendencia a privatizar unidades públicas de indiscutida eficiencia económica y que desempeñan papeles importantes en la estructura patrimonial. En estas circunstancias, parece evidente que pesan de preferencia la consideración ideológica del asunto y la más pragmática de transferir buenos negocios a la órbita privada.

Cualquier análisis de estas cuestiones, sobre todo en América Latina, debería tener en cuenta el papel fundamental que han tenido los Estados y sus empresas en la constitución de la economía de la región. Más de una vez se ha sostenido que el Estado cristalizó antes que la Nación, a la inversa de lo que habría sucedido en otras partes, principalmente en Europa. En el ciclo de las economías primario-exportadoras, por ejemplo, fueron los gobiernos los que representaron el interés nacional y manejaron los recursos y las vinculaciones con los intereses extranjeros. En algunos casos, fueron creadores y administradores de las empresas y servicios públicos; en otros, les correspondió negociar con ellos la distribución de beneficios. En tiempos más recientes fue patente la tendencia a colocar bajo la administración y propiedad del Estado actividades extranjeras de importancia estratégica o fundamental para la economía nacional.

La ofensiva ortodoxa se vislumbra como un profundo viraje en esos movimientos seculares, tanto más cuanto pasa por alto los criterios específicos de mayor o menor eficiencia de las empresas afectadas y trae aparejada la "extranjerización" del dominio por grandes oligopolios particulares. Sobra agregar que estas características contradicen el objetivo de "difundir la propiedad" que se proclama.

La idea de Medina Echavarría sobre el papel del Estado y sus agencias se refleja muy claramente en la identificación de sus funciones en una economía moderna<sup>7</sup>:

"Supuesta la existencia de un poder político, ejercido a través de un sistema históricamente variable, lo que más interesa en este instante es la posibilidad de perfilar las funciones del poder político respecto de la actividad económica, de especial importancia cuando se trata como ahora del hecho del desarrollo económico. Cabe adver-

tir que en este punto se ofrece, con variaciones terminológicas, cierta unidad de consenso, pues unos y otros destacan las siguientes funciones del poder político respecto de la actividad económica: *la función de estímulo, la función distributiva y la función integradora*". (Subrayado por A. Pinto).

"En lo que afecta a la función de estímulo, el Estado puede actuar declarando en un momento dado lo que entiende por la calificación del trabajo; designando la cantidad o calidad de ese trabajo que según las circunstancias considera más conveniente o a la inversa, determinando la cantidad y modalidades de la renuncia al consumo, posible exigencia, no siempre necesaria, de la intensificación de aquel trabajo; por último, el poder político puede influir asimismo de diversos modos en las formas de la división del trabajo, acentuando o estimulando las que en determinado momento y lugar considere preferibles. La función distributiva del poder político es bien conocida por las maneras en que puede actuar sobre la distribución de los ingresos o de las potencialidades de acción económica implicadas en el otorgamiento de crédito. Sin que éstos sean los únicos ejemplos de esa función distributiva, son seguramente los más importantes. La función integradora se lleva a efecto siempre que el poder político logra en cierta medida ordenar o unificar el campo de las actividades económicas: proponiendo metas, tratando de armonizar el crecimiento de los diversos sectores o de imponer determinadas normas de coherencia al sistema económico en su conjunto".

"Desde la perspectiva del desarrollo, estas tres funciones del poder político son singularmente importantes: puede esforzarse, en efecto, por aumentar la productividad del trabajo, por recortar ciertos tipos de gasto o por preferir en la división social del trabajo a determinadas actividades frente a otras (a la actividad industrial, por ejemplo, en relación con la agraria o dentro de la primera a los tipos de la industria pesada frente a los demás). No hay crecimiento económico que no lleve consigo espontáneamente una distribución de los ingresos y con ello del poder de compra efectivo. El poder político puede acentuar esos efectos acelerando aquellos cambios que tengan por resultado una mayor igualdad entre los mismos. La función integradora se ha ejercido siempre de algún modo por el poder político, pero no cabe duda que alcanza su expresión más

<sup>7</sup>En "Discurso sobre política y planeación", *op. cit.*, págs. 19 y 20.

definida en las formas actuales de la planificación, cualquiera que sea su naturaleza”.

Siguiendo la idea del texto reproducido, la “función integradora” del Estado alcanzaría su “expresión más definida en las formas actuales de la planificación, cualquiera que sea su naturaleza”.

No es extraño, pues, que esas “formas” de acción pública susciten el rechazo de la ortodoxia, que ve en ellas el más peligroso desafío al mecanismo del mercado. Parece evidente que ese rechazo ha tenido considerable éxito y que en América Latina, igual que en otras partes, los defensores de la planificación han debido emprender una revisión cuidadosa de las experiencias nacionales a fin de contestar a las críticas y plantear alternativas más eficaces<sup>8</sup>. En esta materia y con mucha anticipación, Medina Echavarría cavilaba así hace casi veinte años<sup>9</sup>:

“En un momento dado pudimos pensar que la planificación constituía el instrumento más útil para la organización de la vida económica y su desarrollo; que, como tal instrumento, parecía, además, suficientemente elaborado y que sólo cabía ponerlo a funcionar de inmediato. Pero quizás después empezó a verse que su manera de funcionar no respondía a lo previsto. ¿En dónde estaban las fallas, en el instrumento mismo o en alguna de las condiciones de su aplicación?”

Siguiendo su análisis, el autor aborda esas interrogaciones señalando “que la planeación tiende a encarnar en distintos sitios en sus formas extremas, nunca realizadas plenamente, uno u otro de estos tres tipos: burocrática, tecnocrática o democrática”<sup>10</sup>.

No sería posible pasar revista o reproducir las lúcidas reflexiones que suscita cada uno de esos modelos. Nos circunscribiremos, en consecuencia, a algunas que definen la opción por una planeación democrática, que es, sobra indicarlo,

<sup>8</sup>Véase, sobre la materia, la *Revista de la CEPAL* N° 31, de abril de 1987, dedicada a los artículos presentados en el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y realizado en Santiago de Chile entre el 25 y el 27 de agosto de 1986.

<sup>9</sup>En “La planeación en las formas de la racionalidad”, *La obra de José Medina Echavarría, op. cit.*, pág. 377.

<sup>10</sup>*Ibidem*, pág. 389.

la preferida por el autor, aunque éste no elude los escollos que dificultan su materialización. En este respecto comienza señalando con franqueza que de “la archifamosa expresión que considera a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sigue siendo sociológicamente el más frágil el segundo postulado ideal”<sup>11</sup>. Así y todo, a la vista de las experiencias afines a esos diferentes tipos o modalidades, afirma que podría sostenerse “no sólo la posibilidad de la planeación democrática sino hasta aventurar el juicio, como hipótesis no difícil de confirmar, de que la planeación ha podido funcionar mejor dentro de los actuales sistemas representativos allí donde su organización pudo ajustarse o articularse en forma paralela con las instituciones del régimen político vigente. Dicho en otra forma, sólo en ese caso ha tenido la planeación viabilidad política, verdadera efectividad”<sup>12</sup>.

Siguiendo su raciocinio, el maestro ensaya “bosquejar un esquema de los principales puntos de intersección entre los procesos democrático y planificador”, que serían los siguientes<sup>13</sup>:

“Ante todo, es necesario situar a los órganos de la planeación —cualquiera que sea su nombre— en relaciones precisas y lo más definidas posibles con los órganos políticos tradicionales constituidos por el Parlamento y el Ejecutivo. Las diferencias entre los sistemas presidenciales y los de gobierno parlamentario no alteran en principio los componentes en juego. No hay modo de eliminar del Parlamento en cualquier caso el significado de su función deliberante en la selección de las opciones económicas fundamentales, preparadas por los organismos planificadores y sobre las que en última instancia decide el ejecutivo, presidente o gabinete parlamentario”.

“En segundo lugar, se trata de los contactos y relaciones —no dejados tampoco al azar— entre los órganos de la planeación y los grupos más representativos de los diversos intereses sociales, ya sean predominantemente económicos —como los de los sindicatos y organizaciones empresariales— o bien culturales, artísticos, científicos o de otra clase”.

“Conviene, en tercer lugar, conseguir de al-

<sup>11</sup>*Ibidem*, pág. 407.

<sup>12</sup>*Ibidem*, pág. 409.

<sup>13</sup>*Ibidem*, págs. 411 y 412.

gún modo que al lado de la planeación nacional puedan dejar oír su voz las aspiraciones e intereses de carácter local. Es el caso de la planeación regional, técnicamente nada sencillo y al que sólo se ha llegado aquí por la vía política de las ampliaciones —en lo posible ineludibles— de la participación popular”.

“Por último, cuando se considere insuficiente la participación electoral del ciudadano o la que se ejerce de hecho en la orientación de las organizaciones profesionales, nadie discute hoy la conveniencia de estimular, de acuerdo con las tradiciones históricas, la creación de centros nuevos y diferentes de participación en los últimos eslabones del influjo político, tal como se ha intentado con las denominadas unidades ‘de desarrollo de la comunidad’”.

A la distancia y confrontando estas reflexiones de Medina Echavarría con la realidad actual

parece claro que lo que podríamos llamar su “optimismo histórico” no se compadece con el vigoroso embate de la ortodoxia contra agentes como el Estado y, sobre todo, la planificación. Sin embargo, hay razón para dudar de su victoria final. Desde luego, porque en un período de gran incertidumbre y de transformaciones que se suponen sustanciales, parece evidente que esos agentes discutidos, necesariamente tendrán que cumplir un papel destacado. Frente a los innegables atributos del mecanismo o institución que se llama mercado, sigue siendo válida la suposición de que peca —como se ha dicho— de miopía temporal y de estrabismo social. En cambio, la fuerza y vigencia de los actores rivales —aunque no sustitutivos— se asientan precisamente en su capacidad de anticipar el futuro y cautelar la proyección social o humanitaria en tiempos de cambios.



# Otra noción de lo privado, otra noción de lo público

(Notas para un debate latinoamericano)

*Aníbal Quijano\**

En una reunión de homenaje a la memoria de José Medina Echavarría, no es impertinente comenzar una conversación sobre el papel de las ideas con una anécdota suya. Lo encontré una vez, en algún momento de fines de los años sesenta, cuando salía con cara de disgusto de una discusión en la CEPAL. “¿Qué pasa, don José?”, le pregunté al saludarlo. “Ah, esa gente”, gesticuló. “¿Sabe qué han dicho? Que debemos tener ideas nuevas. Imagínese. Ya tener ideas es difícil...”.

Familiarizado con las ideas, sabía de qué estaba hablando. Las producía, y se le deben muchas de las que todavía alimentan el afán de entender y cambiar nuestra sociedad. Por eso, en un nuevo período de debate sobre el futuro de América Latina, nada podría ser más legítimo que tomar algunas de sus ideas como punto de partida.

En esta reunión se ha insistido en su visión de

América Latina como una parte de la cultura occidental, y también en su idea de que uno de los más fuertes vínculos entre ambas es la lucha por la modernidad. Para él, sin embargo, se trataba de una modernidad en la cual debe imperar la razón histórica, y no la razón instrumental. Y eso, como él señalaba, en América Latina tenía que ser ante todo el fruto de un “esfuerzo de reelaboración y de reconstrucción” en condiciones por completo diferentes a las del pasado.

Creo que puede ser productivo partir de esas ideas. Sobre todo, plantear como cuestión las relaciones entre América Latina y la modernidad, porque allí se encuentran ciertos elementos cruciales de una posible respuesta latinoamericana a urgentes problemas que no afectan solamente a esta parte del mundo.

## I

### Modernidad y “modernización” en América Latina

La presión por “modernizarse” se ejerce sobre América Latina durante la mayor parte de este siglo, pero de manera muy especial, y con ciertos atributos muy distintivos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En primer lugar, esta presión se ejerce, en gran medida, por la acción de agentes no latinoamericanos, si se quiere, externos, y en favor de los intereses de éstos. En segundo lugar, aparece formalmente como una propuesta de recepción plena del modo de producir, de los estilos de consumir, de la cultura y de los sistemas de organización social y política de los países del capitalismo desarrollado, conside-

rados como paradigmas de una exitosa “modernización”. En la práctica, se trata de un requerimiento de cambios y de adaptaciones de la región a las necesidades de capital, en la fase de maduración de su inter o transnacionalidad.

Ya después de la Segunda Guerra, el núcleo de racionalidad histórica de la modernidad había quedado debilitado, y la propia modernidad había ingresado en un período de crisis, bajo la violencia de los ataques a que fue sometida por oscuras fuerzas políticas que apelaban a lo irracional en la especie. Se trataba de llevar a la gente al culto de la fuerza, presentando la desnudez del poder como su más atractivo atributo legitimador. Tales fuerzas, como el nazismo, habían sido ciertamente derrotadas en la guerra; pero después de esa experiencia, después de Auschwitz,

\*Ex Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

las promesas de la modernidad no volverían —como señaló Medina Echavarría— a ser vividas “con los entusiasmos y las esperanzas de otrora”. Más aún: sin duda, consolidaba con ello en el mundo el actual reinado de la razón instrumental, que ahora además reclama para sí sola, contra la razón histórica, el prestigio y el brillo del nombre de modernidad. Y hay que observar que todavía no era claro, ni admitido para amplios sectores, que ese reinado cubría no solamente el mundo llamado occidental, sino también el que se constituyó bajo el estalinismo.

De esos procesos, me parece necesario poner aquí en cuestión dos de las consecuencias que tuvieron en América Latina. La primera: como la “modernización” llegó a estas tierras tarde, desde fuera y ya constituida y practicada, entre nosotros se acuñó una idea de la cual muchos somos aún prisioneros: la de que América Latina ha sido siempre sólo pasiva y tardía receptora de la modernidad. La segunda, implícita en la anterior, es la confusión entre modernidad y “modernización”.

La modernidad como categoría se acuñó, ciertamente, en Europa, y particularmente desde el siglo XVIII. Empero, fue una resultante del conjunto de cambios que desde fines del siglo XV en adelante, ocurrían en la totalidad del mundo que estaba sometido al dominio europeo. El procesamiento intelectual de tales cambios giró en torno a Europa, lo que correspondió a la centralidad de la posición de ésta en esa totalidad, y al dominio que ejercía.

Esa nueva totalidad histórica, en cuyo contexto se produce la modernidad, se constituyó a partir de la conquista e incorporación al mundo dominado por Europa, de lo que luego sería América Latina. Es decir, el proceso de producción de la modernidad tiene una relación directa y entrañable con la constitución histórica de América Latina. No quiero referirme aquí solamente al hecho conocido de que la producción, principalmente metalífera, de América estuvo en la base de la acumulación originaria del capital, ni a que la conquista de América fue el primer momento de formación del mercado mundial, como el contexto real dentro del cual emergería el capitalismo y su lógica mundial, fundamento material de la producción de la modernidad europea.

Para Europa, la conquista de América fue

también un descubrimiento. No sólo y no tanto, quizás, en el manido sentido geográfico del término, sino ante todo como el descubrimiento de experiencias y de sentidos históricos originales y diferentes. En ellos se revelaban al asombro europeo, más allá del exotismo, ciertas cristalizaciones históricas de algunas viejas aspiraciones sociales que hasta entonces no tenían existencia sino como mitos atribuidos a un ignoto pasado. Y no importa que esa visión europea de la experiencia americana correspondiera mucho más al producto de una imaginación cuyas fronteras se disolvían por el asombro del descubrimiento. No importa, porque esa dilatación de las fronteras del imaginario europeo era, precisamente, consecuencia de América. A estas alturas, nadie ignora ya que en la experiencia americana, andina en primer término, no eran ajenas a la realidad algunas de las formas de existencia social buscadas por los europeos, la alegría de una solidaridad social sin violentas arbitrariedades, la legitimidad de la diversidad entre seres solidarios, condiciones por completo distintas a las de la sociedad que ellos conocían.

Propongo, en consecuencia, que ese descubrimiento de América produjo una profunda revolución en el imaginario europeo, y desde allí en el imaginario del mundo europeizado en la dominación: *el pasado, como sede de una edad dorada para siempre perdida, fue reemplazado por el futuro, como la edad dorada por conquistar o por construir.*

Ese es, me parece, el sentido básico de las utopías producidas en Europa con posterioridad al descubrimiento de América. El surgimiento de esas utopías puede ser reconocido como el primer momento del proceso de constitución de la modernidad. Sin el nuevo lugar del futuro en el imaginario de la humanidad, la mera idea de modernidad habría sido simplemente impen-sable.

Para Europa de ese período —aún no sobrepasada la crisis de la sociedad feudal— la utopía de una sociedad sin ominosas jerarquías, ni arbitrariedad, ni oscurantismo, era la ideología de una larga lucha contra las jerarquías feudales, contra el despotismo de las monarquías absolutas, contra el poder de la iglesia controladora y obstaculizadora del desarrollo del conocimiento, contra la supremacía del interés privado que crecía con el mercantilismo. En otros términos, era

parte de la lucha por una sociedad racional, la promesa mayor de la modernidad. En ese primer momento del proceso de producción de la modernidad, América tiene un lugar fundamental.

Sugiero que en la etapa de cristalización definitiva de la modernidad, durante el siglo XVIII, en el movimiento llamado de la Ilustración o Iluminismo, América no fue solamente receptora, sino también parte del universo en el cual este movimiento se producía y se desarrollaba.

Esto puede apreciarse, en primer término, en que, a lo largo de ese siglo, las instituciones, los estudios y las ideas y conocimientos que emergían como la Ilustración se formaron y difundieron al mismo tiempo en Europa y América. Las Sociedades de Amigos del País se constituyeron allá y acá, al mismo tiempo; circulaban las mismas cuestiones de estudio y los mismos materiales del debate y de la investigación; se difundía el mismo espíritu de interés en la exploración de la naturaleza, con los mismos instrumentos del conocimiento. Y en todas partes se afirmaba el ánimo reformador de la sociedad y de sus instituciones, para allanar el camino de la libertad política y de la conciencia, así como la crítica de las desigualdades y arbitrariedades en las relaciones entre las gentes.

Cuando Humboldt vino a América, no ocultó su sorpresa al comprobar que los círculos de intelectuales y de estudiosos americanos, en cada uno de los principales centros que visitó, cono-

cían y estudiaban lo mismo que su contrapartes europeos. No sólo leían los mismos libros; sobre todo, se interesaban por los mismos problemas, porque se planteaban las mismas cuestiones y procuraban investigarlas con idéntico afán apasionado, aunque en condiciones menos propicias. El espíritu de la modernidad y sus promesas y necesidades estaba en desarrollo por igual en América que en Europa.

No puede ser considerado, por eso, como un hecho meramente anecdótico el que un peruano, Pablo de Olavide y Jáuregui, adquiriera celebridad en los círculos de la Ilustración europea, que fuera amigo de Voltaire y participara en el núcleo central de los enciclopedistas franceses y en las experiencias políticas de la Ilustración española. Cuando Olavide fue sometido a la persecución del oscurantismo de la Inquisición, nada menos que el propio Diderot escribió su primera biobibliografía, e inició la campaña en su defensa. Tampoco puede sorprender que en prácticamente todos los centros europeos de la Ilustración se desatara una vasta campaña de solidaridad.

Por eso tampoco es sorprendente que a comienzos del siglo siguiente, cuando se reunieron las Cortes de Cádiz en 1810, los diputados latinoamericanos estuvieran entre los de más coherente ideología moderna, defensores del radicalismo liberal, y cumplieran así un papel destacado en la redacción de la Constitución liberal.

## II

### La paradoja de la modernidad en América Latina

Es, pues, demostrable que el movimiento de la modernidad en el siglo XVIII se producía en América Latina al mismo tiempo que en Europa. Este hecho, sin embargo, encierra una paradoja sorprendente.

En Europa la modernidad se difundió y floreció abonada por el desarrollo del capitalismo, con todo lo que eso implica para la producción de bienes materiales y para las relaciones entre las gentes. En América Latina, especialmente desde el último tercio de siglo XVIII, se fue estableciendo una distancia ostensible entre, de un lado, las

necesidades ideológicas y sociales de la modernidad, y del otro, el estancamiento y desarticulación de la economía mercantil, e incluso su retroceso en ciertas zonas, como las andinas. Pasaron entonces al primer plano de la sociedad y del poder los sectores y elementos más ligados a la desigualdad y a la arbitrariedad, al despotismo y al oscurantismo. Con la conocida excepción de algunos sectores más inmediatamente ligados al desarrollo capitalista europeo, esa es la típica contradicción que caracterizó a la región que emergía como América Latina.

En Europa, la modernidad se consolidó de una cierta forma como parte de la experiencia cotidiana, al mismo tiempo como práctica social y como su ideología legitimadora. En América Latina, por el contrario, y hasta bien entrado el siglo xx, la modernidad se fue convirtiendo en una ideología cuyas prácticas sociales fueron reprimidas por el poder vigente, o admitidas solamente como formas legitimadoras de otras prácticas de sentido abiertamente contrario.

Lo último sirve para apreciar el peso ideológico de la modernidad en América Latina, a pesar de que ésta se encontraba aprisionada en un universo social de signo inverso, y permite explicar, por ejemplo, la curiosa relación entre las instituciones y constituciones nominalmente liberales y un poder conservador que se estableció

con la Independencia. A su vez, eso sólo podría explicarse recordando que la modernidad, como movimiento de la conciencia, no era simplemente un producto importado y foráneo, sino producto del propio suelo latinoamericano, cuando éste era todavía un fértil y rico territorio del mercantilismo, aunque estuviera bajo una dominación colonial.

De todos modos, y sobre todo desde el siglo xix, la modernidad en América Latina aprendió a vivir como conciencia intelectual, pero no como experiencia social cotidiana. Quizás eso explica la trampa de toda una generación del liberalismo latinoamericano en esa centuria, obligada a cultivar la quimera de la modernidad sin la revolución. De esa trampa no se ha terminado de salir.

### III

## Poder y modernidad en Europa

Ciertamente es paradójica la historia latinoamericana de la modernidad. Sin embargo, su avatar europeo no sólo no la liberó de contradicciones, sino que la hizo víctima de las necesidades procusteanas del propio poder que le debía, precisamente, la existencia: la razón burguesa.

En el proceso de producción de la modernidad, la idea de la racionalidad que le era inherente no significaba lo mismo en cada uno de sus centros productores y difusores en Europa. De manera simplificada, y dentro de los límites de este trabajo, podría señalarse que en los países sajones la idea de racionalidad se concibe, desde la partida, como vinculada fundamentalmente a lo que desde Horkheimer se conoce ahora como la razón instrumental. Es ante todo, una relación entre fines y medios. Lo racional es lo útil, y la utilidad adquiere su sentido desde la perspectiva dominante. Es decir, la del poder.

En cambio, en los países del sur la racionalidad se constituye, en lo que al debate sobre la sociedad se refiere, desde el comienzo vinculada a la definición de fines: liberar la sociedad de toda desigualdad, de la arbitrariedad, del despotismo, del oscurantismo. En fin, se constituye contra el poder existente. La modernidad, de ese

modo, se concibe como la promesa de una existencia social racional, en tanto que promesa de libertad, de equidad, de solidaridad social y de mejoramiento continuo de las condiciones materiales de esa existencia, no de cualquier otra. Esa es la racionalidad histórica, tan cara a Medina Echavarría.

Quiero insistir en que, algo obligado por las exigencias de esta ocasión, estoy simplificando esa diferenciación entre las concepciones de modernidad y racionalidad entre el sur y el norte europeos, y que no pretendo liberar a la Europa latina de sus pecados, que pueden ser tantos como los del norte. También quiero decir que la diferenciación está simplificada, pero en mi opinión no es excesivamente arbitraria.

Sin duda no es accidental el que los líderes del movimiento antimodernista de los "neconservadores" norteamericanos insistan en su rechazo de la "ilustración francesa-continental" y en su adhesión a la "ilustración anglo-escocesa", la de Locke, Hume, Smith, para reivindicar el privilegio de unos respecto de otros en la sociedad. O que los voceros de ese pensamiento no titubeen en afirmar que, fuera de la defensa de la autoridad y del orden (que incluye las desigual-

dades, el despotismo y la arbitrariedad), el modernismo es una mera utopía, en el mal sentido del término.

Esa diferencia se convirtió en una cuestión crucial para el destino de la modernidad y de sus promesas; la hegemonía en el poder del capital, en las relaciones de poder entre las burguesías de Europa, se fue desplazando ya desde el siglo XVIII, pero sobre todo en el XIX, hacia la burguesía británica. De ese modo, la vertiente “anglo-escocesa” de la ilustración y de la modernidad se impuso sobre el conjunto de la razón burguesa, no solamente en Europa, sino también a escala mundial, debido al poder imperial mundial que la burguesía británica logró conquistar. La razón instrumental se impuso sobre la razón histórica. Su dominio mundial se hizo todavía más firme y extendido cuando la hegemonía imperial británica cedió ante la hegemonía imperial estadounidense, desde fines de la Primera Guerra Mundial.

Ya bajo el dominio de la Pax Americana y de su extrema versión de la razón instrumental, se ejerció sobre América Latina después de la Segunda Guerra Mundial una presión de “modernización”: se trataba ya de una racionalidad despojada de toda conexión con las promesas primigenias de la modernidad, basada únicamente en las urgencias del capital, de la productividad, de la eficacia de los medios para fines impuestos por el capital y por el imperio. En definitiva, de un mero instrumento del poder. Eso reforzó, en amplios sectores de América Latina, la tramposa quimera de la modernidad sin revolución. Sus consecuencias aún están vigentes: no terminamos de salir del oscuro túnel del militarismo y del autoritarismo.

Acaso el más completo ejemplo de lo que la “modernización” exitosa implica en América Latina, es el pasaje del Estado oligárquico al Estado modernizado. En todos los países los Estados se han “modernizado”. Sus aparatos institucionales han crecido, e incluso se han profesionalizado en cierta medida, el Estado es menos prisionero de la sociedad, y en cierto sentido (el ámbito de su acción) es más nacional. Todo eso, sin embargo, no lo ha hecho más democrático, ni más apto para organizar las sociedades nacionales para satisfacer las necesidades de su población, ni más legítimamente representativo y quizás tampoco más estable.

La hegemonía de la razón instrumental no afectó solamente a la razón burguesa. Incluso el socialismo, que se originó como la alternativa a la razón burguesa, como la más directa y legítima portadora de las promesas liberadoras de la modernidad, se plegó durante un período más bien largo a las seducciones de la razón instrumental, y no logró constituirse sino como el “socialismo realmente existente”, como el estalinismo.

Esa es la modernidad cuya crisis ha estallado, pregonada por nuevos profetas, casi todos ellos apóstatas de su antigua fe en el socialismo o, por lo menos, en un liberalismo radical. En ambos lados del Atlántico, esos profetas de la “postmodernidad” o de la más franca antimodernidad quieren además persuadirnos de que las promesas liberadoras de la modernidad no sólo son imposibles ahora, sino que siempre lo fueron, que nadie puede creer aún en ellas después del nazismo y del estalinismo, y que lo único real es el poder, su tecnología, su discurso.

La crisis de esta modernidad, redefinida por el completo predominio de la razón instrumental, corre en el mismo cauce que la crisis de la sociedad capitalista, sobre todo tal como ambas se procesan desde fines de los años sesenta. Y esa modernidad, ciertamente, no tiene que ser defendida, ni tampoco objeto de *saudade* ninguna, mucho menos aún en América Latina. Fue bajo su imperio que nos fueron impuestas las tareas de satisfacer las peores necesidades del capital extranjero, y de desplazar de la conciencia de los latinoamericanos en el momento mismo de la Independencia, la hegemonía de la razón histórica.

El problema, no obstante, es que los profetas de la “postmodernidad” y de la antimodernidad no solamente nos invitan a celebrar los funerales de las promesas liberadoras de la razón histórica y de su modernidad específica, sino principalmente a no volver a plantearnos las cuestiones implicadas en esta última, a no volver a la lucha por la liberación de la sociedad contra el poder, y a aceptar en adelante únicamente la lógica de la tecnología y el discurso del poder. Bajo el humo de ese debate, no es posible no percibir el peculiar aliento de las mismas fuerzas que, después de la crisis que llevó a la Primera Guerra Mundial, se organizaron para asaltar y tratar de destruir hasta la simiente de toda utopía de equidad, de solidaridad y de libertad. No lo consiguieron del

todo, pero sí lograron debilitar la posición de la razón histórica. Hoy, esas mismas fuerzas parecen emerger de nuevo.

Por otro lado, la conjunción de ambas crisis ha logrado convertir ciertas encrucijadas del debate contemporáneo sobre la sociedad en callejones aparentemente sin salida. Eso es particularmente serio en el debate sobre los problemas de las sociedades dependientes, configuradas sobre la base de extremas desigualdades, y que no han conseguido del todo la erradicación perdurable del ejercicio arbitrario y despótico del poder, ni siquiera en el limitado sentido de las sociedades del capitalismo desarrollado. Sobre las sociedades dependientes, como las de América Latina, recaen las presiones de los problemas de la concentración extrema del poder y, al mismo tiempo, las que se generan en el nivel específico del desarrollo capitalista de Europa o de Estados Unidos.

En América Latina, sin embargo, la historia de la modernidad tiene dimensiones más complejas que las de la historia euronorteamericana. En ella quedan, y, más aún, vuelven a reconstituirse, los elementos de una propuesta de racio-

nalidad alternativa. La lógica del capital y de su razón instrumental no fue capaz, por la insuficiencia de su desarrollo, de extinguir o anular al extremo los sentidos históricos que, revelados al asombro europeo a comienzos del siglo XVI, produjeron el comienzo de una nueva racionalidad.

Sin duda el más destacado de los callejones sin salida del discurso de la razón instrumental es el del conflicto entre la propiedad privada y la propiedad estatal de los recursos de producción. Hasta el debate más general sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad queda finalmente ordenado en torno de esa disputa.

Por supuesto, en esos términos, el debate entre lo público y lo privado en la economía y en la sociedad no puede salir de su actual entrapamiento. Ambos bandos asumen, en lo fundamental, los mismos supuestos y las mismas categorías: lo privado allí es lo privado moldeado por el interés capitalista, y lo estatal o público es lo estatal-público de ese privado, su rival quizás, pero no su antagonista. En ambos enfoques, es la misma razón instrumental la que se muerde la cola.

## IV

### Las bases de otra modernidad: la otra noción de lo privado y la otra noción de lo público

Dos posiciones extremas compiten por dominar en la orientación económica de la sociedad actual. La primera es el "socialismo realmente existente", como se conoce ahora lo que se estructuró bajo el estalinismo. Para esta posición, la propuesta de la estatización total de los recursos de producción, de los mecanismos de distribución y de las decisiones sobre la orientación de todo el engranaje económico, está en el centro de la idea de socialismo. Esa idea, recibida en América Latina, ha sido influida no sólo en las propuestas definidas como socialistas, sino también en los varios matices del populismo-nacionalismo-desarrollismo. Setenta años después, se puede tener ya la razonable convicción de que por allí no se va muy lejos en el camino hacia una socie-

dad racional, en los términos de las promesas del socialismo. La economía puede ser desarrollada sólo hasta el límite en que son excesivas las asfixias burocráticas. La equidad, la solidaridad social y la libertad, la democracia de los productores, no pueden ni enraizarse ni desarrollarse allí.

En el otro extremo está la propuesta del "neoliberalismo", para el cual la propiedad privada capitalista de los recursos de producción y la "mano invisible" del mercado, idealmente libres de todo límite, control u orientación por parte del Estado, son las bases *sine qua non* de la creación y distribución generalizada de la riqueza y de toda plena democracia política. También esa propuesta ha probado fuera de toda duda, y

sobre todo en la experiencia de la inmensa mayoría de los latinoamericanos, que no conduce ni a la igualdad, ni a la solidaridad social, ni a la democracia política.

En la experiencia histórica que actualmente vivimos y observamos ese concepto de lo privado conduce al verticalismo de las grandes corporaciones, que es probablemente equivalente al verticalismo "modernizado" (es decir, liberalizado por la reintroducción mayor o menor de la propiedad privada y del mercado privado) de las grandes burocracias del "socialismo realmente existente".

En América Latina, hoy, no muchos más que los defensores inmediatos del dominio del capital pueden confiar en los cantos de sirena del "neoliberalismo". Pero, del mismo modo, después de las experiencias recientes del "socialismo real", es difícil que sean tan numerosos como antes los adictos a la estatización de la economía. Quizás eso, y no otra cosa, es lo que se expresa en la virtual parálisis de la acción económica de nuestros países. Todos ellos, sin excepción, marcan el paso del corto y con frecuencia del cortísimo plazo, sin proyectos de largo alcance, ni muchas propuestas en esa dirección. En verdad, el debate entre el "neoliberalismo" y esa suerte de "neodesarrollismo" que se le opone ("neo", porque sus temas y sus propuestas son las mismas del viejo desarrollismo, pero cada una de ellas empalidecida y de poca audible voz), se ha convertido en una trampa, en un callejón del que no parece haber salida.

No me parece muy difícil distinguir en ese entrapamiento del debate, el hecho de que se oponen lo privado capitalista y lo estatal capitalista, es decir, dos caras de la misma razón instrumental, cada una de las cuales encubre uno de los agentes sociales que ahora compiten por el lugar de control del capital y del poder: la burguesía privada y la burocracia (para algunos, la burguesía estatal). En definitiva, ninguna de ellas ofrece una solución para los urgentes problemas de nuestras sociedades, ni mucho menos las promesas liberadoras de la razón histórica.

Lo privado capitalista, o más generalmente lo privado mercantil, implica intereses opuestos a los del conjunto de la sociedad, de modo que sólo hasta el límite del interés privado puede ser compatible con la equidad, la solidaridad, la libertad o la democracia. Lo estatal o lo público, en ese

concepto de lo privado, es, exactamente, la expresión de esa limitada compatibilidad: emerge y se impone, precisamente, cuando la lógica última de la dominación está en peligro. Y en sus formas limitadas, bajo la presión de sus dominados. El capitalismo de Estado, el "socialismo real" y el "welfare State" pertenecen a una misma familia, pero actúan en contextos y para necesidades específicas diferentes. La plena estatización de la economía y el dominio del Estado sobre la sociedad se presentan como portadores del interés social global contra el privado. Sin embargo, puesto que con ello la dominación y la desigualdad no se extinguen, ni tienden a extinguirse, lo privado vuelve a ser reinstalado en esas economías. En esas circunstancias, lo privado aparece como opción necesaria cuando la asfixia burocrática de la estatización estanca el dinamismo de la producción.

Lo privado se presenta, pues, como funcional. Empero, la experiencia histórica de América Latina permite sugerir que lo privado capitalista o mercantil no es la única noción posible de lo privado, y que lo estatal o lo público en el específico sentido de estatal, tampoco es la única otra cara de lo privado. De hecho, y aunque no esté presente formalmente en el debate de estas cuestiones, hay otro concepto de lo privado y de lo público, que no solamente forma parte de la anterior historia de América Latina, sino que continúa activo, y tiende a emerger en más amplios y complejos ámbitos.

Solamente a modo de ilustración y no porque esté proponiéndola como la opción deseada y eficiente, quiero traer aquí el ejemplo de la vieja comunidad andina. Planteo una pregunta sobre su carácter: ¿es privado o estatal-público? La respuesta es que es privado. Y funcionó, y funciona. Antes de la dominación imperial y colonial y durante toda la Colonia, fue el ámbito único de la reciprocidad, de la solidaridad, de la democracia y de sus libertades; refugio de la alegría de la solidaridad bajo la dominación. Más tarde, funcionó frente al embate de un liberalismo ya ganado a la razón instrumental, y frente al gamonalismo. Y aún funciona frente al capital. Y es privado.

Lo que quiero decir, con ese ejemplo, es que hay, pues, otra noción de lo privado que no es el capitalista, ni el mercantil. Que no hay un solo privado. ¿Cómo denominarlo? Por el momento,

a falta de mejor nombre, propongo conocerlo como un privado social, para diferenciarlo del privado egoísta.

Debe quedar claro, sin embargo, que no propongo en modo alguno el regreso a un comunitarismo agrario como el de la historia andina precolonial o incluso actual. La sociedad actual y sus necesidades y posibilidades son, sin duda, demasiado complejas como para ser cobijadas y resueltas dentro de una institución como aquélla. Lo dicho no quita que ella sea o pueda ser después la base o una de las bases de la constitución de otra racionalidad. Después de todo ¿acaso sus efectos sobre el imaginario europeo no comenzaron la historia de la modernidad europea y la poderosa utopía de una sociedad racional?

Del mismo modo, debe quedar claro, también, que si aludo a la reconstitución de una noción de lo privado social en América Latina, equivalente a la de la comunidad andina, es porque en su experiencia actual, en el propio contexto de una sociedad compleja y tremendamente diversificada, es posible registrar y observar su actuación. La organización solidaria y colectiva, democráticamente constituida, que repone la reciprocidad como el fundamento de la solidaridad y de la democracia, es actualmente una de las más extendidas formas de la organización cotidiana y de la experiencia vital de vastas poblaciones de América Latina, en su dramática búsqueda de organizar la sobrevivencia y la resistencia a la crisis y a la lógica del capitalismo del subdesarrollo.

Esas formas de la experiencia social no pueden ser consideradas simplemente coyunturales o transitorias. Su institucionalización es ya lo suficiente como para que sean admitidas como prácticas sociales consolidadas para muchos sectores, en especial los que habitan el universo de las poblaciones pobres de las ciudades, que constituyen la amplia mayoría de la población, en muchos casos. Por ejemplo, en el Perú, lo que se conoce como la *barriada* forma alrededor del 70% de la población urbana, y ésta a su vez, el 70% de la población nacional. No resulta exagerado señalar entonces que la *barriada* es actualmente, en particular en la constitución de una nueva intersubjetividad, la experiencia social y cultural fundamental del Perú de los últimos treinta años. Y esas nuevas formas del privado

social son una instancia central de esa experiencia.

En otros términos, la reciprocidad andina ha engendrado la actual reciprocidad en las capas más oprimidas de la sociedad urbana "modernizada" del capitalismo dependiente y subdesarrollado de América Latina. Sobre esta base se constituye un nuevo concepto de lo privado social, alternativo respecto del concepto de lo privado capitalista, hoy dominante.

Dos cuestiones deben ser aclaradas aquí. Primero, no hay duda de que lo privado capitalista predomina ampliamente en el conjunto del país, y en el conjunto de la población urbana de la *barriada* y entre las capas pobres de esa población. Incluso, su lógica no sólo coexiste con la que proviene de la reciprocidad, de la solidaridad y de la democracia, sino que además la penetra y la modifica. Las instituciones que se forman sobre la base de la reciprocidad, de la igualdad y de la solidaridad, no son —en el mundo urbano— islas en el mar dominado por el capital. Son parte de ese mar que, a su vez, modifican y controlan la lógica del capital. Segundo, esas instituciones no existen dispersas y sin conexiones entre ellas. Por el contrario, especialmente en las dos últimas décadas, han tendido a articularse formando vastas redes que en el caso de muchas de ellas, cubren el espacio nacional. Las instituciones así surgidas han comenzado a su vez a formar articulaciones más complejas. Es decir, como lo hacían o lo hacen los sindicatos obreros tradicionales, se agrupan según sectores y en organizaciones nacionales. En el caso de las nuevas instituciones del privado social, sin embargo, se articulan entre sí sectorialmente y el conjunto de todos los sectores en una red nacional que no necesariamente implica un organismo. En otros términos, el privado social institucionalizado tiende a generar su propia esfera institucional pública, la cual, sin embargo, no necesariamente tiene carácter de Estado: no se convierte en un aparato institucional que se separa de las prácticas sociales y de las instituciones de la vida cotidiana de la sociedad para colocarse por sobre ellas. La esfera institucional que articula global o sectorialmente lo privado social, tiene carácter público, pero no el de un poder estatal, sino el de un poder en la sociedad.

Puesto que las instituciones del privado social y de su esfera pública se encuentran en un con-

texto en que predomina el privado particular y su Estado, no pueden dejar de ser afectadas por la lógica dominante del capital. La manipulación, la burocratización, la explotación del poder, son muestras de la penetración y de la actuación del privado particular, de la lógica del capital, de su Estado. Aún bajo esas condiciones, las prácticas y las instituciones del nuevo privado social y de sus instituciones públicas no estatales no sólo existen, sino que se reproducen, aumentan de número y de tipo, y se van convirtiendo en una nueva y vasta red de organización de una nueva "sociedad civil".

La extensión de ese proceso en el Perú se debe probablemente a la violencia de la crisis de esa sociedad. Una importante parte de la población ha sido empujada a redescubrir y reconstituir, para un nuevo y más complejo contexto histórico, una de las vetas más profundas, una prolongada y rica experiencia cultural, la andina.

Ese nuevo privado social, y su articulación pública no estatal, funcionan en las más adversas y severas condiciones, y precisamente en ellas permiten la sobrevivencia. En otros términos, una práctica social fundada en la solidaridad, en la igualdad, en la libertad, en la democracia, es la única apta para permitir a sus portadores sobrevivir a pesar de y en contra de la lógica del poder actual, del capital y de la razón instrumental. No es, en consecuencia, arbitrario, ni excesivamente aventurado, sugerir que en condiciones favorables, esas nuevas prácticas sociales y sus redes institucionales públicas podrían no solamente permitir la sobrevivencia, sino también servir de marco y de piso a una real integración democrática de la sociedad y a una posibilidad abierta de plena realización individual, diferenciada. Es decir, podrían ser portadoras de las promesas liberadoras de una sociedad racional, moderna en ese preciso sentido.

## V

### América Latina: las bases de otra racionalidad

Sobre la crisis de la actual modernidad euronorteamericana, tiende ahora a extenderse no solamente el desplazamiento de la razón histórica en favor de la razón instrumental, sino también una suerte de culturalismo, cuyo reclamo central es el rechazo de toda la modernidad. Este rechazo incluye, por lo tanto, la propia racionalidad liberadora, y el regreso a los elementos propios de cada cultura como únicos criterios legitimadores de las prácticas sociales y de sus instituciones.

Ambas posiciones convergen en sus intereses. Juntas son, en verdad, la base de los fundamentalismos que actualmente prosperan en todas las latitudes y en todas las doctrinas. En ambas, la soberanía del prejuicio y del mito son elementos básicos de orientación de las prácticas sociales, porque sólo sobre ellos puede hacerse la defensa de todas las desigualdades, de todas las jerarquías, por ominosas que sean; de todos los racismos, chauvinismo y xenofobias.

Conforme la crisis de la actual sociedad capitalista se hace más visible y más prolongada, la

confianza en la razón instrumental se ha ido deteriorando en crecientes sectores de esta sociedad. Junto con ello, ha adquirido urgencia la necesidad de un sentido histórico distinto, y a escala universal. En particular entre los pueblos dominados de esta sociedad, paradójicamente, eso mismo ha estimulado una demanda de ruptura con la modernidad europea y la racionalidad euronorteamericana, y ha favorecido el reingreso de un particularismo puramente culturalista. Sin embargo, también ha impulsado la búsqueda de nuevas bases para una racionalidad liberadora en la herencia de las otras culturas: las mismas que el eurocentrismo, en un tiempo todopoderoso, quiso considerar ajenas a toda racionalidad, o del todo esterilizadas bajo la dominación, y las mismas que, al influir en el imaginario europeo desde fines del siglo xv, dieron comienzo a la utopía de una modernidad liberadora. La documentación acumulada sobre eso es ciertamente ya muy vasta y convincente.

Vuelve al primer plano en América Latina,

entonces, el debate sobre las relaciones entre su propia herencia cultural y las necesidades de una nueva racionalidad histórica. Sugiero que los elementos de esa herencia cultural pueden ser reconocidos como portadores de un sentido histórico opuesto por igual al imperio de la razón instrumental y a un culturalismo oscurantista, principalmente en virtud de las experiencias sociales de vastas colectividades. Las prácticas sociales constituidas con la trama de la reciprocidad, de la equidad, de la solidaridad, de la libertad individual y de la democracia cotidiana, han probado, contra muy adversos factores, su aptitud para ser parte de una nueva racionalidad liberadora.

Aquí es imprescindible intentar algunas precisiones. En primer lugar, cabe recordar que América producía la modernidad, al mismo tiempo que Europa, con protagonistas que eran dominadores, descendientes de europeos. A ellos, su propia condición de dominadores les impidió ver que en la cultura de los dominados, los "indios", residían muchos de los elementos que luego integrarían la racionalidad europea, aún guiada por la relación entre razón y liberación. Cuando esa relación quedó oscurecida y relegada bajo el predominio de la relación entre dominación y otra razón, el bloqueo de la visión de los dominadores se hizo aún más fuerte.

La cultura criollo-oligárquica, que fue el producto privilegiado de ese desencuentro, ve terminar hoy día, en toda América Latina, el tiempo de su predominio. Sus bases sociales y sus fuentes están socavadas, y en la mayoría de los países desintegradas, y ha dejado de reproducirse. Pareció en un momento abrir el paso exclusivamente a la "modernización" en la cultura, es decir, al imperio de la razón instrumental. Así habría quizás ocurrido si el período de expansión del capital internacional no hubiera tropezado con sus actuales límites, e ingresado en una crisis profunda y prolongada, junto con todo el andamiaje de poder en estos países. Sin embargo, en ese contexto de crisis la diversidad social, étnica y cultural se ha hecho más fuerte, y no se vive el tránsito unilineal y unidireccional entre la "tradición" y la "modernización" que imaginaban los ideólogos. Por el contrario, en un tiempo de conflicto y de crisis en la sociedad y en la cultura, y mientras más subdesarrollado es el régimen del capital, más amplias son las grietas por donde reemerge la herencia cultural global extraña a la "moderni-

zación". Ciertamente, ésta viene cuando los dominados acceden al primer plano de esta contienda.

Todo esto no significa que la herencia cultural global de América Latina, o la que producen y viven los dominados, provenga únicamente de las ancestrales fuentes precoloniales. Nada de eso. Ella se alimenta de los veneros de antiguas conquistas de la racionalidad en estas tierras, que produjeron la reciprocidad, la solidaridad, la alegría del trabajo colectivo. Estos confluyen con los provenientes de la experiencia africana, y preservan juntos la integridad del árbol de la vida, escindido en otras culturas entre el árbol de la vida y el del conocimiento: con ello se cierra el paso a la reducción de la racionalidad a un enteco y superficial racionalismo. También las corrientes de la cultura europea y euronorteamericana, que no cesan de fluir hacia nosotros, hacen aportes ajenos a la mera razón de poder. Desde el Asia, en forma más reciente, también se contribuye a enriquecer, a hacer más diversa, heterogénea y rica, esa múltiple herencia. Ella no es, por eso, ni débil, ni susceptible de ser reducida a la mera razón instrumental. La peculiar tensión del pensamiento latinoamericano proviene de la complejidad de esa herencia.

No tenemos, por eso, necesidad de confundir el rechazo al eurocentrismo en la cultura y a la lógica instrumental del capital con algún oscurantista reclamo de rechazar o de abandonar las primigenias promesas liberadoras de la modernidad: la desacralización, ante todo, de la autoridad en el pensamiento y en la sociedad, de las jerarquías sociales y de los prejuicios y de sus mitos consiguientes; la libertad de pensar y de conocer, de dudar y de preguntar; la de expresar y de comunicar; la libertad individual liberada de individualismo; la idea de la igualdad y de la fraternidad de todas las personas, así como de su dignidad. No todo esto se originó en Europa. Ni fue, tampoco, allí cumplido o siquiera respetado. Pero fue como desde Europa que viajó a América Latina.

La propuesta del ámbito privado social y de sus instituciones de articulación en el ámbito de lo público no estatal, es una alternativa al callejón sin salida al que nos han llevado los estatistas y los privatistas del capital y de su poder. Se trata de una propuesta latinoamericana ubicada en la perspectiva de que América Latina es, como nin-

gún otro ámbito histórico actual, el más antiguo y permanente surtidor de una racionalidad histórica constituida por la confluencia de las conquistas racionales de todas las culturas. La utopía de una racionalidad liberadora de la sociedad, no es

hoy día en América Latina solamente una visión iluminada. Con ella ha comenzado a ser urdida parte de nuestra vida diaria. Esta racionalidad puede ser reprimida, derrotada quizá; pero no puede ser ignorada.

## VI

### Las cuestiones y los riesgos

Son muchas y muy grandes las cuestiones que se plantean a partir de aquí. No puedo pretender abordar ni siquiera las más importantes, ni menos aún discutir las a fondo, dentro de estos límites. Pero algunas de ellas deben quedar al menos enunciadas.

En primer término, estamos en presencia de una clara necesidad de redefinición de la problemática de lo público y de lo privado, y no solamente en el debate de América Latina. Me parece relativamente menos difícil de aprehender la idea y la imagen de otro ámbito privado, distinto y en el fondo contrapuesto al de la propiedad privada y al andamiaje de poder que apareja. Sin embargo, creo que hay que decir algo más sobre el problema de lo público no estatal, es decir, lo que es distinto y también contrapuesto al Estado y a su ámbito de lo público.

Una primera dimensión de esa cuestión de lo público y de lo privado es que, en la relación que entre ambos términos se establece dentro del capital (y en general dentro de todo poder que incluya el Estado), lo privado aparece como una esfera autónoma de prácticas e instituciones sociales que se defienden contra el Estado y, al mismo tiempo, se articulan con él y se expresan en él. En este esquema predomina el problema de la autonomía de lo privado frente al Estado, así como la capacidad de éste para imponerse sobre la sociedad. En esa contradictoria relación, las instituciones públicas que vinculan entre sí diversas prácticas de la sociedad civil no son tan visibles como las instituciones públicas del Estado. El Estado es, por su naturaleza, una esfera de prácticas y de instituciones colocadas por encima y por fuera de la cotidianeidad de la sociedad civil. En cambio, no pueden plantearse ese tipo de conflictos en la relación que surge entre lo

privado social y lo público no estatal, puesto que lo público allí existe solamente como instancia de articulación de lo privado social, y no podría ser de otro modo, salvo alterando su naturaleza y convirtiéndose en Estado. Por su lado, todo Estado puede existir, y generar y reproducir sus instituciones específicas, no solamente fuera de la sociedad civil, sino muchas veces en contra de las instituciones características de esta última. América Latina presenta a todo lo largo de su historia ese peculiar desencuentro. En el debate sobre Estado y sociedad civil en América Latina, éste es uno de los aspectos más confusos, precisamente porque el análisis más conocido parte del supuesto de la correspondencia entre las instituciones del Estado y el carácter de la sociedad civil, sin cuestionar la representatividad de ese Estado. No obstante, toda nuestra experiencia histórica gravita en contra de esos supuestos. Y ahora, durante la actual situación, el problema de la representación está, sin duda, también en crisis.

Esa problemática remite al tema de la libertad y de la democracia en relación con lo público y lo privado, que es crucial en el debate actual dentro y fuera de América Latina. Como todos saben, una vertiente hoy dominante en la teoría política, de origen escocés-anglo-norteamericano, presenta el problema de las libertades individuales como características de lo privado, afirmando que deben defenderse de la intromisión de lo estatal público. Pero, de otro lado, plantea la necesidad de la autoridad y del orden, que deben ser impuestos y defendidos por el Estado. Así queda planteada una relación contradictoria entre la libertad, por una parte, y el orden y la autoridad, por otra, que en el fondo da cuenta de la misma relación entre el Estado y la sociedad civil. El problema, entonces, no queda resuelto,

ni tiene en ese enfoque ninguna perspectiva de solución distinta de la empírica, tal como se registra en la poca atractiva historia de las relaciones entre el orden y la libertad, sobre todo aquí en América Latina.

Sugiero, por eso, que no es sorprendente que no sea la razón histórica, la liberadora, sino la otra, la instrumental, la que gobierna tanto la práctica como la teoría de las relaciones entre la libertad y el orden, aunque la idea de libertad política sea una de las conquistas de la modernidad. Eso permite poner de relieve que las relaciones entre la libertad personal y las necesidades de la sociedad global (u "orden), son radicalmente diferentes en el contexto de las relaciones entre lo privado social y lo público no estatal. En este ámbito, las necesidades de la sociedad global, expresadas en lo público no estatal, no son y no pueden ser otra cosa que la articulación de las necesidades de lo privado social. Por ello no hay oposición ni conflicto entre las necesidades de la solidaridad colectiva, de la reciprocidad y de la democracia y las necesidades de la realización individual diferenciada.

La defensa de la libertad personal y aun de la igualdad, dadas ciertas condiciones, puede no ser tan difícil de lograr en el área de lo privado. Lo problemático en la historia ha sido siempre constituir las y hacerlas valer en la esfera de lo público, que es donde se juegan. En la experiencia de las relaciones entre lo privado y lo estatal, hasta ahora, hacer valer la libertad personal sólo resulta posible, en el fondo, para unos a costa de los otros. Siempre son unos no solamente "más iguales" que otros, sino también más libres. En el contexto alternativo, el "orden" sólo podría resultar de la realización de la libertad personal de todos; pero es, justamente, lo que el orden no hace, y no puede hacer, en las relaciones entre Estado y sociedad. El orden siempre sirve a la libertad de los unos sobre la de otros. Se puede ver que esta relación entre lo privado social y lo público no estatal que emerge en América Latina obliga a replantear el problema de las libertades y de la democracia a otra luz y desde otro ángulo.

Volviendo al concepto de lo privado social, éste permite considerar el problema de la producción y de la distribución, así como sus perspectivas y basamentos, en un nuevo contexto. En este sentido, cabe plantear el tema de la reciprocidad, que he presentado antes como fundamen-

to principal indispensable del otro concepto de lo privado. El concepto mercantil o capitalista de lo privado se basa en la ruptura de la reciprocidad y su reemplazo por el mercado; en el concepto de lo privado social, el mercado no puede ocupar el mismo lugar o no puede tener la misma naturaleza. Aunque el concepto de mercado ha sido trasmutado en el debate actual en una categoría casi mística, seguramente es obvio para todo el mundo que implica una correlación de fuerzas, y no otra cosa. Esto es, implica una relación de poder, una estructura de poder o una parte y un momento de ella. Por eso, la racionalidad del mercado no tiene cómo admitir un contenido que no sea la razón instrumental más desnuda. El mercado excluye, por su carácter, la reciprocidad, o sólo puede admitirla de modo excepcional como uno de sus medios, para sus propios fines. La reciprocidad es un tipo especial de intercambio: no necesariamente considera el valor de cambio, y tiende más bien a fundarse en el valor de uso. No es la equivalencia abstracta, lo común a las cosas lo que cuenta, sino precisamente su diversidad. En un sentido, es un intercambio de servicios, que puede asumir la forma de un intercambio de objetos, pero no siempre, ni necesariamente. Por eso es más viable articular la reciprocidad con la igualdad y con la solidaridad. La reciprocidad no es una categoría unívoca, ni tiene una práctica única, por lo menos tal como se presenta en las publicaciones antropológicas. Sin embargo, mientras que el mercado implica la fragmentación y diferenciación de intereses en la sociedad, y está adherido a una visión atomística del mundo, la reciprocidad implica la articulación de los intereses en la sociedad, es parte de una concepción globalizante del mundo.

En la historia andina, por ejemplo, la reciprocidad no impidió el poder ni la dominación. No obstante actuó en dos niveles: en la base y en la cúspide de la estructura de dominación, como mecanismo de solidaridad, un intercambio entre iguales. Y, al propio tiempo, entre dominantes y dominados, como mecanismo de articulación y de solidaridad entre desiguales. Esto indica que la reciprocidad no necesariamente implica la igualdad. Pero, a diferencia del mercado, sí implica la solidaridad. En el mercado, las personas sólo actúan como agentes de intercambio de objetos equivalentes. En la reciprocidad, los objetos apenas son símbolos de las personas mismas.

El mercado es impersonal por naturaleza. La reciprocidad es personal.

En el actual proceso de constitución de las prácticas sociales, la reciprocidad viene vinculada a la igualdad, a la libertad y a la democracia, y no solamente a la solidaridad. Esto indica, visiblemente, la confluencia entre la racionalidad de origen andino y la que proviene de la modernidad europea. Si bien no está, por lo tanto, liberada del todo del asedio de la dominación, en este nuevo contexto puede estudiarse como fundamento de una nueva racionalidad, producto, precisamente, de una historia alimentada por otras múltiples y diversas. A pesar de ello debe también ser percibida como parte de una estructura de poder, y no como una suerte de disolución de todo poder. La diversidad articulada que la reciprocidad implica, la solidaridad social, la igualdad social, la libertad personal, como componentes constitutivos de una nueva estructura de democracia, no indican la disolución de todo poder. La democracia, por muy *demos* que pueda ser, no deja de ser también *cratos*. Eso es, por lo demás, lo que está implícito en la formación de una esfera pública de ese nuevo ámbito privado. Sin embargo, la estructura de poder es necesariamente de naturaleza distinta de aquella en que se articulan lo privado capitalista y lo estatal. Se trata de un poder devuelto a lo social; existe enorme demanda de una expresión políticamente directa de lo social, no necesariamente mediante el Estado.

La cuestión es demasiado importante como para ser omitida en esta problemática. Es imprescindible dejar en claro que estas nuevas prácticas de lo privado y de lo público no pueden conquistar hegemonía entre las prácticas sociales sino en la medida en que puedan emerger como un poder alternativo. La práctica actual de lo privado, junto con su Estado, no dejarán de bloquearlas, fragmentarlas, distorsionarlas o liquidarlas. Las nuevas instituciones sólo pueden desarrollarse y consolidarse como poder capaz de defenderse del actual, y además de imponerse finalmente sobre él. A diferencia de otras opciones, ese poder alternativo no es solamente una meta, sino también su camino, y se está actualmente recorriendo.

No sería pertinente querer traspasar los límites de esta ocasión, y plantear cuestiones cuya

indagación llevaría aún más lejos. Lo ya dicho es, creo, suficientemente significativo como para iniciar un debate. Es, sin embargo, necesario hacer ciertos deslindes y algunas aclaraciones.

Algunos se preguntan si las instituciones de lo privado social y de lo público no estatal, puesto que se fundan en la reciprocidad y en la solidaridad, son privativas de ciertas áreas culturales, incluso quizás étnicas, donde la reciprocidad es una parte clave de su historia cultural (como es, por ejemplo, en el caso de la cultura andina). Pero, se preguntan ¿qué tienen que ver esas prácticas con las otras áreas de América Latina, y en especial con los países del Cono Sur?

No cabe duda de que esas nuevas prácticas sociales, que se afirman como portadoras de una nueva racionalidad histórica, encuentran un suelo más receptivo y fértil allí donde se enraizan en previas herencias históricas. Así sucede, seguramente, en el caso de las poblaciones de origen andino. No obstante, existe documentación abundante sobre la presencia de prácticas del mismo carácter en virtualmente todos los sectores de población urbana empobrecida bajo la prolongada crisis en curso, en todos o casi todos los países latinoamericanos. Para testimoniarlo no hay sino que acudir a la historia de las invasiones de tierra urbana para poblar, de sus formas de organización, de movilización y de sostenimiento. No es muy distante esa historia en Chile, por ejemplo. En ese mismo país, investigaciones recientes sobre el proceso agrario desde 1973, han señalado la formación de comunidades campesinas en áreas donde antes existían solamente parceleros o inquilinos, porque ciertos grupos de campesinos han descubierto que sólo pueden sobrevivir juntando sus pequeñas tierras y sus pocos recursos. Ese descubrimiento de la reciprocidad y de la solidaridad entre iguales, como condición misma de sobrevivencia, no necesariamente ocurre, pues, solamente como prolongación de antiguas historias culturales propias, y no siempre sólo como una virtud producida por una necesidad límite, como la sobrevivencia; también proviene de necesidades de un sentido histórico colectivo para resistir al colapso de los hasta aquí dominantes o suficientemente firmes. La amplia red de organizaciones en donde los cristianos de la teología de la liberación, los pobres, los perseguidos y los núcleos de intelectuales y profesionales se asocian para resistir en la totalidad de

nuestros países, es una buena muestra de esa posibilidad.

En la experiencia reciente de algunos países, Perú por ejemplo, ciertas denominaciones como "autogestión", "empresas asociativas" y otras han sido usadas para caracterizar instituciones básicamente burocráticas, pero presentadas —en realidad con mucho éxito de propaganda, sobre todo fuera del país— como instituciones de democracia directa. Los grupos sociales vinculados a las entidades llamadas "autogestionarias", fueron vistos entonces como bases de una reorganización corporativa del Estado, como vía para superar una muy prolongada crisis de representación. El fracaso de estos esquemas, principalmente por las contradicciones del régimen que los sustentaba, llevó al incumplimiento de sus objetivos, y la crisis no ha hecho sino agravarse, fortaleciendo en muchas gentes el antiguo estereotipo de que todo tiempo pasado fue mejor. En América Latina, la experiencia de las décadas recientes ha sido para tanta gente tan desastrosa, que se ha llegado a pensar que en el futuro siempre hay algo peor. De ello puede desprenderse la sospecha de que las nuevas prácticas sociales que caracterizan lo privado social y lo público no estatal, están siempre o pueden estar, en riesgo de ser redefinidas y distorsionadas. Ese riesgo es real, seguramente, como lo es la represión más abierta y dirigida a la destrucción de esas prácticas, no sólo a su apropiación indebida o a su distorsión.

Un deslinde equivalente puede ser necesario respecto de todas las derivaciones ideológicas y políticas asociadas a la categoría de "informalidad", de tantos usos ahora en América Latina. Aquí, y por el momento, será suficiente insistir en algo ya señalado. En el mundo de la barriada (o de las callampas, o de las favelas, o de las ciudades perdidas, los rancheríos, y otros) conviven, se oponen y se usan las estructuras normativas del mercado, las del capitalismo, y las de la reciprocidad y de la solidaridad. Una buena parte de la población se mueve flexiblemente entre ambos universos normativos, según sus necesidades, como señal de que no tienen aún definida del todo su adhesión y lealtad definitiva a alguno de ellos. En ese sentido (no sólo psicosocial, sino estructural) esa población sigue siendo marginal y forma parte de la gran diversidad social que hoy caracteriza la estructura de la sociedad latinoamericana. La economía "informal" está for-

mada, en gran medida, por esa población, aunque otra parte de ella corresponde a gentes definitivamente asimiladas a la lógica y a las normas del capital y a sus intereses. El conflicto entre las perspectivas pertenecientes a la lógica y a los intereses del capital y las de la reciprocidad y la solidaridad es aprovechado, en favor de las primeras, por ciertas propuestas políticas.

Obviamente, para el "neoliberalismo", nada puede ser tan plausible como la economía llamada "informal": en ese mundo las reglas del mercado pueden operar con la máxima libertad posible; la calidad y el precio de los productos (bienes o servicios) no están sujetos a control alguno; los salarios no están regidos por ninguna estructura legal; no hay seguro social, vacaciones, compensaciones, derechos sindicales. Nadie paga impuesto directo alguno, aunque todos exigen servicios del Estado. Ninguna organización de los explotados del sector sería tolerada. Todo eso permite un complicado engranaje de articulación entre la gran empresa "formal" y el trabajo y el mercado "informal", cuyos beneficiarios son obvios, puesto que ninguna economía "informal" está realmente fuera del aparato financiero global del capital en cada país, y nadie ha demostrado que estén cortados los canales de transferencia de valor y de beneficios entre la economía "informal" y la "formal". Nada de eso impide destacar la excepcional energía y capacidad de iniciativa que los trabajadores "informales" ponen en acción cada día, para ser capaces de sobrevivir en las condiciones de crisis, y también para producir y ganar, para obtener empleo, ingresos y vivienda al margen del Estado y a veces en su contra. Todo ello, sin duda, puede y debe ser estimulado y desarrollado. Pero puede también ser orientado y canalizado, y allí está el problema: ¿hacia el pleno desarrollo del capital o hacia la solidaridad, la reciprocidad, la democracia directa de los productores?

Hay que insistir con cuidado. La opción no se plantea solamente entre el estatismo y el control, por un lado, y la libertad de mercado y de ganancia, por el otro. Los defensores de la segunda alternativa la presentan como la única garantía real de democracia, contra el peligro de totalitarismo estatista de la primera. Esa disyuntiva es falaz. El otro sendero lleva, en definitiva, a lo mismo, al verticalismo de las corporaciones, que puede competir y compite con el del Estado, pero

que está siempre profundamente articulado con él. La disyuntiva entre lo privado y lo estatal no es otra cosa que una diferencia dentro de la misma racionalidad instrumental, cuyo dominio ha terminado produciendo la crisis secular y el actual desconcierto.

Estatismo y Privatismo capitalistas no son actualmente otra cosa que Scila y Caribdis para los navegantes de la historia actual. No tenemos que optar entre ellas, ni tampoco temerlas. La nave de la racionalidad liberadora viaja hoy con una nueva esperanza.



# Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría

*Aldo Solari\**

El pensamiento de Medina Echavarría sobre la Universidad puede ser acotado fácilmente. Abordarlo supone, sin embargo, la doble tarea de atender tanto la variedad de las situaciones en las universidades latinoamericanas, como la complejidad del pensamiento de Medina al respecto. Cada una de estas tareas es por sí sola bastante difícil; en su conjunto, ellas plantean un desafío casi insuperable, al menos para mis capacidades. He concluido entonces que quizá el método más razonable consista en examinar cuáles son o cuáles fueron las principales preocupaciones de Medina respecto de la Universidad, y en qué medida la evolución posterior de ésta ha respondido a tales inquietudes o hasta qué punto han perdido validez.

Es sabido que Medina Echavarría era un gran sociólogo. Sin embargo, su pensamiento iba mucho más allá de los cánones de una disciplina que cultivó con un rigor insuperable y con clara conciencia de sus limitaciones. En el bueno y viejo sentido del término, Medina era un humanista. Por ello, no es extraño que su análisis de la Universidad latinoamericana se formulara en tres dimensiones fundamentales. Una, la propiamente sociológica, trataba de interpretar las causas y consecuencias de los distintos factores sociales que confieren a la Universidad sus peculiaridades y determinan los desafíos que debe enfrentar. La segunda, es una dimensión filosófica y tiene que ver con la idea de Universidad que prevalece en sus escritos. Por último, y por cierto no menos importante, está la dimensión ética, una ética de la responsabilidad en el sentido weberiano, la de cómo deben comportarse los líderes sociales y, particularmente, los universitarios, para que la esencia de esa idea de Universidad no sucumba ante las presiones sociales que la ponen en peligro.

La primera dimensión, la interpretación so-

ciológica de la Universidad, sólo puede comprenderse dentro del marco más general del papel de la educación en las sociedades industriales modernas. Son las más desarrolladas “las que perciben hoy como supremo problema vital el darse plena cuenta y tomar nota de las conexiones entre la educación, el estado de la economía y la estructura social” (p. 105)<sup>1</sup>.

Al menos tres son los fundamentos subyacentes en esta preocupación. El primero, es la presión del igualitarismo generalizado. La “democratización fundamental” supone generalizar la enseñanza secundaria, aspiración casi cumplida, y gradualmente la enseñanza superior. El segundo, la exigencia de mantener y ampliar la capacidad productiva, esto es de proporcionar una preparación cada vez mayor a todos los ciudadanos. El tercero, es la tecnificación general de la existencia, lo que Skelsky ha llamado la “preformación de la vida por la ciencia”, tema que Medina aborda recurrentemente en sus escritos.

La educación aparece así como factor del desarrollo y mecanismo de transformación social. En ambas dimensiones se plantean diversas cuestiones sustantivas que por razones de espacio estoy forzado a omitir. Hay una, sin embargo, que es menester mencionar: la necesidad de que la educación proporcione una oferta de formaciones adecuada, esto es, funcional a las necesidades del desarrollo. Tal exigencia alcanza a todos los grados o niveles educativos, pero es particularmente fuerte respecto de la enseñanza superior, “que es la destinada a llenar los cuadros dirigentes de carácter técnico y administrativo de ese tipo de sociedades” (p. 133). Esta funcionalización tiene que compaginarse de algún modo con otros tipos de necesidades, “no menos imperiosas, que derivan de la tarea tradicional que

\*Ex Coordinador del Proyecto de Desarrollo Social y Rural del ILPES.

<sup>1</sup>Las menciones de páginas en este artículo se refieren todas a José Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, México D.F.: Siglo XXI Editores, segunda edición, 1970.

siempre ha asumido la educación. Los dos momentos de esa tarea tradicional, en que nunca dejó de insistir la sociología de la educación clásica son, como es sabido, por un lado la transmisión a las generaciones jóvenes por las generaciones adultas de un determinado patrimonio cultural; y, por otro lado, el papel que esa transmisión juega en el mantenimiento de la cohesión social de una sociedad dada" (pp. 133 y 134).

Aunque las exigencias de estas diversas funciones no son de suyo incompatibles, tampoco son fácilmente armonizables. Aparecen así tensiones que derivan de las diferentes necesidades que, por su naturaleza, la educación, considerada desde el punto de vista sociológico, debe satisfacer. Las exigencias nuevas y antiguas y la armonización de éstas y aquéllas imponen la necesidad de transformaciones profundas en el sistema educativo y, desde luego, en la Universidad. Medina manifestó especial interés en estos cambios y vale la pena transcribir la manera como plantea esa preocupación. "La pregunta es ¿por qué son difíciles ciertos cambios en las Universidades latinoamericanas, que parecen sin embargo esenciales?" (p. 143).

Para dilucidar este interrogante, conviene recordar los factores más generales que llevan en todas partes a proponer la reforma de la Universidad. Son esencialmente dos: la creciente "masificación" de ésta y la intensiva y generalizada preformación de la vida por la ciencia. En la época en que escribía, Medina otorgaba importancia menor a la "masificación". Pensaba que en América Latina los fenómenos de esa naturaleza no eran representativos. "Y cuando se analizan las dificultades acarreadas por ese fenómeno, resultan imputables a las debilidades de la organización universitaria misma, más que a los efectos de la supuesta avalancha" (p. 149). Sabemos hoy que esa avalancha está lejos de ser supuesta. El crecimiento de los sectores medios a que el mismo Medina aludía y la incidencia de otros factores, han tornado incontenible el aumento de la matrícula universitaria. Paradójicamente, este fenómeno se produce incluso en países que no han sido capaces de universalizar la enseñanza primaria.

Junto con atribuirle una significación secundaria a la masificación, Medina pensaba que lo más importante y decisivo para el análisis sociológico de la situación universitaria en los distintos

países de América Latina era el grado de preformación de la vida por la ciencia. "Las sociedades latinoamericanas no están todavía impregnadas en conjunto y de manera homogénea por semejante preformación existencial por la ciencia, que es la nota dominante de las sociedades industrializadas" (pp. 149 y 150). Es decir, las heterogeneidades entre las sociedades latinoamericanas y dentro de ellas, en esta materia, hacen que las demandas del sistema social a las universidades no sean las mismas en todas partes. Sin embargo, las demandas de una diferenciación funcional creciente de la Universidad son bastante generalizadas. Simplificando, ellas tienen que ver con la ciencia y la investigación, la preparación profesional y la formación cultural. "Todos los sistemas universitarios con vitalidad consiguen de alguna manera satisfacer las exigencias de estas tres tareas" (p. 154).

En el caso de América Latina son las universidades mismas las que de algún modo se han adelantado a las presiones sociales, creando carreras profesionales vinculadas a las nuevas exigencias del desarrollo. A pesar de ello, las universidades no han tenido la fortaleza suficiente como para asumir este desafío sin desmedro de sus tareas básicas. "Ellas son: 1. ampliar y perfeccionar la función de la enseñanza profesional y esto en vista de las necesidades previstas por los planes de desarrollo económico; 2. suplir y complementar las deficiencias de la enseñanza secundaria y reforzar así, más por necesidad que por influencias de una doctrina, el papel de la función cultural. Tanto más cuanto se trata de instrumento necesario para llevar a su plenitud integraciones nacionales aún no conseguidas por algunas partes; 3. emprender el cultivo de la ciencia pura y un amplio programa de investigaciones científicas. Investigaciones no sólo dictadas por lagunas reconocidas en el sistema de las ciencias, sino más bien y sobre todo por los problemas de más urgente solución" (p. 162).

En una época en que la teoría de la formación de los recursos humanos y la planificación correspondiente de sus necesidades nos impregnaba casi a todos, Medina consideraba que la dificultad principal consistía en que las universidades aceptaran los rigores de la planeación tal como él la concebía. Sin duda estaba en lo cierto. No debe olvidarse, empero, que las condiciones esenciales de su enfoque nunca se dieron y que es

difícil que lleguen a materializarse en el futuro previsible.

Medina aseveraba que la planeación educativa es imposible si los planificadores no tienen en claro con alguna precisión para qué clase de sociedad emprenden su tarea planificadora; o, dicho de otra manera, cuál es el tipo de hombre que pretenden formar para una determinada sociedad (p. 141). Esto es verdad si involucra que la sociedad o sus grupos dominantes tienen definida esa concepción, no quedándole al planificador otra alternativa que recogerla, so pena de elevar un castillo utópico sin fundamentos sociales. Pues bien, es notorio que la clase de sociedad y el tipo de hombre que se desean no están nada claros, por decir lo menos, en las sociedades latinoamericanas. Todo indica que ha existido y prevalece un alto nivel de conflictividad sobre los proyectos societales, más allá de las unanimidades en principios genéricos que nada significan porque a nada concreto comprometen. La ausencia de ese proyecto político claro explica por qué los países de América Latina han tenido y tienen muchos planes, muchos planificadores, pero no planeación propiamente dicha. El mayor logro de ese esfuerzo de modernización por trasplante, que es la planeación educativa, ha sido la formulación de diagnósticos más o menos precisos —como previsión, no como transformación— de las tendencias hacia el futuro.

Medina señalaba que en un proceso de planeación el diagnóstico sólo adquiriría su verdadero sentido si era formulado en función del estado al que se quería llegar. De lo que se trataba, en efecto, era de percibir correctamente la distancia entre el estado actual y el deseado, e identificar los instrumentos para salvarla. Como ello no era posible se creó, diría yo, una especie de código de diagnóstico, que indicaba e indica lo que hay que saber sobre la situación de un país. En definitiva, las universidades sólo han podido hacer lo mismo, salvo en situaciones muy especiales, plasmando en sus planes el consenso de una cierta continuidad, mucho más que el de una auténtica transformación.

En cambio, el proceso de masificación ha sido tan evidente, que no se requiere esgrimir cifras para sustentar su importancia. Las universidades latinoamericanas han reaccionado de maneras disímiles y se precisarían informes muy detallados para dar cuenta de la complejidad de

la situación. En términos generales, sin embargo, es posible decir que, por razones fáciles de comprender, las peores consecuencias de este proceso han sido mucho mejor superadas por las universidades privadas elitistas que por las públicas. A través de la limitación de sus cupos y del trasplante de los modelos norteamericanos, muchas de las primeras se han liberado del proceso de masificación o lo han absorbido sin detrimento de los niveles que una selecta clientela considera satisfactorios. Esto no impide que en algunos países hayan pululado universidades privadas pequeñas de muy bajo nivel, carentes de toda clase de medios que las hagan merecedoras de ese nombre, pero que satisfacen las aspiraciones más modestas de una clientela diferente. Las universidades públicas son en general las que han pagado más caro el costo de la masificación. El crecimiento explosivo de las matrículas públicas no puede en parte alguna ir acompañado de un aumento similar de los recursos financieros.

Hay algo, empero, más grave, que ya había preocupado a Medina. La matrícula crece mucho más rápido que la posibilidad de contar con profesores de nivel adecuado. En esas circunstancias, se multiplican los profesores de escasa preparación, se pide a los mismos de antes que dicten conferencias con ayuda de un micrófono para dirigirse a un enorme auditorio o, más comúnmente, se recurre a ambos procedimientos. Al deterioro del nivel se agrega el hecho de que la Universidad se va convirtiendo en una institución cada vez más dedicada a certificar conocimientos, pese a la gradual disminución de sus posibilidades de tener éxito en esa tarea de fines puramente profesionales. Como lo había percibido Medina, se produce una brutal contracción del "espacio educativo juvenil".

Las presiones son irresistibles y en muchos países cualquier medida que limite el ingreso a la Universidad es considerada incompatible con las exigencias de la democratización. Se multiplican, entonces, los cursos propedéuticos, los llamados a veces estudios generales —terminología que a Medina no le gustaba— o, también, los ciclos básicos. La justificación de estas iniciativas no ofrece mayores problemas. Se trata de cumplir una de las grandes funciones de la Universidad, la trasmisión de un patrimonio cultural que nunca debe dejarse de lado frente a las exigencias de la profesionalización. Pero si esta función existe,

es inocultable que también existen otras, muchas veces más importantes que aquella. En la mayoría de los casos no se trata —porque realmente sería imposible— de la transmisión de un patrimonio cultural al nivel tradicional universitario, sino de la tarea, mucho más modesta, de paliar las deficiencias de la enseñanza secundaria.

Como es obvio, esta etapa tiene también la función de servir de sistema de selección previa a la carrera profesional. En el pasado, el alumno ingresaba directamente a ella; ahora continúa ingresando directamente a la Universidad, pero a un ciclo previo. Es interesante constatar que en el pasado algunas carreras profesionales nunca dejaron de lado la transmisión del patrimonio cultural, porque además de profesionales procuraban formar cuadros dirigentes. Medina señalaba con respeto el éxito de las facultades o escuelas de Derecho en esa función. La justificación de los ciclos propedéuticos en términos de la necesidad de ir más allá de una formación puramente profesional no es, por lo tanto, suficiente, puesto que si se legitima la necesidad del contenido, la de que deba transmitirse previamente requeriría otra justificación. Ella reside en ese papel selectivo previo a la carrera profesional. En algunas universidades el ciclo propedéutico cumple también una función de “socialización política”, puesto que son las ciencias sociales las que ocupan un lugar principal o exclusivo en esta fase porque el nivel en que se las entrega a los estudiantes favorece el discurso ideológico más que el científico.

Por este camino, como hubiera ocurrido por tantos otros, nos enfrentamos a un problema que mucho preocupó a Medina, el de la Universidad en su entorno político y, particularmente, el de las relaciones entre la Universidad y el Estado. La historia muestra hasta qué punto esa relación ha sido compleja y azarosa. También prueba que las universidades libres han sido compatibles con regímenes de escaso o nulo pluralismo político.

En la situación de América Latina, la reforma de las universidades es imprescindible. Las transformaciones factibles son de tres tipos: las de carácter político, que parten del Estado; las corporativas, que surgen de la propia Universidad; y aquellas en las que convergen los esfuerzos paralelos de la Universidad y el Estado. Las de tipo político tienen una larga historia en América Latina y vale la pena hacer un breve análisis de las más recientes, esto es las emprendidas por

los gobiernos autoritarios y que Medina no llegó a analizar. Lo más notorio de esas intervenciones autoritarias ha sido el esfuerzo de “purificación ideológica”, por designarlo de alguna manera. Fueron excluidos de la Universidad todos los profesores, e incluso los funcionarios administrativos, declarados o sospechosos de “izquierdismo”. En su lugar se nombraron rectores, decanos, profesores y funcionarios “ideológicamente puros”, es decir, no contaminados ni de cerca ni de lejos por el virus marxista. Este proceso fue obviamente muy doloroso para sus víctimas, que lo percibieron como una gran transformación de la Universidad y que hoy consideran que su reincorporación a la misma constituye un gran cambio, lo que sin duda es cierto en términos generales.

Es ineludible interrogarse acerca del significado de este proceso en términos institucionales. Cuando se refería a las reformas de tipo político Medina pensaba en aquellas “que han puesto a la Universidad sobre cimientos completamente nuevos o renovados” (p. 165). ¿Se operaron auténticas reformas en este proceso? Es difícil creerlo, menos aún en los términos que las vislumbraba Medina. Los cambios estructurales fueron muy tímidos y produjeron, por eso mismo, resultados muy parcos. Esto se corresponde bien con las publicaciones existentes en materia de seguridad nacional. Es raro y generalmente episódico que ésta postule que la educación deba ser objeto de transformaciones sustanciales. El peligro reside en las inclinaciones ideológicas atribuidas a la mayoría de los profesores. Una vez que éstos fueron eliminados y sustituidos por personas con la orientación adecuada, es decir, favorables al régimen, se estimó que lo esencial de la tarea se había cumplido. A esto acompañó, obviamente, la supresión de carreras “peligrosas” por sus connotaciones ideológicas, como sociología, o la prohibición del uso de determinados textos en su enseñanza. La decisión de conjurar el “peligro” que entrañaban ciertas carreras llevó a absurdos. Así, en el Uruguay se suprimió una carrera nueva, estrictamente vinculada a las ciencias naturales, porque sus primeros egresados habían sido “tupamaros”. En términos generales, empero, los problemas de muy diversa índole que sufrieron las universidades durante el imperio de regímenes autoritarios introdujeron muy pocos cambios verdaderamente estructura-

les como para hablar de una reforma, o de una contrarreformación, si se quiere. Así lo confirma lo que ocurrió luego de la vuelta a la democracia: muchísimas personas volvieron a sus cargos, reinsertándose en una estructura orgánica prácticamente intacta.

En los regímenes autoritarios prevalece un proyecto que acentúa la función estrictamente profesional en desmedro de la transmisión del patrimonio cultural; sin embargo, salvo excepciones, las inflexibilidades y resistencias de las universidades hicieron que el cambio fuera más de matiz que fundamental.

Es curioso y digno de un análisis imposible de abordar aquí el hecho de que aun cuando la doctrina de la seguridad nacional manifestó una verdadera obsesión por el problema de la educación, haya carecido de un proyecto educativo digno de tal nombre. Así, en un extenso documento en que se la expone y se la aplica al Uruguay, redactado ocho años antes del golpe de Estado, ese magisterio es objeto de un análisis especial. Se parte de un triple supuesto: i) que prácticamente todos los líderes y una elevada proporción de los docentes profesan ideologías izquierdistas; ii) que usan la cátedra para transmitir esas ideologías a sus alumnos; iii) que logran positivos resultados en esta tarea. La enseñanza, sobre todo media y superior, es considerada un mecanismo de producción y reproducción del izquierdismo. Como los autores de dicho documento no se plantean ninguna duda acerca de la capacidad real de los sistemas educativos para transmitir valores e ideologías, los buenos profesores conservadores son mirados como agentes capaces de inducir un vuelco en esta situación. Todo el problema es, en el fondo, una cuestión de selección del personal docente, no de transformación de las estructuras del sistema. Estas deben ser modificadas sólo si, como puede ocurrir con algunas disposiciones legales o reglamentarias, se erigen en un obstáculo para que los encargados de la selección del personal actúen con máxima libertad. Pero este afán de abolir las normas que garantizan los derechos, es típica de los regímenes autoritarios y configura un fenómeno general, que trasciende el ámbito puramente educativo.

Aunque en forma involuntaria, estos regímenes indujeron un cambio importante en materia de investigación, el cual se tradujo en la proli-

feración de centros privados, dedicados particularmente a las ciencias sociales, con el apoyo de fundaciones en general extranjeras. Concebidos para sustituir la investigación que ya no podía hacerse en las universidades, estos organismos lograron llevarla a un nivel muy superior al que había tenido en el pasado. En ese sentido, y también sin proponérselo, mostraron lo poco favorable que es el ambiente de las universidades para promover la investigación. Con la vuelta al régimen democrático, a estos centros se les ha hecho más difícil obtener el financiamiento adecuado, puesto que ya no obran las circunstancias que justificaron su creación y funcionamiento. Sin embargo, han logrado seguir funcionando y lo más sintomático es que muchos investigadores expulsados de la Universidad durante el autoritarismo han preferido permanecer en esos centros privados.

Los nuevos regímenes democráticos, restituyeron las garantías de que tradicionalmente habían gozado las universidades, pero no han mostrado mayor interés en promover en este ámbito proyectos de reformas de tipo político en el sentido que Medina asignaba a este concepto. En otros términos, la restauración democrática dejó el camino abierto a las reformas de tipo corporativo. Bueno es recordar, antes de entrar a analizarlas, que si bien Medina se opuso en forma inequívoca a la intervención de tipo estrictamente político en los asuntos universitarios, atribuyó importante responsabilidad a las universidades en lo sucedido. "Semejante intervención se ha debido en muchas ocasiones más que a la robustez de las ambiciones políticas, a la debilidad de las pretensiones universitarias" (p. 163). O, de otra manera, "la Universidad necesita para encarar al Estado la legitimidad social de una autoridad reconocida por todos. Y esa autoridad no la tiene si su prestigio como institución es deficiente. Se va así más allá del caso —no infrecuente— de una "politización" de la Universidad que invoque por sí sola, por confusión de límites, la interferencia estatal" (p. 164).

Estos textos admiten pues dos interpretaciones. Primero, la Universidad es incapaz de legitimarse debidamente y, por lo tanto, de oponer una resistencia que sea percibida como legítima, valga la redundancia, a las usurpaciones del poder político. La segunda, peor todavía, es que, al margen de su incapacidad para legitimarse la

Universidad misma es la que se deslegitima al politizarse totalmente. En el primer caso, carece de los instrumentos necesarios para oponerse a una intervención que de todos modos es arbitraria; en el segundo, todo ocurre como si la Universidad lo convocara. Este enfoque está relacionado con la pobre opinión que Medina tenía de las reformas de tipo corporativo y, explícitamente, de la llevada a cabo en Córdoba, que a su juicio desencadenó la politización de algunas universidades, fenómeno que se ha transformado en el mayor peligro para ellas.

La famosa distinción entre Universidad enclaustrada, militante y partícipe, en donde la hipótesis sociológica y el supuesto filosófico se aunan de manera prácticamente inextricable, está vinculada a estas preocupaciones. La universidad enclaustrada es siempre excepcional y carece por completo de viabilidad en América Latina. Su antítesis, la militante, no lo es menos, ya que "acaba precisamente con la Universidad misma". Es decir, si ésta pretende transformarse o se convierte en un microcosmos que reproduce exactamente los conflictos y pasiones del mundo, la tarea científica en su seno desaparece y "sólo quedan gritos sustituyendo las razones". Obviamente, Medina se inclinaba por la Universidad "partícipe", vale decir aquella que, entre otras funciones, otorga peculiar importancia al análisis de los problemas contemporáneos, pero lo hace tomando distancia, con la objetividad y la tranquilidad espiritual que son características del trabajo científico.

Antes, durante y después de las intervenciones militares, América Latina ha conocido el fenómeno de la Universidad militante. Personalmente, creo que se trata de algo tan indeseable como explicable. Las universidades, sobre todo las grandes, constituyen importantes centros de poder que difícilmente escapan a la confrontación política y que más bien la atraen a su seno. Las soluciones apolíticas o, mejor dicho, las que Medina llamaría auténticas universidades partícipes son muy escasas. Lo que hay es una compleja gama de formas "militantes".

A veces, y esto se da sobre todo en las universidades privadas, domina sin contrapeso un grupo que propicia un proyecto político bien definido. Sea cual fuere el poder de dicho grupo dentro de la sociedad en su conjunto —y es obvio que alguno debe tener—, dicha gravitación re-

sulta abrumadora en el ámbito de la Universidad. En ocasiones, esta situación se presta a equívocos. Si el grupo en cuestión es relativamente ingenioso puede dar la impresión de que su comportamiento se ciñe a normas estrictamente académicas y que la Universidad que controla es genuinamente "partícipe", al preocuparse de los problemas contemporáneos. En otros casos, el poder interno está distribuido entre todos los grupos políticos de significación dentro de la sociedad global. También se ha dado en América Latina el fenómeno de la Universidad que se transforma en centro político de oposición al gobierno. En casos extremos, como los que protagonizaron en sus tiempos las universidades de Caracas y de Montevideo, la versión "militante" se convierte realmente en lo que yo llamaría "delirante". Es lo que sucede cuando los grupos dominantes o los que aparecen como tales en su interior pretenden transformarla en instrumento básico de la "revolución total". La propaganda ideológica excluyente ocupa el lugar de la investigación científica, pero sistemáticamente intenta cubrirse con los ropajes de ésta.

Los procesos de redemocratización parecen haber ido acompañados de una disminución de la intensidad del fenómeno de la Universidad "militante", a lo que parecen haber coadyuvado, entre otras causas, los sustanciales cambios que se han operado en la composición de la matrícula. Sea como fuere, las reformas en que convergen la Universidad y el Estado son, sin duda, de difícil alumbramiento.

Quizás la mejor manera de percibir la situación de la Universidad en América Latina y su incapacidad para cumplir sus fines superiores consista en considerar, para concluir este trabajo, la siguiente reflexión de Medina: "La apertura al mundo de la actividad universitaria —su única manera de influir sobre él— sólo cabe, en consecuencia, en la forma de la 'Universidad partícipe' es decir no militante ni enclaustrada. 'Universidad partícipe' es aquella que enfrenta los problemas del día aceptándolos como tema riguroso de su consideración científica, para afirmar únicamente lo que desde esa perspectiva se puede decir. Hace tiempo que se formuló el criterio de la neutralidad valorativa de la ciencia. Y aunque la sociología del conocimiento crea descubrir hoy los secretos de su génesis —que para nada afectan al contenido de su validez— y pueda discutir-

se por mucho tiempo la amplitud de los límites en que parece aceptable, no cabe duda de que seguirá siendo mientras subsista la ciencia, el principio inexpugnable del diálogo universitario”.

“¿Constituye la Universidad en los días que corren el ‘principio promotor de la historia’ en la

América Latina? ¿Es el lugar en que se despliega ‘la más alta conciencia’ en nuestra época? ¿Ofrece, en suma, con toda plenitud su poder espiritual? Contrariando los mejores deseos, la respuesta está muy lejos de ser rotunda e impone inquietantes reservas” (pág. 169).



# Los dilemas de la legitimidad política

*Francisco C. Weffort\**

*La urgencia —la conciencia de esa urgencia— es (...) la característica esencial del actual momento latinoamericano.*

*La fórmula democrática puede perecer consumida por el estrago de la ineficacia. Pero también puede morir por una anemia galopante en la savia mantenedora de su legitimidad. Ahora bien, conviene en ese punto no engañarse ante ambas amenazas; la segunda es mucho más grave e implacable que la primera. (...) la evaporación completa de las creencias, la quiebra moral que hasta en sus últimos fundamentos puede tener la disolución de esa fe —la anomia generalizada de todo un cuerpo social— no deja sino desesperanza y extremismo.*

JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA

El concepto de legitimidad política propone un debate sobre la democracia y la política, o mejor aún, sobre las posibilidades de que la democracia rescate el sentido de la política, después de una época en la que los regímenes autoritarios, a los que no faltó cierto sabor tecnocrático, la desacreditaron hasta el extremo de tornarla ridícula. Eso significa aceptar, desde luego, que el concepto de legitimidad política contiene una afirmación de principio, por lo demás fundamental a todo pensamiento auténticamente democrático, cual es la primacía de la razón histórica sobre la razón instrumental.

El hecho de que comencemos por hacer algunas referencias conceptuales abstractas no debe inducir a nadie a imaginar, con temor, que los dilemas de la legitimidad política nos obliguen a todos a caminar por la estratosfera. No, al menos no todo el tiempo. La verdad es que cuando se habla de legitimidad política se habla también, y sobre todo, de hechos muy reales y muy dramáticos de una época histórica: precisamente de ésta en que nos ha tocado vivir.

La combinación de la reflexión teórica con la

sensibilidad a la experiencia viva de la historia es una de las características más atrayentes del pensamiento de José Medina Echavarría, gran maestro español que, después de la guerra civil, hizo de América Latina su segunda patria. Además, pienso que el estudioso de la sociología y la política no dejará de advertir lo mucho que estas reflexiones, que presento ahora, deben a la inspiración de Medina, aun cuando debamos empeñarnos en comprender un momento histórico del que él, por desgracia, ya no puede participar. Y, como era propio de su pensamiento y de toda reflexión que procura aclarar hechos e ideas, siempre que se pueda conviene comenzar por definir aquello de lo que se habla. Precisamente para eso existen los conceptos, de modo que a ellos se refiere principalmente la parte inicial de la presente exposición. A continuación, examino la crisis de algunos países de América Latina. (Sé que todos están en crisis, pero sólo hablo de algunos). Y en la última parte trataré los que a juicio mío considero como los dilemas actuales de la legitimidad política y las posibilidades (¿será sólo un sueño?) de construir la democracia en esta parte del mundo.

## I

### Legitimidad: dimensiones de un concepto

En un trabajo importante de comienzos de los

\*Funcionario del Centro de Estudios de la Cultura Contemporánea (CEDEC).

años sesenta, titulado *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, José Medina, con los ojos abiertos hacia la historia del presente, ofrece las dimensiones básicas de aque-

llo que la sociología y la ciencia política entienden por legitimidad política: “el hueco de la estructura de poder que mantiene todavía la inadecuada transformación de los partidos políticos históricos que forjó en su momento —y con gran acierto— el sistema de la hacienda, es un vacío gravísimo porque deja en el aire —sin sustancia— las raíces de la legitimidad”<sup>1</sup>. En la página siguiente, Medina agrega, tratando de concretar el sentido del concepto: “No es imposible que las viejas clases —las oligarquías de otrora— sean capaces de ganar una nueva legalidad si se esfuerzan por modificar a la altura de los tiempos su ‘fórmula’ política”. Y aún más: “El vacío de poder dejado por el proclive de la oligarquía secular (...) tratan de colmarlo con esfuerzo pacífico las nuevas organizaciones —quizás con excesivos tropiezos y tanteos— de las fuerzas productivas más importantes (...) de las modernas sociedades industriales”.

Con el poder de síntesis que le era característico, Medina entrega al lector, junto con las dimensiones básicas de un concepto fundamental de la sociología y de la política, las cuestiones medulares de toda una época histórica. Me propongo resumirlas en cuatro puntos:

Primeramente, cuando hablamos de legitimidad política, mencionamos, en primer lugar, la existencia de creencias, normas y valores —según sugiere Max Weber, de cuya obra Medina fue, además, el principal representante en América Latina—, que plasman el espacio de las acciones y de las relaciones sociales, éstas siempre ligadas a la noción de una reciprocidad de sentido entre los actores. De modo más específico para el campo de la política, se habla de la legitimidad de un líder frente a sus seguidores, de un gobierno frente a los ciudadanos de una república, de un partido político frente a sus electores, de una clase (o élite) como dirigente de una sociedad, etc. En todos los casos imaginables, la legitimidad política se caracterizará, sin embargo, por un rasgo que es propio de la legitimidad de la dominación social en general. Y, siempre según Weber, la legitimidad de una relación de dominación social estará en el hecho de que quien obedece una orden lo hace como si ésta viniese de

una disposición interior, o como si el obedecer fuese algo de su propio interés: “Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea, de interés (externo o interno) en obedecer, es indispensable en toda relación auténtica de autoridad”<sup>2</sup>. En una palabra, la raíz de la legitimidad del mando está en el consentimiento de quien obedece. Tenemos, por lo tanto, un concepto muy bien definido, que puede ser objeto de un análisis muy preciso y muy específico.

En todo caso, pienso que es importante señalar que Medina, y en este caso también ciniéndose al espíritu de la sociología weberiana, da al concepto un sentido mucho más amplio. Al hablar de legitimidad política, menciona, más que relaciones de dominación política, la existencia de un sistema social. Se refiere al sistema de la hacienda, en el que cree encontrar la matriz de la organización social, económica y política de la América Latina tradicional. La presencia de este sistema en el plano político se evidencia de la manera más clara posible. Para él, la hacienda es “protectora y opresora a la vez, es decir, autoritaria y paternal. Y esa imagen de las relaciones de subordinación —protección y obediencia, arbitrariedad y gracia, fidelidad y resentimiento, violencia y caridad— (...) es mantenida intacta por mucho tiempo cuando al rey sucede el presidente de la República. El modelo de autoridad creado por la hacienda se extiende y penetra por todas las relaciones de mando y encarna en el patrón la persistente representación popular”<sup>3</sup>.

En los años sesenta, cuando Medina escribió este libro, la sociedad y el Estado que el sistema de hacienda había producido se hallaban en la tercera o cuarta década de su prolongada crisis, un larga crisis que dejaba a la vista, muy manifiestas, las ruinas de una época en desaparición, al mismo tiempo que anunciaba el surgimiento de una nueva fase histórica. Sería, para Medina, la aparición de una nueva sociedad, de un nuevo

<sup>1</sup>José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires: Editora Solar/Hachette, 1964.

<sup>2</sup>Max Weber, *Economía y sociedad*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964, segunda edición en español. Es interesante anotar que don José Medina Echavarría fue el principal traductor de esta gran obra de Weber en la versión española. La primera edición de dicho libro en idioma castellano data de 1944, es decir, de la época de la Segunda Guerra Mundial; Medina, que a la sazón se hallaba exiliado en México, había sido redactor de la “Nota preliminar de la primera edición en español”.

<sup>3</sup>Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 34.

sistema social, moderno, urbano e industrial, no ya enraizado en la hacienda sino en la empresa y en la ciudad.

En segundo lugar, cuando hablamos de legitimidad política, mencionamos no sólo un sistema social, sino también una clase dirigente. El concepto de clase dirigente tiene en Medina orígenes diversos, que mencionaremos a continuación. La indagación, sin embargo, tiene orígenes declarados en un joven Max Weber, enfrentado a las vicisitudes del sistema bismarckiano y buscando otra clase para dirigir a Alemania que no fuese la "vieja clase" de los *junker*. Weber ofrece el modelo, pero la investigación es típicamente latinoamericana: "En la América Latina de hoy, ¿dónde están los grupos de hombres capaces de llevar a buen término el intenso proceso de transformación que sacude su cuerpo? ¿En qué clases apoyarse? ¿La clase política brotada del sistema de la hacienda y que gobernó no sin éxitos un trecho largo de su historia? ¿La nueva clase burguesa nacida de la exportación y de la industria? ¿La novísima clase proletaria de escasas experiencias de mando y apenas organizada?"<sup>4</sup>.

En los años sesenta, muchos de los que trabajamos con Medina —y nos beneficiamos tanto de su cultura excepcional como de su amplitud de espíritu y de su tolerante gentileza para con las opiniones divergentes, en particular las de sus discípulos— atribuíamos al concepto de clase dirigente un sentido mucho más vasto y ambicioso. Era, sin la menor duda, un eco de la fascinación que ejercía sobre nosotros cierta concepción de un marxismo, no diré vulgar, pero ciertamente romántico. A ejemplo de la misión redentora que el joven Marx atribuía al proletariado, la clase dirigente, más que únicamente dirigente, era, para algunos de nosotros, la portadora de las potencialidades del futuro, de la evolución global de la sociedad y, finalmente, de un sueño de redención de la humanidad. Es interesante anotar que tal idealización del concepto de clase dirigente —concepto construido sobre las expectativas utópicas creadas en torno del proletariado— tenía vigencia, aun cuando la clase en cuestión, como candidata a dirigente, fuese la burguesía. Ello puede verificarse fácilmente en los escritos de quienes, en esa época, todavía creían en las

posibilidades históricas de la llamada "burguesía nacional". Además, muchos de quienes así pensaban eran justamente de formación marxista.

Medina veía, ciertamente, la clase dirigente con una capacidad de acción y de transformación sobre la sociedad, pero, tomando el concepto en una acepción más próxima de Gaetano Mosca, de Raymond Aron y de Schumpeter, concebía un protagonista histórico de proporciones más modestas (¿más realistas?). Portadora de una "fórmula política", o sea, de un conjunto de justificaciones de un orden y de un sistema, la clase dirigente debe proponer un régimen, o una "legalidad", que debe ser legítima (porque, como sabemos, no toda legalidad es legítima) y eficaz. Por lo demás, debe ser capaz de "llevar a buen término" un proceso de transformación que ya se halla en curso, o sea, la metamorfosis de América Latina en una sociedad urbana e industrial moderna.

Estamos, pues, distantes de la noción de negatividad revolucionaria que caracteriza, en el marxismo, tanto hoy al proletariado como a la burguesía en su época de surgimiento revolucionario. Del mismo modo, Medina define distancias ante la visión unitaria, o unificadora, que el marxismo, por la fuerza de su concepción de la totalidad social, identifica en la clase dirigente. (Ejemplo de ese unitarismo totalizante es la célebre propuesta de Marx: las ideas dominantes de una época son las ideas de la clase dominante). Pero estamos también lejos de las visiones fragmentarias de algunas de las sociologías contemporáneas, deslumbradas con el espíritu (¿o la falta de espíritu?) de lo que por ahí se denomina postmodernismo. Para estas visiones fragmentarias, que se complacen en su propia insuficiencia, pierden su significado tanto la noción de dirección de la sociedad como la propia noción de sociedad, al menos en la acepción de sociedad global que le dio, desde siempre, la sociología clásica, ya fuera que ésta se originara en Marx, Durkheim o Weber.

Para una sociología como la de Medina, ejemplo brillante de la sociología clásica, la visión fragmentaria de la sociedad y la fragmentación del pensamiento deberían entenderse como otros tantos modos de expresión de una crisis tan prolongada que parece amenazar, en nuestra época, la propia posibilidad de una razón histórica. Medina raciocina, según sus propias palabras,

<sup>4</sup>*Ibid.*, p. 76.

como "un viejo liberal" y ello significa que raciocina como un hombre que cree en la racionalidad humana, sin que esa circunstancia le impida ver toda la violencia y la irracionalidad de la que también son capaces los hombres. A pesar de todos los grandes dramas y tragedias que le tocó presenciar durante su vida, a pesar del fascismo y de la guerra civil española, a pesar de los totalitarismos nazista y estalinista, a pesar de la gran crisis latinoamericana, Medina cree que la historia tiene un sentido y que corresponde a la razón tratar de llegar a él. Después de todos estos "a pesar de", no debería haber en Medina (ni en nosotros) muchos motivos para mostrarnos excesivamente optimistas. Pero, aún así, corresponde a la razón realizar el intento, so pena de que se vuelva definitivamente estéril.

La identificación sociológica (política) de una clase dirigente es la parte medular de este intento. La pregunta ¿quién dirige? también es una pregunta acerca del *sentido* de la sociedad y de su historia. Con esa visión, Medina examina la historia de América Latina para reconocer a las oligarquías del pasado el mérito de haberse erigido, en su época, en la clase dirigente que se crea al lado de la hacienda. Del mismo modo, con dicha visión espera también que esta clase dirigente llegue a ser sustituida por otra, que surge "con esfuerzo pacífico" en el proceso de formación de una nueva sociedad urbana e industrial.

En tercer lugar, el concepto de legitimidad política arremete, por consiguiente, contra el reconocimiento de la existencia, en la sociedad, de una estructura de poder. O, como fue el caso en los años sesenta, y aun en la actualidad en muchos países, de una crisis de poder. Medina habla tanto de una crisis de poder, de un "hueco de la estructura de poder" como de un vacío político —"vacío gravísimo porque deja en el aire, sin sustancia, las raíces de la legitimidad". Y ya hubo quien, fijándose más en el sonido de las palabras que en su significado, alegase, en el tono pomposo de los falsos descubrimientos, que, como en la física, en la política poco existe el vacío, argumento basado en palabras y, por consiguiente, de poco valor.

Lo que se objeta en este caso es la importancia que Medina atribuye al concepto de legitimidad. Cuando emplea las metáforas de "vacío" y de "hueco de la estructura de poder", pretende sólo subrayar algo que con frecuencia se olvida:

el poder no se sustenta sólo en la eficacia (ni siquiera en la fuerza); tiene que ser legítimo. Y, como dice, en pensamiento sorprendente para muchos, "si mucho se aprieta es más importante la legitimidad que la eficacia", o más adelante: "El hombre heredero de la mejor tradición europea preferirá siempre la posibilidad del diálogo, o si se quiere el valor quizá intangible de la legitimidad sobre el pragmatismo de la eficacia"<sup>5</sup>. ¿Se puede pedir mayor claridad democrática? ¿Se puede pedir más claridad en la crítica al vicio tecnocrático de una razón instrumental que tergiversaba el sentido de la política de los años sesenta y que, aun con mayor gravedad, continuó tergiversando el sentido de la política en los regímenes autoritarios de las décadas siguientes?

En cuarto lugar, la cuestión de la legitimidad política remite directamente al tema institucional, el de los regímenes políticos y, en particular, el de los partidos políticos. En la visión de Medina, la crisis de la legitimidad en América Latina está ligada directamente a la crisis de los "partidos históricos". Estos son, por ejemplo, los blancos y los colorados del Uruguay, los republicanos del Brasil de la primera república y, en sentido más general, los liberales y los conservadores que se distribuyen un poco por todos lados en los viejos regímenes oligárquicos de América Latina. Creo que este es un aspecto especialmente significativo, cuando recordamos, con Enzo Faletto, que la preocupación por los mecanismos institucionales no estaba de moda en los años sesenta. Al menos entre los sociólogos (en verdad, es más que eso, podríamos hablar en este caso de la intelectualidad latinoamericana en su gran mayoría), el tema institucional estaba totalmente pasado de moda<sup>6</sup>.

Medina, por consiguiente, nadaba contra la corriente cuando afirmaba que la legitimidad política, más que un tema relativo al sistema social, a las relaciones entre las clases y la estructura de poder, era un tema también de las entonces despreciadas formas institucionales. Cuando se habla de legitimidad política, se habla también de partidos políticos, de sistemas electorales, de re-

<sup>5</sup>*Ibid.*, p. 129.

<sup>6</sup> Me refiero a la participación de Enzo Faletto en el seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina.

gímenes de gobierno, materias que son motivo de amplias digresiones en *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. El tema de la legitimidad política trae, por consiguiente, a debate también el tema de la "legalidad", es decir, de todo el conjunto de instituciones legales que dan forma a la organización del poder.

En una palabra, cuando se habla de legiti-

dad política, se habla de democracia política, de la democracia que existe o de aquella que deseamos que llegue a existir. "La democracia es, ante todo, una creencia, una ilusión si se quiere, un principio de legitimidad"<sup>7</sup>. O, como dice un poco antes, en el párrafo inmediatamente anterior: "...los sistemas democráticos dependen sobre todo de una vigencia, o sea, de la creencia en la legitimidad de la élite".

## II

### Legitimidad y hegemonía: conceptos históricos

Estos cuatro requisitos que veo asociados a la noción de legitimidad política no deben entenderse a manera de condiciones meramente analíticas, las cuales, en cuanto tales, podrían valer para cualquier época histórica. El sentido histórico de las propuestas teóricas de esta índole se entiende cuando Medina reconoce, por ejemplo, a las clases oligárquicas de este período de crisis cierta capacidad de mando, cierta concepción de unidad nacional, pero comprueba también en ellas un apego a sus intereses particulares, que pesa demasiado para permitirles actuar con eficacia como clases dirigentes. Se trata, por consiguiente, de una constelación histórica, en la cual, por otro lado, las nuevas izquierdas, tanto por la urgencia de sus problemas inmediatos como por su propia formación y por sus sueños idealistas, son pobres en sus concepciones de la legitimidad nacional y, en conjunto, dotadas de frágiles instintos de poder y de mando<sup>8</sup>. Estamos, como ya se dijo, en el campo de la célebre reflexión de Max Weber. Pero como para indicar hasta dónde pueden llevar situaciones como éstas, no faltan en Medina las referencias a momentos posteriores a Weber, en especial a la República de Weimar, con su connotación de fragilidad de la civilización y de la democracia ante la avalancha brutal de la irracionalidad y la violencia.

El concepto de legitimidad política envuelve, entonces, en el pensamiento de José Medina una amplia significación histórica y obliga a la refle-

xión a salvaguardar aspectos de la formación de América Latina y de los Estados latinoamericanos, al menos desde los movimientos de independencia, muchos de ellos acompañando las olas históricas creadas en Europa por las ambiciones napoleónicas. "... el hecho de que la libertad —la aspiración democrática y constitucional— sea uno de los elementos esenciales de la constelación originaria de América Latina, arrastra también consigo la primera gran paradoja de su historia: haber mantenido por mucho tiempo en pleno desacuerdo las fórmulas de una ideología con las "creencias" y conductas efectivas de la existencia cotidiana. Sobre un cuerpo de estructura agraria y vida tradicional se extendió la débil capa de una doctrina predominantemente liberal y urbana"<sup>9</sup>.

La construcción de sistemas políticos legítimos fue, por consiguiente, en este caso, desde siempre más difícil y afectó la propia posibilidad de la existencia de un Estado en nuestros países. El Estado surgió donde la mencionada contradicción se resolvió, además, por medio de alguna forma de compromiso. Esa "contradicción tuvo en muchas partes sus atenuaciones y compromisos; y allá donde así ocurrió —como en el caso de Chile— comienza temprano la auténtica organización del Estado". Entendiendo el caso de Chile, donde el Estado se formó mucho antes que los demás, como una excepción, Medina encuentra la regla general a partir de la formación del Estado nacional en la Argentina, tomando como refe-

<sup>7</sup> Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 140.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 44.

rencia inicial la batalla de Monte Caseros. Y añade que donde ese compromiso ocurrió, tenemos el contenido de la fórmula política de los regímenes oligárquicos con su clásica distinción entre liberales y conservadores.

Sin riesgo de perder especificidad analítica, la noción de legitimidad política en Medina abarca un vasto campo histórico. Si quisiéramos una comparación, la tendremos, por ejemplo, en el campo del pensamiento marxista, en la concepción de hegemonía, tal como la entendía Antonio Gramsci. Medina menciona Estados, clases, gobiernos, creencias, ideologías, instituciones, etc. Todo ello, en vez de suscitar la dispersión del pensamiento, se halla articulado por un claro hilo conductor: el de tratar de entender las posibilidades de que una sociedad establezca estructuras de mando que sean autorizadas o consentidas por los individuos que la componen. Ello significa decir que la cuestión de la legitimidad política se relaciona con la posibilidad de un pueblo de gobernarse a sí mismo. Y eso es, en definitiva, lo que se encuentra en la raíz de la noción de democracia. Y de eso se habla, finalmente, cuando se reivindica la primacía de la razón histórica sobre la razón instrumental.

La confianza en la razón tiene sus exigencias y a veces nos coloca en situaciones embarazosas. Si seguimos, como lo hago en esta ocasión y lo he hecho en otros trabajos<sup>10</sup>, la perspectiva de Medina, que, como ya dije, entiendo emparentada con la raíz común de los clásicos de la sociología y de la política, la calificación del largo período que se abre, en la historia de América Latina, con la crisis de 1929 y con los cambios de los años treinta, comprende objeciones que hay que enfrentar. Si hablamos de legitimidad, en el sentido de Medina (o de hegemonía, en el sentido de Gramsci), con toda la amplitud histórica que hemos venido esbozando hasta ahora, el período desde los años treinta en adelante comprendería más de medio siglo de crisis de legitimidad o, si se quiere, más de medio siglo de crisis de hegemonía. La objeción consiste en que ésta sería una duración exce-

siva para una crisis. Se dice que cualquier crisis de duración tan larga se convierte en lo contrario, es decir, en el modelo de su propia normalidad.

El mayor problema de esta crítica consiste en que, aunque razonable en el plano de la mera especulación teórica, se halla, sin embargo, desautorizada por la historia, tal como ésta fue vivida y tal como continúa siendo vivida por los participantes y protagonistas. La verdad es que éstos veían (y continúan viendo) la historia de la que formaban parte como una historia de crisis y participaban en ella con la conciencia de que se trataba de una crisis. En algunos momentos, vieron la crisis como un fenómeno crónico, pero así como hablar de una enfermedad crónica no significa decir que el que la padece disfruta de plena salud, tampoco hablar de una crisis permanente significa, de ningún modo, transfigurar la sociedad que la padece en una sociedad estable, o sea, capaz de establecer para sí el modelo de su propio orden. A lo largo de todo este período, fue (y continúa siendo) un rasgo característico de la conciencia latinoamericana saber que las cosas estaban (por lo demás, continúan estando) "erradas", de algún modo erradas, cualesquiera que fuese el lugar y las razones que se hallaren para el "error".

De alguna forma, la referencia a la crisis trae implícita cierta noción de la racionalidad histórica. Pienso que la referencia a la crisis se mantiene para este período porque, aunque prolongado, comprende acontecimientos que no se enmarcan en lo que estimamos, tanto desde el punto de vista de la teoría como del punto de vista normativo, debería ser la sociedad o el Estado. Me parece claro que, en ello, al menos, es decir, en la conciencia de la crisis y de sus urgencias, los latinoamericanos expresan, de modo cabal, su pertenencia occidental, esto es, sus orígenes y sus herencias europeos, como Medina se complacía en afirmar. Esta capacidad de hacer la historia y su crítica tiene algo que ver con la condición latinoamericana, una historia que acompaña a la de Europa a distancia, pero sin separarse nunca por completo, condición que, desde los orígenes más remotos, implicaría el "haber mantenido por mucho tiempo en pleno desacuerdo las fórmulas de una ideología con las 'creencias' y conductas reales de la existencia cotidiana". En todo caso, lo cierto es que, consideradas en conjunto las vicisitudes de este largo período histórico, nada po-

<sup>10</sup>Buena parte de esta exposición se inspira en la utilización que hice del concepto y del tema de Medina sobre la legitimidad política en mi libro *O Populismo na Política Brasileira*, Rio Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986, tercera edición, particularmente en el capítulo 5, titulado "Liberalismo y oligarquía".

dría ser peor que el hegelianismo barato que, a veces, sin embargo, circula en los mejores ambientes, según el cual "todo lo real es racional". Quien considera una crisis como normal por el hecho de que la crisis es prolongada, está a un paso de renunciar a la teoría, si es que tiene alguna, y a dos pasos de renunciar a la razón. Este tipo de actitud intelectual es, en verdad, una dimisión del intelectual. Cuando ello tuvo vigencia entre nosotros y donde la tuvo, sólo sirvió para cohonestar iniquidades y para desembocar en las formas más siniestras del elogio de la irracionalidad y de la violencia.

Por el momento, sólo tengo la posibilidad de dedicar unas cuantas líneas a esta época de crisis. De este modo, sólo digo que habiendo sido de crisis, fue también, sin duda, una época de transformación, de la cual constituye un ejemplo la intensificación de la industrialización y la urbanización, como indicio de que la sociedad estaría creando las condiciones de su propia reorganiza-

ción futura. Pero, al no contarse con las oligarquías o las "viejas clases", faltan aquellos segmentos que Medina llama "élites de reemplazo" y que sólo podrían surgir de las nuevas clases en formación. Y a falta de ellas, la crisis se comunica también al sistema institucional, afectado por una inestabilidad crónica que se revela en las amenazas constantes de golpes de Estado y en fenómenos políticos como los populismos y las intervenciones militares, que ambos constituyen intentos de llenar el "vacío", "el hueco de la estructura de poder". Y como es característico de toda estructura de poder en crisis, si éste ya no está dirigido por las élites tradicionales, tampoco se revela capaz de sustituirlas. Aquellas se mantienen mediante intentos de restauración o por la fuerza de su tradicional prestigio social y cultural, en todo caso dotadas de una permeabilidad que, si no garantiza la legitimidad de sus pretensiones de dominación social, basta para asegurar su sobrevivencia en las proximidades del Estado.

### III

## Modernización y democracia

¿Cómo se presentan actualmente los dilemas de la legitimidad política? Pienso que es inevitable comenzar constatando la existencia de un sentimiento, más o menos general, de desencanto que afecta a los países democráticos (o en transición) de América Latina. Quizá el desencanto no sea específico de las democracias en formación, como la del Brasil, o en consolidación, por ejemplo la de la Argentina. Quizá sea un fenómeno más general, ni siquiera específico de América Latina. Se habla, por ejemplo, de un gran desencanto en España, y de la democracia consolidada después del ocaso del franquismo, ya en el gobierno socialista. ¿Podría ser un desencanto con la democracia? ¿Podría ser un desencanto con la política, en su sentido general? ¿Estaríamos volviendo al clima político cargado de tensión y de descrédito que, en los años sesenta, abrió el camino a la instauración de los regímenes militares? ¿Estaríamos viviendo los prolegómenos de un retroceso histórico?

El tema de la legitimidad política se relaciona

con la cuestión más general de la legitimidad de la política como tal. Esto es particularmente cierto en el caso del Brasil, que, sin embargo, me parece que puede generalizarse, al menos en este aspecto, a otros países de América Latina. En medio de la crisis en que vivimos, mucha gente duda de que se pueda encontrar una salida a sus problemas mediante la política. Existen, por ejemplo, presiones sociales fuertes, reprimidas desde hace mucho tiempo y que no pueden ser atendidas de modo inmediato. Ya sea por esta razón o por otra cualquiera, muchas personas —y ello incluye tanto a individuos como a grupos y sectores sociales— entienden que deben resolver solas sus problemas, fuera del terreno político, y ello para no mencionar a los que están convencidos de que los problemas, propios y de los demás, sencillamente no tienen ninguna perspectiva de solución.

El *movimentismo* y el corporativismo constituyen una manifestación de ello y expresan, cualesquiera sean los sectores sociales donde se ma-

nifiestan, una angustia que lleva a las personas y los grupos, en medio de la crisis, a tratar de defenderse de cualquier manera. Para mencionar sólo los movimientos sociales conocidos y los grupos dotados de alta capacidad de organización, tenemos señales de ello en los movimientos de los trabajadores pobres del campo y en los sectores del magisterio, así como en los grupos de banqueros y sectores del empresariado industrial. Las razones económicas y de justicia social que impulsan a grupos tan diversos son, evidentemente, muy diferentes. No hay manera de colocar en el mismo receptáculo el corporativismo de ciertos grupos de banqueros y el *movimentismo* de algunos sectores populares. Pero tampoco puede dejarse de percibir el deterioro del clima político, un clima pesado del "sálvese quien pueda".

Es una especie de "estado de naturaleza" hobbesiano, una especie de "estado de guerra" implantado entre los grupos sociales y los grupos económicos más diversos. El que puede obtener indebidamente lucros extraordinarios (o, como sucede con más frecuencia, intereses a tasas de especulación) lo hace sin preocuparse mayormente de las protestas. El que puede defenderse lo hace con los recursos de que dispone, cualesquiera que sean, aunque a veces entre en fricción con otros sectores que poseen intereses sociales semejantes. Y el que no puede explotar ni tiene la capacidad de defenderse, soporta la parte más pesada de la crisis (y de la deuda). Todo ello en el ambiente de frenesí creado por una inflación galopante que se avecina al 20% mensual y que nadie, aparentemente, se revela capaz de controlar. Señalo observaciones del mismo tipo, formuladas por Aldo Solari y Jorge Graciarena, para los casos del Uruguay y la Argentina<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Según los registros del seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina, Graciarena se pregunta, por ejemplo, acerca del posible significado, para la sociedad, de una generalización de los conflictos en el servicio público. Aunque no cree en una tendencia general a la desintegración social, confiesa que, eventualmente, "pueden aparecer fenómenos de desintegración considerablemente fuertes". Solari también menciona la cuestión de las huelgas en los servicios públicos, que no existían en el régimen militar uruguayo (como en los demás) debido a la represión: "En cambio, ahora los servicios públicos se interrumpen con bastante frecuencia y eso provoca los fenómenos que Graciarena señala (...) por ejemplo, las huelgas del personal

Quizá no se dé aún aquella situación que José Medina menciona, en cierto momento de sus *Consideraciones sociológicas*, como anomia generalizada. Pero anda más cerca de ello o, al menos, es de temer que algún día lleguemos a ella. No es sólo una crisis del Estado, de un Estado al que, además, se atribuye, entre otros males, el ser una fuente de inflación y de autoritarismo. También es una situación de desmoralización de la actividad política y de los propios políticos, como figuras reconocibles por la sociedad. Si amplios sectores de la sociedad civil no creen en la política, ¿cómo se podría contener la corriente de autoritarismo que, realimentada, continúa fluyendo aun después del término de los regímenes militares, como lo muestran los ejemplos, si bien muy diferentes entre sí, de la Argentina y el Brasil? Pero más importante que ello: si existe un gran desencanto con las democracias que recién comienzan a funcionar, ¿qué decir de sus posibilidades de consolidación?

Creo, sin embargo, que no todo se reduce a problemas y dificultades. No obstante la experiencia reciente de la dictadura, el Uruguay es probablemente el mejor ejemplo de que podemos en América Latina de cómo la modernización de una sociedad puede sustentar una cultura política democrática. Algo similar puede decirse de la Argentina, al menos en lo que se refiere al sistema partidista. Pero, incluso en el caso del Brasil, donde pesan mucho más la vida agraria y la tradición, el proceso de transición política —que ha marchado impulsado por las luchas de la resistencia democrática y las luchas de carácter estrictamente político— ha avanzado también bajo la presión, digamos extrapolítica, de la modernización de la sociedad, es decir, de la intensificación de los procesos de urbanización y de industrialización. Estos procesos, como sabemos, datan de mucho antes de la existencia del régimen militar, pero adquirieron un nuevo ritmo en las últimas décadas.

Creo que puede afirmarse, para el caso del Brasil, que la transformación de la democracia en un valor general, es decir, en elemento sobresaliente de la cultura política, es un fenómeno reciente, producto de las circunstancias de la época de luchas contra el régimen militar (en el

de salud, que ha habido varias, provocan una irritación muy generalizada, incluido naturalmente al personal de correos que también de cuando en cuando ha hecho huelgas".

caso del Uruguay, ello debe ser asunto de épocas muy anteriores). Pero, aun para el caso del Brasil, también podemos decir que esta generalización de la democracia, como valor, debe algo a las circunstancias de crisis económica y social que acompañaron al proceso de transición democrática y que se prolongan hasta hoy. En circunstancias en las que la crisis multiplica los conflictos y los generaliza en la sociedad, la democracia puede aparecer como un mecanismo eficaz para construir un orden político satisfactorio. Ello aparece de tal manera, si no para la mayoría de la sociedad, al menos para la mayoría de quienes, durante y después de la dictadura, han luchado para participar en la política.

Quiere decir que aquello que aparece como un problema desde un ángulo, o sea la amenaza de una anomia generalizada, también puede aparecer como una condición favorable, dependiendo de la capacidad de los liderazgos y de las instituciones de enfrentarse al problema. Lo mismo que se dice de la crisis puede decirse de sus efectos. El *movimentismo* y el corporativismo pueden considerarse no sólo como factores de deterioro político, sino también como la manera, al comienzo políticamente caótica y confusa, por la cual se realiza la confrontación normal de intereses en una sociedad moderna y democrática. Además, conviene recordar que el hecho de que la democracia se convierta en valor general significa también que se agudiza en la sociedad la memoria de una época en que el régimen militar manejaba los conflictos de modo autoritario y, ciertamente, de modo muy insatisfactorio, al menos para la mayoría de los participantes (o de los que aspiraban a la participación). Evidentemente, las señales de la existencia de esta memoria tendrían que ser mucho más visibles en el Uruguay y en la Argentina, sociedades más modernas donde los regímenes militares fueron mucho más desastrosos que en el Brasil.

En el mismo sentido, me parece oportuno recordar una reflexión de Luciano Martins señalando la implantación, en los últimos decenios, de lo que llama un *ethos* capitalista en la sociedad brasileña<sup>12</sup>. Este fenómeno, probablemente muy

anterior en la Argentina, el Uruguay y en Chile, se habría vuelto general en el Brasil, alcanzando incluso aquellas regiones en las que persisten aún muchas relaciones sociales de tipo precapitalista. Martins señala, de esta manera, un proceso de transformación, ya observado desde otros ángulos por otros investigadores, que habría conducido no sólo a la modernización, por conducto del "milagro económico", de las bases estructurales del sistema capitalista implantado en el país, sino también a la generalización de los valores y normas de conducta social y económica que exige un sistema capitalista moderno. Para decir lo mismo utilizando los conceptos de Medina, aun allí donde persisten modelos originarios del sistema de la hacienda, lo fundamental de aquello que determina el conjunto de la vida social, se origina actualmente en el sistema de la empresa y de la ciudad.

¿Existirían, de hecho, las célebres ventajas del atraso? ¿Podría decirse que el Brasil se benefició, en algún sentido, por haber llegado más tarde a la modernización, cuando se lo compara con la Argentina, el Uruguay y Chile?<sup>13</sup>. Si no se puede, en general, hablar de ventajas ni de inconvenientes, al menos hay un aspecto significativo que habrá que atribuir al atraso relativo del país. No se puede acusar al régimen autoritario brasileño de haber destruido la economía del país, como se dice con frecuencia respecto del régimen militar argentino. En el Brasil, los militares dieron su respuesta, muy autoritaria evidentemente, a los temas reformistas presentados por la sociedad brasileña en los años sesenta: represión de los movimientos populares, que apuntaban hacia las reformas sociales, e incorporación de todos los temas reformistas que suscitaban la necesidad de efectuar cambios económicos u otros que pudiesen conducir a la modernización del sistema capitalista en el país. Entre éstos se mencionan las reformas del sistema tributario, de la administración pública, la modernización del correo y de los servicios de comunicaciones en general, los nuevos mecanismos financieros de captación del ahorro, la racionalización (y

<sup>12</sup>Me refiero a una exposición de Luciano Martins, hecha en el Centro de Estudios Contemporáneos (CEDEC) de São Paulo, en una serie de seminarios realizados en 1987, sobre la transición brasileña.

<sup>13</sup>Me gustaría recordar, en estas circunstancias, los análisis comparados, sobre los países del Cono Sur, de Fernando Fajnzylber, sobre el desarrollo económico y la desigualdad social, y de Carlos Filgueira, sobre la movilidad social, presentados en el II Foro sobre el Cono Sur organizado por el ILDES en Colonia, Uruguay, en julio de 1985.

concentración) del sistema bancario, etc. Sin olvidar las esferas donde las reformas del régimen militar tuvieron el sentido, no ya de una alternativa a los movimientos reformistas anteriores, sino de contrarreformas, entre las cuales la reforma de la educación universitaria (respuesta a los movimientos reformistas de los estudiantes), la creación del Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL) (respuesta a los movimientos de alfabetización de adultos, en general de inspiración de izquierda) y la definición del Estatuto del Trabajador Rural (respuesta a los movimientos que apuntaban hacia la reforma agraria).

Sin embargo, subsisten algunas preguntas. Teniendo en cuenta las dificultades actuales de la democratización brasileña, sin duda mayores que las del Uruguay y la Argentina, ¿puede decirse que el "éxito" anterior del régimen militar favorece las perspectivas de consolidación democrática o es desfavorable para ellas? Pero todavía hay una segunda pregunta. Con todas sus diferencias de desempeño, las que responden a las diferencias existentes entre las sociedades nacionales donde surgieron ¿no habrán los regímenes militares llevado, a pesar de ellos mismos, y tanto

por sus "éxitos" como por sus "fracasos", al resultado común de la superación definitiva de las viejas sociedades agrarias (o pastoriles) que fueron en el pasado todos estos países? Tanto en los casos en que sus políticas de modernización, todas de corte neoliberal y siguiendo más o menos los mismos modelos, tuvieron éxito, como en los casos en que fracasaron, parece claro que al término de los regímenes militares se asiste también al entierro de lo que aún quedaba de las imágenes de estas sociedades como sociedades agrarias. Quiere decir que, al menos en los países del Cono Sur (considerando que se ha incluido en éste el caso del Brasil), los dilemas de la legitimidad política y los problemas correlativos de construcción de la democracia tienen que ver actualmente, sobre todo, con los problemas de las sociedades de perfil moderno y urbano. Lo que, evidentemente, no es suficiente para resolver las propias dificultades de la conquista y la consolidación de la democracia en estos países, pero que deja al menos el consuelo de que entre estas dificultades ya no ocupan el primer lugar aquellas típicas de las sociedades agrarias de corte tradicional y oligárquico.

## IV

### Legitimidad e instituciones políticas

¿Cuáles son las diferencias entre los dilemas de la legitimidad política, como se presentan en la actualidad y como se presentaban en el pasado? En este caso es preciso abordar un problema que estaba sólo implícito en mi exposición y que fue retomado, ampliado y explicitado por Adolfo Gurrieri<sup>14</sup>. Se puede hablar de legitimidad política para las sociedades tradicionales, dice Gurrieri, porque éstas consiguieron alguna coherencia en lo que Medina llamaba sus "soportes" materiales, ideológicos y políticos. Lograron alguna coherencia entre el sistema de la hacienda, la clase dirigente oligárquica, el sistema partidista (liberales contra conservadores) y el liberalismo como fórmula política. Gurrieri no deja de reco-

nocer, refiriéndose esta vez a la época actual de crisis, que hayan evolucionado las condiciones materiales en dirección a una sociedad moderna e industrial, pero señala, junto con Graciarena, que en este proceso la concentración de poder en la sociedad alcanzó una escala tal que, al parecer, las cosas se volverían aún más difíciles. Dice él: "hay una incoherencia básica y aparentemente creciente entre el soporte material y nuestras utopías democráticas". De ahí las interrogaciones que sugiere: una situación como ésta ¿no haría muy probable el desgaste, si no de las democracias, al menos de los gobiernos democráticos? En vez de que la democracia sirviera para cambiar la sociedad ¿no estaría condenada a tener que adaptarse a la sociedad y a la estructura de poder existentes?

En la búsqueda de una respuesta a tales preguntas, comienzo por señalar, en el marco de una

<sup>14</sup>Me refiero a los debates en el seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina.

rápida comparación histórica, que los dilemas de la legitimidad política, como podemos verlos en los años ochenta, sugieren un panorama bastante diferente del que Medina podía constatar en los años sesenta. No un panorama menos preocupante; quizá lo sea hasta más, pero en todo caso bastante diferente. En primer lugar, si en los años sesenta el sistema de la hacienda, aunque en crisis, todavía permitía formular la hipótesis de una restauración oligárquica, parece claro que tal posibilidad se encuentra definitivamente apartada del horizonte en los años ochenta. Cualesquiera sean nuestras perspectivas para el futuro, parece claro que las "viejas clases" entraron definitivamente en el declive que conduce a su desaparición como factor de poder. Para bien o para mal, el sistema social de estos países tiene, en este momento, por referencia la empresa y la ciudad.

En segundo lugar, subsiste, ciertamente, la cuestión weberiana sobre la clase dirigente, según la cual la "vieja clase" ya no gobierna y la nueva *todavía* no tiene la capacidad de gobernar. Pero después de los regímenes militares, los que, con su autoritarismo, negaron cualquier capacidad de gobierno a la sociedad civil, la vieja cuestión de la clase dirigente tendría que aparecer en una plataforma totalmente diferente, y quizá no tan difícil como se podría imaginar. Habrá quienes, tomando como base el crecimiento del corporativismo y *movimentismo* concluyan que en una época de crisis prolongada, la modernización, es decir, la urbanización y la industrialización, no contribuyen a la formación de clases con capacidad de dirección política. En una concepción que calificué anteriormente de menos ambiciosa y más realista respecto de las clases y, en particular, respecto de las clases dirigentes, me parece que los sectores sociales, actualmente absorbidos en el *movimentismo* y en el corporativismo, están sencillamente haciendo su primer ensayo de participación en el plano de lo social para asumir, en un mañana, sus responsabilidades en el plano de la política. Es decir, si en el plano político tuviéramos condiciones institucionales adecuadas para ello.

En tercer lugar, precisamente en la cuestión institucional está la mayor dificultad. José Medina veía, en los años sesenta, la raíz de la crisis de legitimidad ligada al quiebre del sistema bipartidista tradicional: "la quiebra de la combinación

bipartidista tradicional que acompaña al ocaso del sistema de la hacienda es el resultado de la transformación profunda antes reseñada, es la consecuencia de la aparición de las nuevas clases medias —urbanas y en parte rurales—, es el derivado de la confusa descomposición ideológica que acompaña o se mezcla con esos mismos fenómenos"<sup>15</sup>. En este caso, la situación sigue siendo, *mutatis mutandis*, muy semejante en los términos fundamentales del problema. En los años ochenta, esta asociación entre la modernización —que Medina expresa en este caso en el surgimiento de nuevas clases—, la crisis de poder (o de legitimidad) y la cuestión institucional —que Medina representa en este caso por la cuestión de los partidos—, tendría que ser no sólo reafirmada sino subrayada enérgicamente hasta porque los fenómenos de "descomposición ideológica" son actualmente mucho más violentos que en cualquier momento de nuestro pasado.

Según mi parecer, y aquí retomo un aspecto capital de los problemas propuestos por Gurrieri, la *coherencia* entre los "soportes" materiales, ideológicos y políticos *no se da sino que se produce*. Y ello es una tarea sobre todo de las instituciones políticas, en especial los partidos. Sucede que en los años ochenta, el "eslabón débil" de la vinculación entre modernización, poder (legitimidad) e instituciones (partidos) está precisamente en las instituciones políticas y, particularmente, en los partidos. No obstante el progreso que se observa en esta esfera, en especial en la Argentina y el Uruguay, que son los países más modernos del Cono Sur, persisten problemas típicos de un proceso mal resuelto, o aún no resuelto, de construcción partidista. El Uruguay mantiene todavía un sistema de "partidos tradicionales" que funcionan más como leyendas electorales que como entidades con capacidad de agregación de demandas y de definición de políticas gubernamentales. El Frente Amplio, el "tercero" en el juego, es la novedad que se puede esperar que llegue a contribuir a una modernización del conjunto del sistema partidista.

El caso argentino, motivo de tanto pesimismo en la esfera militar y en la esfera económica, es, quizá, el que permite abrigar mayores esperanzas en la cuestión partidista. En especial, des-

<sup>15</sup>Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 96.

pués de sus dos últimas experiencias electorales: la primera que eligió a los radicales de Alfonsín y derrotó a los peronistas, primer revés sufrido por éstos en el campo abierto de la lucha democrática, ya que hasta entonces sólo habían sido vencidos por las armas; la segunda, en la cual los peronistas, en vez de situarse a distancia como observadores del juego democrático, reafirmaron su compromiso con la democracia y vencieron a los radicales en el mismo campo democrático. Si es cierto, como dice Robert Dahl, que la democracia comienza en el momento —que llega después de mucho luchar— en que los adversarios se convencen de que el intento de suprimir al otro resulta más oneroso que convivir con él, quizá podamos sostener la hipótesis de que las últimas contiendas electorales argentinas señalan el comienzo de un sistema partidista moderno y estable. Para que ocurra tal alternancia de resultados, me parece necesario suponer que los dos grandes adversarios tendrán que aproximarse un poco en el momento mismo en que la contienda se vuelva más exasperante. Lo que significa que ambos se habrán vuelto solidarios con la democracia que les asegura la posibilidad de competir y que habrán aislado a los enemigos de la democracia<sup>16</sup>.

Aun con la ventaja de los impulsos derivados del crecimiento económico y de la modernización recientes, la situación brasileña es, quizá, la peor cuando se analiza la cuestión institucional y, en particular, la cuestión partidista. Si limitamos el raciocinio a los grandes partidos, aquellos que tienen, en el momento, las responsabilidades mayores de dirigir el Estado, el cuadro es desolador. Tenemos, en el Brasil, grandes partidos políticos que, sin embargo, no forman gobierno y que, por consiguiente, no asumen responsabilidades de Estado. Son partidos que se definen sólo para funciones electorales y para administrar intereses de clientelas. Los grandes partidos

tienen actualmente algo de los “partidos tradicionales” del Uruguay, pero, desafortunadamente, sin la cultura política democrática de ese país. Las políticas de gobierno no comienzan a explicarse antes de las elecciones sino después. En muchos casos, sólo se explican después de que el partido llegó al gobierno; o mejor aún, después de que el gobierno, ya elegido, comienza a conformar sus ministerios o secretarías. En esta hora, que es de controversias en torno a políticas y de diferencias en torno a cargos y prebendas, comienza a producirse una separación en vez de una aproximación mayor entre el gobierno y su partido. De ahí en adelante, los partidos gobiernistas comienzan a emitir señales de que no responden por el gobierno, al cual sólo están ligados por conducto de aquellos políticos que, en su carácter personal, llegaron a ministerios, secretarías o a cualquier función que consideren importante.

El caso de Brasil sirve para ilustrar, en sentido negativo, la importancia de los partidos para la consolidación de un régimen de legitimidad política. No tenemos partidos fuertes; por consiguiente, tenemos una democracia frágil. Y, sin embargo, la democracia se defiende y, hasta ahora, sobrevive. ¿Cómo? La democracia, en el Brasil, no se defiende, ni se practica de modo organizado a través de partidos políticos, sino de modo difuso a través de movimientos políticos, la mayor parte de las veces sin identidad definida. Son movimientos políticos que a veces sólo existen en el sentido cultural de la palabra, ni siquiera tienen conciencia de su propia existencia, son simples emanaciones del proceso de modernización y de un sentimiento de valorización de la democracia que aún resiste al desencanto. Ello es una señal de la fuerza y de la debilidad de la democracia en el Brasil. Una democracia fuerte, porque está enraizada en los “soportes” materiales, en la “fuerza de las cosas”, pero muy débil desde el punto de vista institucional.

<sup>16</sup> Sería interesante ver si la hipótesis se puede generalizar también para los pequeños partidos argentinos. Aunque en términos algo diferentes, hallo indicaciones para formular

una hipótesis de este tipo en una entrevista concedida por Guillermo O'Donnell al *Jornal do Brasil*, aparecida con el título de “Bendito susto”, el 24 de enero de 1988.

## V

## Democracia y reformas

Un régimen de legitimidad política sólo puede darse en democracia. Este es el gran tema en el orden del día histórico de nuestros países en la actualidad. Es lo que resta de fundamental cuando comparamos los dilemas de la legitimidad política entre los años sesenta y los años ochenta, y ello porque la democracia es el único régimen que organiza, es decir, institucionaliza, el consentimiento popular, sin el cual la legitimidad perece. Y éste es el único paradigma de que podemos disponer para discernir los dilemas de la legitimidad política en la actualidad<sup>17</sup>.

Existen épocas en las que la gran lucha política se libra entre dictadura y democracia. El Chile del período de Allende y el Brasil de João Goulart, cada cual con sus peculiaridades, son casos manifiestos de la lucha entre una democracia de izquierda (Allende) y una democracia populista (Goulart) y dictaduras de derecha. Tenemos varios ejemplos más recientes de lo que significan las luchas entre dictaduras y democracias en la historia de los países latinoamericanos que pasaron por la experiencia de las dictaduras militares. Existen también épocas en las que la gran lucha se libra entre diferentes formas de dictadura; la revolución rusa es un caso diáfano, pero de ningún modo único, de lucha entre una dictadura de derecha y una dictadura de izquierda, caso que, como otros, se resolvió por la izquierda. Hay, especialmente en los años treinta, varios ejemplos de casos de este mismo tipo que, sin embargo, se resolvieron mediante dictaduras de derecha.

<sup>17</sup>Las dictaduras, cualesquiera que sean, *movilizan*. Ello, por lo demás, en la mejor de las hipótesis, por regla general desmovilizan. Movilizan eventualmente pero no *institucionalizan*. Institucionalizar significa establecer un régimen de derecho, o sea, la preeminencia de la ley, de la norma, *the rule of law*. En una movilización, el valor supremo no está en la ley, o sea, en la institución, sino en la persona del líder o del partido que la realiza. El paradigma de la movilización es la movilización general en caso de guerra, la movilización de un ejército, etc. En la institucionalización de la democracia, el valor más alto está, no en la persona del líder ni del partido dominante, sino en las normas institucionales que permiten a las personas organizar los espacios de su propia libertad.

Pero existen también épocas —y pienso que es nuestro caso actual— en las que la gran lucha se libra en el campo de la democracia. Puede decirse que, básicamente, se trata de una gran lucha histórica por el significado de la democracia. En la Argentina, un militante del Partido Justicialista (peronista) tendrá una visión diferente de la democracia, tal vez muy diferente de la visión de un militante de la Unión Cívica Radical. En el Brasil, un militante del Partido de los Trabajadores (PT) tiene, ciertamente, una visión de la democracia que difiere bastante de la de un militante del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y estas dos imágenes de la democracia se distinguen, en muchos puntos, de la visión de un militante del Partido del Frente Liberal (PFL) o, todavía más, del Partido Democrático Social (PDS). Pero sostengo que, en los dos países, éstas y otras fuerzas políticas estarán obligadas a proponer su visión de la democracia y estarán obligadas a librar su combate respecto del significado de la democracia en el terreno de la democracia.

Estos países en transición llegarán a tener, quizá, una democracia representativa de tipo liberal tradicional, o una democracia liberal moderna, es decir, de algún contenido social, o una democracia moderna de masas, con amplia participación popular, o una democracia socialista moderna, o sea, de masas, representativa y pluralista, pero también con variados mecanismos de participación directa. Podríamos formular aún otras hipótesis. Por ejemplo, es muy posible que en algunos países, como en el caso del Brasil, terminen prevaleciendo democracias de corte marcadamente conservador. En todo caso, lo cierto es que la controversia en torno al significado de la democracia es una polémica capital en nuestra época. Ninguna fuerza política con vocación de poder, o mejor aún, con vocación de hegemonía, capaz, por consiguiente, de proponerse como representante de fuerzas sociales aptas para ejercer funciones de clase dirigente en la sociedad, puede sencillamente ignorarla. Un régimen de legitimidad política sólo puede ser la democracia y la definición de aquello que se en-

tiende por democracia es parte fundamental del contenido de las políticas de cualquier clase que pretenda disputar las funciones de clase dirigente en la época actual.

El debate sobre la democracia es, en las condiciones de América Latina, una controversia sobre la legitimidad política y, por consiguiente, sobre las formas políticas e institucionales sin las cuales no se puede hablar de legitimidad<sup>18</sup>. Pero es también una polémica respecto de la eficacia de la democracia; el hecho de enfocar la democracia, en primer lugar, desde el ángulo de la legitimidad “no puede desviarnos de reconocer que la democracia pueda morir por ineficaz”<sup>19</sup>. No se trata, evidentemente, de subordinar el valor de la democracia al crecimiento económico. Muy por el contrario, pues como dice Medina, “si mucho se aprieta es más importante la legitimidad que la eficacia”. Recuerdo que en un análisis de las relaciones entre la democracia y la riqueza, José Medina afirmaba la democracia como un valor en sí de la manera más clara posible: “...frente a la realidad latinoamericana interesaba, especialmente, la subrayada acentuación que cobran los aspectos de legitimidad. Y pues, que ha habido antes extensas referencias a la correlación ‘materialista’ democracia y riqueza, es justo insistir ahora en la versión ‘idealista’ que insiste más que nada en el valor de las creencias, en el peso de seculares ‘vigencias intangibles’ (valor del sistema político, valor de la autoridad legítimamente constituida, valor de las reglas del juego, valor del diálogo entre iguales, valor del significado humano del compromiso razonable)”<sup>20</sup>.

Existen, ciertamente, en la América Latina actual quienes desean la democracia “al menor costo posible”. Como dirían Enzo Faletto y Aníbal Quijano, existen los que entienden que las reformas podrían colocar a la democracia en pe-

ligro y, por ello, tendrían que limitarse al mínimo. Son aquellos que, como dice Faletto, parecería que entienden el tema de la democracia en los siguientes términos: “preservemos la democracia y no transformemos mucho las cosas para preservar la democracia”. En este caso, caminaríamos hacia una situación paradójica, de una democracia que, para preservarse, evitaría en lo posible las situaciones de conflicto. O, en las palabras de Quijano: “en la medida en que la democracia se convierte solamente en un campo de negociaciones y de conciliación, entonces todo se va achataando, porque efectivamente no hay nada que cambie de manera importante en área alguna de la vida cotidiana”. Como puede verse, las indagaciones respecto de la eficacia de la democracia pueden ser no indagaciones exteriores, sino indagaciones sobre su contenido, es decir, sobre su verdadero significado. Si la democracia no existe como espacio de conflictos, ¿cuál es el sentido de la democracia?<sup>21</sup>.

Una vez aseguradas las debidas diferencias en la jerarquía de los valores, hay que reconocer que las cuestiones de la vida social y económica no pueden verse como ajenas al sentido de una democracia moderna. Todos sabemos que uno de los impulsos importantes de la democratización es el crecimiento del empleo, la corrección de la desigualdad social extrema, la redistribución del ingreso, etc. El tema de la construcción institucional, es decir, el tema típico de la democracia política, lleva al tema de la democracia social y, por consiguiente, al tema de una política de reformas para la economía y para la sociedad<sup>22</sup>. Habrá, según los partidos, los intereses y las clases, diferentes concepciones acerca de cuáles deben ser las reformas, sobre cómo deben realizarse y a quién deben beneficiar. Después del ocaso de las “viejas clases”, es difícil imaginar cualquier “nueva clase” —sea la burguesía, la clase obrera, las “clases medias” o lo que más se

<sup>18</sup>Paso por alto en el texto, y también en mi exposición, una cuestión importante que Palma subrayó en los debates: los que no consiguen ver en la democracia política sino elecciones y partidos, también son incapaces de ver que el “simple” establecimiento de una democracia política exige la definición previa de condiciones sociales bastante complejas, las que no se dan en muchos países de América Latina. Significa decir que la conquista de la democracia política puede entrañar la exigencia de efectuar cambios mucho más significativos de lo que se piensa.

<sup>19</sup>Medina Echavarría, *op. cit.*

<sup>20</sup>*Ibid.*, p. 146.

<sup>21</sup>De nuevo, me refiero a la participación de estos investigadores en los debates del seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina.

<sup>22</sup>Este tema, clásico en el pensamiento político de la época moderna, fue abordado de nuevo recientemente, en el marco del debate latinoamericano, por Fernando Calderón y Mario dos Santos. Véanse los documentos presentados por estos autores en el simposio sobre Democracia, Totalitarismo y Socialismo en la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París, en enero de 1987.

admíta como posible en el campo de las clases que surgen— que pueda tener pretensiones de “clase dirigente” en la sociedad sin que presente a ésta una perspectiva de reformas, que más adelante tendrá que convertirse en una política de reformas<sup>23</sup>.

Hay algo más. Desde los años treinta hasta los años cincuenta, estos temas aparecían a escala nacional, o sea, en cada país, y podían obtener respuestas adecuadas a este nivel. José Medina menciona, por ejemplo, que una de las tareas históricas de América Latina era la de la integración nacional, entendiendo como tal la integración de las poblaciones al interior de una nación, la cuestión del dualismo estructural, la cuestión de la heterogeneidad cultural, etc. Posiblemente, buena parte de estas cuestiones continúe en la agenda histórica de la mayor parte de las naciones latinoamericanas. Pienso, sin embargo, que en la actualidad, es preciso reivindicar la importancia de otro tema tratado también por Medina. Me refiero a la necesidad de la integración latinoamericana, cuando no la integración del conjunto de los países de la región, perspectiva improbable en las circunstancias actuales, al menos la de países que se asemejan por la comunidad de

intereses y que, de inmediato, presentan la posibilidad de una unión. Existen algunas experiencias bien logradas en los esfuerzos de la integración latinoamericana y que deberían estimular nuevos esfuerzos dirigidos hacia una mayor integración.

La verdad es que, en medio de un orden internacional que también se halla en crisis y en proceso de redefinición, la mayor parte de los países latinoamericanos se enfrentará a enormes dificultades, quizá dificultades insuperables, para convertirse en viables como sociedades modernas y democráticas. Siempre existen excepciones, pero para la mayor parte el tema de la integración adquiere carácter urgente: o se integran entre sí para afirmar, en conjunto, su autonomía en el plano internacional, o se integran a alguna gran potencia, pero en posición de subordinación. ¿Qué significa el concepto de soberanía para la mayor parte de los estados latinoamericanos cuando tienen, actualmente, que polemizar con el sistema financiero internacional la cuestión de la deuda externa? Y conviene no olvidar que, por importante que esta cuestión se presente en este momento, apenas es un ejemplo. Todos sabemos que existen varios otros.

## VI

### Los paradigmas y los intelectuales

Los dilemas de la legitimidad política, porque se refieren al rumbo, a la dirección, al sentido que la sociedad habrá de tomar, propician actualmente como en los años treinta y en los años sesenta el debate sobre los grandes temas del desarrollo

<sup>23</sup> Señalo al pasar, porque éste sería tema para otra oportunidad, que si la construcción de una democracia sólida pasa por el camino de las reformas, cualquiera que pueda ser el origen o la inspiración de éstas, el camino de las reformas no siempre pasa por el terreno de la democracia. A lo largo de su historia, el Brasil presenta un caso en el que las reformas constituyen una cuestión entre los liberales y las izquierdas, pero sólo se convierten en materia de política cuando pasan a manos de los conservadores, en general, por medios autoritarios. Como ejemplos tenemos la abolición de la esclavitud en el Imperio, las leyes sociales durante la dictadura de Vargas y las reformas recientes del régimen militar.

político y económico de los países de América Latina. De este modo, sumándose al tema nuevo (¿será realmente nuevo?) de la construcción institucional de la democracia, retornan a la agenda histórica los temas referentes a la transformación de la sociedad y a la viabilidad nacional de los países de la región. Es el gran debate que libran, o deberían librar, en este momento, las clases que pretenden llegar un día a ser dirigentes y en el que participan, o deberían participar, los intelectuales, sean los “orgánicos”, los “tradicionales” o cualesquiera otros.

En estas circunstancias, sería indispensable que volviésemos a los debates sobre los proyectos y los paradigmas, que estaban muy en boga en los años treinta y en los años sesenta y que están totalmente pasados de moda en la actualidad. No

se trata, evidentemente, de repetir el dogmatismo, sea éste romántico o vulgar, de los paradigmas de los años sesenta, su autoritarismo implícito (a veces explícito), su iluminismo y su elitismo. Tampoco se pretende que con el regreso del debate respecto de los proyectos y los paradigmas volvamos a repetirlos o definirlos, según el mismo estilo de antes. Sin embargo, sucede que no podemos permanecer sin algún tipo de visión global respecto de estas sociedades, si pretendemos hacerlas viables, si pretendemos reformarlas (o transformarlas) y si pretendemos viabilizar en ellas la democracia. O sea, si pretendemos reencontrar la "coherencia" de sus "soportes".

En un artículo muy interesante de Adam Przeworski se habla de la democracia como un resultado eventual de conflictos ("contingent outcome of conflicts"). La traducción brasileña tiene un título muy libre, pero muy sugestivo: *ama a incerteza e seras democrático*<sup>24</sup>. Mi convicción, en contraste con la de Przeworski, es que la democracia en América Latina, además de un resultado contingente de conflictos, tiene que ser un programa político, no, al menos no necesariamente, un programa partidista, sino ciertamente un programa de varios partidos, los que, a despecho de sus múltiples divergencias respecto de otras cuestiones, deberán inscribir la construcción de la democracia como la primera en sus prioridades. Y más aún, deberá ser un programa no sólo de los partidos, por plurales y numerosos que sean, sino también de instituciones intelectuales, culturales, religiosas, sindicales, profesionales, etc. En una palabra: deberá ser una cultura organizada. Si, en América Latina, dejamos el juego de las fuerzas "a su espontaneidad", como si estuviésemos delante de un mercado político ya establecido, probablemente tendremos algo mucho peor que un posible regreso a los regímenes militares. Es muy posible que, en las circunstancias económicas, sociales y políticas que reinan en los países de la región, tengamos un deterioro de los valores políticos, fenómenos de degeneración social y de estancamiento económico que restablezcan toda la verosimilitud de la hipótesis de Medina respecto de los riesgos de una anomia generalizada, con todas las consecuen-

cias terribles, y actualmente en gran medida imprevisibles, a que puede llevar una situación como ésta.

Hubo muchos cambios en América Latina entre los años sesenta y los años ochenta, pero no varió la urgencia, "la conciencia de esa urgencia", como dice Medina. Esta "conciencia de la urgencia" es, hoy como hace veinte años, "la característica esencial del actual momento latinoamericano". Al comienzo de los años sesenta, es decir, antes del golpe de Estado de 1964 en el Brasil y de la serie de golpes de Estado que se sucedieron en diversos otros países, Medina hacía una advertencia semejante. Pero en aquellos años, Medina concedía la posibilidad de que se produjeran restauraciones oligárquicas, cosa que no sucedió, e intervenciones militares, las cuales de hecho ocurrieron, instaurando una época de triste memoria en nuestra historia. Me parece que en la actualidad, excluidas las posibilidades de restauraciones oligárquicas y disminuidas, por fuerza de su propio desgaste, las probabilidades de nuevas intervenciones militares, quizá no sea el fantasma de las regresiones el que cause los mayores temores. Si fracasan las perspectivas democráticas, quizá estemos condenados a algo mucho peor que todo lo que ya vivimos en un pasado reciente. Medina, en los años sesenta, mencionaba a Weimar y lo que siguió después, y estas imágenes parecen demasiado distantes de nosotros para que las consideremos como posibles. Tal vez no tengamos más a la vista un totalitarismo al estilo de Hitler o de Stalin. Pero ¿deberíamos sentir mayor tranquilidad porque creamos que las regresiones históricas de ese tipo ya no son posibles? Entre las funciones del intelectual, una de las más importantes es la de vigilar los peligros y advertir al respecto, proponiendo, si se pudiera, las perspectivas que permitan superarlos.

José Medina Echavarría aparece como una figura ejemplar en lo quizá esté entre los papeles importantes que pueden tener los intelectuales, en circunstancias como las que estamos viviendo. Estos papeles son los de recopilar informaciones, organizar el saber y, de ser posible, proyectar grandes ideales que salvaguarden el sentido de la política y de la razón histórica. Creo que hago justicia a la memoria de José Medina, como a mis propias convicciones, al decir que las funciones de los intelectuales, en este mundo en crisis en el

<sup>24</sup> Adam Przeworski, "Ama a incerteza e seras democrático", revista *Novos Estudos*, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

cual vivimos, incluyen también la salvaguarda de las utopías, de las utopías liberales, socialistas, o de otras que puedan imaginarse (y no nos olvidemos que el liberalismo, como dice Medina, siguiendo a Ortega y Gasset, es una utopía, “es la decisión de convivir con el enemigo; es decir, la capacidad del diálogo y del compromiso”). Pero deberán ser utopías democráticas y moldes que inspiren la acción en el sentido de la construcción de la democracia y de la transformación de una sociedad que todavía tiene mucho camino que recorrer hasta que logre afirmarse como sociedad democrática.

Estas funciones del intelectual en la política no pueden confundirse con las opciones partidistas que tales o cuales intelectuales puedan realizar, porque, en sentido estricto, las opciones partidistas son opciones de ciudadanos. Como ciudadanos, los intelectuales tienen, como también al final de cuentas otros ciudadanos, el derecho

de entrar (o de no entrar) en partidos políticos. Pero en el caso de que el intelectual ingrese a un partido, tanto mejor si tuviere la conciencia de que ello no lo exime de sus deberes de intelectual. Y esos deberes conciernen a la reunión de informaciones, la organización del saber y la construcción de las grandes perspectivas de una sociedad democrática y civilizada, deberes que lo vinculan, más allá de su partido, al conjunto de la sociedad.

El diálogo en torno a la obra de José Medina Echavarría que, no siendo hombre de partido era, sin embargo, un ciudadano de fina sensibilidad política, tal vez se convierta en la oportunidad de salvaguardar el papel del intelectual en la política, del intelectual que, estando en los partidos o fuera de ellos, se coloca al servicio de la razón histórica y de la construcción de la democracia.

(Traducido del portugués)



# Los actores sociales y las opciones de desarrollo

*Marshall Wolfe\**

Los organizadores de este seminario me propusieron como tema "los actores sociales y las opciones de desarrollo". Acepté sin reflexionar, atraído por la oportunidad de reencontrarme con viejos amigos en un ambiente intelectual donde pasé tantos años, pero ahora siento vergüenza abordar el tema desde la perspectiva remota de Vermont, sin contar con toda la información necesaria sobre América Latina, y hacerlo ante actores veteranos por derecho propio en el drama de América Latina. Estoy casi condenado pues a recalentar ideas que ya se han convertido en lugares comunes.

Para comenzar, quisiera reflexionar sobre las implicancias de la idea de "actores sociales", quienes supuestamente representan "papeles" en el desarrollo. Tal idea apunta al mismo tema que la de "agentes de desarrollo", pero posee connotaciones algo diferentes. Sugiere un drama en el cual los actores desempeñan papeles definidos desde afuera, basados en dramas de desarrollo ya representados en otra parte o en teorías escatológicas sobre el destino de las clases y la sociedad. Nadie ha expuesto mejor que Medina las ironías que pueden derivar de tales supuestos implícitos o explícitos. Cabe imaginar un escenario donde ciertos actores, convencidos de la necesidad de un guión para dar sentido a sus actos, tratan de cumplir papeles en dramas incompatibles con los guiones preferidos por otros actores en el mismo escenario, o bien se esfuerzan por combinar en sus propias actuaciones papeles inconciliables, mientras que la mayoría de los participantes, tanto de las clases dominantes como de las dominadas, improvisan, reaccionan a oportunidades y perturbaciones continuamente cambiantes, preocupándose poco de sus papeles.

Medina insistió en la importancia de que los actores lograsen ideas más coherentes y compatibles entre sí sobre sus papeles y sobre el desenlace

del drama: la nueva sociedad buscada a través del desarrollo. Sin embargo, insistió igualmente en los peligros de llevar este esfuerzo demasiado lejos, por una confianza excesiva en la racionalidad material y en el derecho autoatribuido de cualquier actor de imponer a la sociedad su propio guión infalible. Asignó prioridad a la democracia pluralista sobre la eficacia en la elaboración de políticas de desarrollo, no sólo por su valor intrínseco, sino como medio para restringir los excesos de la racionalidad en la definición de papeles.

Releyendo *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*<sup>1</sup>, noté el énfasis que Medina ponía en la toma de conciencia en América Latina, a comienzos de los años sesenta, en cuanto a que el liderazgo de las sociedades y los papeles influyentes en su evolución ya no podían seguir las pautas tradicionales; que una nueva clase dirigente tenía que surgir y proponer guiones de desarrollo coherentes, factibles, y al mismo tiempo capaces de estimular el entusiasmo y la participación populares. En los años siguientes, dentro y fuera de la CEPAL, esta "toma de conciencia" se transformó en un refrán constante, de contenido cambiante, que iba incorporando nuevos problemas y metas, hasta convertirse en algo que, a mediados de los años setenta, denominé "utopías hechas por comités". En cierto sentido, la "toma de conciencia" se hizo un ritual cuando cada dos años los gobiernos reconocían las deficiencias e injusticias de la evolución económica y social y reiteraban su intención de superarlas<sup>2</sup>. Pero el liderazgo político capaz de internalizar estas tomas de conciencia faltó o fracasó, y el desarrollo real siguió su curso dinámico y desordenado, acumulando para el futuro problemas que pocos actores influyentes

<sup>1</sup>Buenos Aires; Editora Solar-Hachette, 1964.

<sup>2</sup>El autor se refiere a las evaluaciones bienales realizadas durante los años sesenta con el fin de examinar el cumplimiento por los gobiernos de la región de las metas establecidas en la Estrategia Internacional del Desarrollo.

\*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

detectaron. Finalmente, la toma de conciencia que compartían los actores que detentaban el poder en la mayor parte de América Latina, involucró un rechazo sistemático de los valores democráticos por los que Medina abogaba.

Si ahora se habla de otra "toma de conciencia" en América Latina, cabe preguntarse ¿en qué consiste? Desde mi perspectiva al menos, parece que América Latina ha llegado a una coyuntura en que todos los guiones han fallado y en que la mayoría de los actores sociales tienen menos confianza que antes en cualquier papel prefigurado. Esta coyuntura ha revitalizado, irónicamente, la pertinencia de la democracia pluralista que Medina planteó como valor fundamental. Sería más difícil ahora que cualquier actor social creyera que su papel lo autoriza para imponer a la sociedad un esquema de desarrollo... o de revolución.

El conocimiento de los problemas reales de las sociedades de la Unión Soviética, China, Vietnam y Cuba, por un lado, y de los Estados Unidos, por otro, ha disminuido su plausibilidad como modelos o fuentes de guiones utópicos. Algunos actores pueden estar desilusionados por las consecuencias nefastas de los papeles que ellos mismos trataron de representar en un pasado cercano. Probablemente se ha fortalecido un poco la disposición a buscar alternativas políticas coherentes por medio de la deliberación libre, racional y pública, que es precisamente la que Medina apoyó en todas sus obras. Ustedes conocen mejor que yo la precariedad y las contradicciones latentes en dicha disposición y las consecuencias que tendría su derivación en un empeoramiento generalizado de las expectativas, en lugar de en la confianza en un futuro desarrollo dinámico. Muchos actores, que adhieren a los guiones del autoritarismo, el neoliberalismo, el populismo y la lucha armada revolucionaria, siguen en el escenario. En los últimos años, el tema de la redemocratización o la transición desde el autoritarismo se ha puesto de moda en las instituciones académicas de América Latina, Europa y los Estados Unidos. En la ya extensa literatura las esperanzas de una "toma de conciencia" democrática real y duradera se mezclan con una amplia gama de dudas y advertencias.

Al mismo tiempo, el ambiente de inseguridad y desilusión ha dejado intacto el peligro de una anomia generalizada, que Medina también

pronosticó en sus *Consideraciones sociológicas...* "la evaporación completa de las creencias", la falsificación cínica de los papeles sociales, las estrategias para la explotación de las ventajas derivadas del poder armado o de la riqueza, basándose en el supuesto de que, en el peor de los casos, la emigración y la exportación de capitales a Miami pueden proteger a tales actores contra cualquier derrumbe nacional.

Cabe mencionar también la idea predominante en algunos de los trabajos elaborados por el proyecto de investigación del Woodrow Wilson Center de Washington, sobre "Transiciones desde el régimen autoritario", de que la redemocratización es tan precaria que sólo pueden salvarla los gobiernos de centro-derecha que se abstengan cuidadosamente de encarar los grandes problemas de los estilos de desarrollo, vale decir, la redistribución y la participación popular autónoma. Este juicio coincide con un aspecto de la realidad, pero supone que la mayoría de los actores sociales tienen que conformarse con papeles pasivos y acatar los llamados al sacrificio compartido, ya gastados por sus usos anteriores. En la penúltima página de *Consideraciones sociológicas...* Medina condena los "maquiavelismos de poder de los hombres públicos" como la forma más profunda de la corrupción de la fe democrática: "El maquiavelismo de masas de los grandes dirigentes modernos disuelve por igual y sin remedio la moral de todos los individuos". Si se supone que el resurgimiento de la democracia pluralista puede ser más que una fase pasajera de un ciclo, los actores políticos tienen que plantear la necesidad de una conciencia más realista acerca de las limitaciones impuestas por la coyuntura e inmunizarse contra las promesas populistas de la justicia social inmediata. Sin embargo, no se puede estar conforme con manipulaciones que convierten el drama en una farsa en que las mayorías tienen que convencerse que pueden disfrutar de la libertad democrática sólo mientras no la usen.

En su análisis de los maquiavelismos de poder, Medina se refirió, con su discreción habitual, a los hombres públicos no sólo de los países de América Latina sino también de "otro extraño y dominante". Para los actores sociales de América Latina tienen mucha relevancia los indicios de una revitalización de la democracia, igualmente mezclada con indicios de anomia, pérdida de fe

en el futuro y maquiavelismos ineptos, en el caso del estilo de política dominante en los Estados Unidos. Cae fuera de mi tema inmediato, pero sospecho que los actores sociales de América Latina van a tener que relacionarse con una combinación de estímulos y obstáculos externos muy diferentes, en su conjunto más compatibles con estilos de desarrollo democráticos pero que estimulan también ilusiones sobre soluciones llegadas desde afuera, como en los años de la Alianza para el Progreso. Especial interés reviste la evolución de las simpatías y antipatías entre diferentes actores sociales de América Latina y los Estados Unidos, así como las consecuencias del crecimiento enorme en ese país de minorías de origen latinoamericano, cuyas razones para estar allí y cuyos nexos con los actores estadounidenses son muy diversos. En Estados lejanos, que casi no han sido tocados por estas corrientes de migración—Vermont, por ejemplo— me ha sorprendido encontrar grupos importantes de gente local que poseen poca información pero son adversarios apasionados y activos de la política de Washington en América Central.

Ahora, ¿cómo se manifiesta la nueva y ambigua “toma de conciencia” en los descendientes de los actores sociales estudiados por Medina y nosotros desde los años sesenta? ¿Cómo se puede apoyar, desde dentro de la CEPAL, entre estos actores, la racionalidad consciente de sus propias limitaciones en la búsqueda de estilos de desarrollo más democráticos? Los comentarios de Medina sobre estos actores tienen una actualidad impresionante, a pesar de la transformación de América Latina en lo que se refiere al tamaño de la población; su distribución rural-urbana, por clases sociales y por ocupación; su nivel de educación y acceso a los medios modernos de comunicación; sus patrones de consumo y otros factores. Nos sentimos tentados a repetir el refrán de que todo ha cambiado para que nada cambie.

En sus *Consideraciones sociológicas...* Medina afirmó que “estamos en los albores de la formación de nuevas clases dirigentes” y de otra “clase política” que sea a la vez “tan enérgica como moderna”. Afirmó también que “sólo se sostendrá en el futuro como clase dirigente aquella que posea un conjunto de ideas claras” sobre la política de desarrollo económico. Típicamente, unas páginas después, su deseo de que “triunfe la esperanza sobre cualquier escepticismo”.

Después de un cuarto de siglo, estas nuevas clases dirigentes no son fácilmente identificables. Viene a la mente una adaptación de otro refrán: “El que tiene ideas claras sobre el desarrollo económico, ahora no entiende la situación”. Las razones para el escepticismo parecen haber triunfado sobre la esperanza. Sin embargo, Medina no tenía en mente una clase en sentido estricto, como la burguesía. “Siempre ha habido en Europa una rica multiplicidad de sus clases dirigentes, lo que en verdad no ha hecho fácil en todo instante la vida social. ...América Latina ha estado reiteradamente de lleno, como en tantas otras cosas, dentro de esta tradición europea”.

Desde el punto de vista de la multiplicidad de clases dirigentes, se perciben cambios que justificarían albergar cautelosas esperanzas. En efecto, existen diversos grupos con diferentes fuentes de poder o influencia en la sociedad y el Estado, que se muestran más proclives que antes a formar coaliciones dirigentes con grupos críticos, en la búsqueda de soluciones aceptables, si no óptimas, dentro de la democracia pluralista.

En estos esfuerzos, es insustituible el liderazgo de individuos que actúen como focos de las coaliciones y símbolos de la capacidad para tomar decisiones políticas coherentes, lo cual tiene consecuencias bien conocidas. El líder en cuanto actor, necesita tener gran confianza en su aptitud para manejar los problemas y mantener suficientes fuentes de apoyo en la sociedad, sin caer en ilusiones sobre su propia infalibilidad. Y el papel del líder en cuanto símbolo de alguien identificable que está decidiendo cómo afrontar los problemas en situaciones en las que no existen soluciones claras ni inmediatas, puede generar primero una exagerada confianza en quien lo desempeña, como hacedor de milagros, seguida de una desilusión igualmente desmesurada.

La generalización más importante sobre los componentes de una coalición dirigente y sus opositores, también esenciales para la generación democrática de políticas, puede ser que cada uno de ellos tiene ahora mucha razón para desconfiar de los otros, pero al mismo tiempo, para saber que no puede ignorarlos e imponer su propia racionalidad.

Aplicar esta generalización a los diferentes elementos de una coalición dirigente-opositora—los líderes de los partidos políticos, los empresarios, la tecnoburocracia estatal y privada, las

fuerzas armadas, los líderes sindicales y gremiales, los intelectuales y académicos— podría llevarnos a una letanía de críticas, ya recogidas en una extensa bibliografía de estudios y polémicas<sup>3</sup>.

La mención de esta bibliografía nos conduce a una de las grandes diferencias entre la época de *Consideraciones sociológicas...* y la actual. Medina disponía en aquel entonces de información cuantitativa fragmentaria y poco confiable sobre los actores sociales en el desarrollo de América Latina. Conocía profundamente las teorías derivadas del pasado de Europa o de las preocupaciones de sociólogos y politólogos estadounidenses, para identificar actores sociales capaces de encaminar a América Latina hacia procesos de desarrollo similares a la trayectoria de los Estados Unidos, o para explicar las razones culturales o psicosociales de la carencia de tales actores. Además, encontró una producción ideológica local que, según sus propias palabras, y refiriéndose a Bolivia, "sólo en muy contadas ocasiones le permitieron articular un repertorio de ideas claras, un precipitado cristalino de unos pocos consejos sencillos y eficaces. Es de sospechar que algo semejante ocurriría de investigar las luchas intelectuales de otros países o del conjunto de América Latina". A comienzos de los años sesenta casi no existían en América Latina instituciones de investigación social.

Hoy día, a pesar de todas las vicisitudes del sectarismo político, de la represión y el exilio de investigadores, y de la precariedad de recursos, la información cuantitativa es muy extensa y relativamente confiable, las instituciones de investigación social se encuentran en todas partes, y el intercambio entre los científicos sociales de América Latina, Europa y los Estados Unidos es intenso y fecundo. Si todavía estamos lejos de los "consejos sencillos y eficaces" que Medina anheló, al menos hay un entendimiento más adecuado de la complejidad de los problemas y de las deficiencias de ciertos consejos sencillos del pasado reciente. Si los actores sociales de América Latina están confusos respecto a sus papeles, no es por falta de información accesible. Y hasta cierto

punto parece que la información y las explicaciones teóricas se han internalizado en amplios sectores de la opinión pública.

Para nuestros propósitos, es también importante que algunos teóricos e investigadores sociales, y no sólo los economistas, hayan surgido como actores por derecho propio, como participantes en las coaliciones dirigentes de los nuevos regímenes democráticos y también, por cierto, como críticos influyentes. No hay nada nuevo en la participación de intelectuales como actores políticos en América Latina, pero cabría esperar que la contribución de los científicos sociales tuviera aspectos diferentes. Su entrada en el escenario puede tener importancia secundaria dentro del drama, pero para un seminario dentro de la CEPAL, enfocado hacia la posibilidad de influir en los estilos de desarrollo de América Latina, reviste un interés particular.

Casi desde sus comienzos, con su apertura gradual a consideraciones no estrictamente económicas, la CEPAL ha contribuido a esa entrada, por medio de la generación de ideas, la organización de antecedentes básicos para demostrar o refutar ciertas tesis, y el intercambio con otras instituciones de investigación. Naturalmente, ha estado expuesta a ataques, algunos justificados y otros no, por las consecuencias de la interacción entre sus tesis y la realidad económica y social. Finalmente, como todos sabemos, ha recibido otro tipo de críticas: que no ha sabido renovar sus ideas, que ha sido sobrepasada por el florecimiento de los nuevos centros de investigación y pensamiento, que ha caído en la celebración ritualista de sus logros intelectuales pasados. Un ex cepalino publicó hace poco un libro en el que formula críticas de este tipo y hace también sugerencias positivas, probablemente no todas factibles dentro de la situación real de la CEPAL, como parte de las Naciones Unidas en crisis, pero que merecen, yo creo, un estudio serio y una contestación<sup>4</sup>.

En junio de 1977, Medina preparó un esquema para un trabajo que su enfermedad posterior le impidió realizar. Lo tituló *La inteligencia en perspectiva, pensamiento científico e ideología en el futuro inmediato*. Nadie, excepto él mismo, podría

<sup>3</sup>El esfuerzo más reciente para poner orden en el tema se encuentra en Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile: Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, 1987.

<sup>4</sup>Joseph Hodara, *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto*. México D.F.: El Colegio de México, 1987.

haber desarrollado el tema de la forma que él proponía. Sin embargo, sería importante que alguien en la CEPAL lo retomase a partir de la situación actual, en que existe gran abundancia de material informático y teórico para la inteligencia, y a la vez una conciencia quizá excesiva de los obstáculos que hay que salvar en el camino hacia las "ideas claras" y los "consejos sencillos y eficaces" que Medina buscó en la producción intelectual de su tiempo. Uno de los subtítulos dentro del esquema es particularmente sugerente: "Las formas actuales de la inteligencia: funcional, crítica y evasiva". Ojalá podamos combinar mejor la inteligencia funcional y la crítica, y saber distinguir las de la inteligencia evasiva, siempre tentadora en los ambientes académicos y burocráticos<sup>5</sup>.

Me referiré brevemente a tres de los actores sociales principales que Medina examinó en sus *Consideraciones sociológicas...*: las clases medias emergentes, el proletariado industrial, y la juventud. Obviamente, todos ellos han crecido enormemente, se han diversificado, y transformado culturalmente, desde los años sesenta. En cambio, persisten las dudas que manifestaba Medina sobre su capacidad para actuar como protagonistas de un estilo de desarrollo. Probablemente pocos hoy día pensarían seriamente en sus papeles en estos términos simplistas. No obstante, si se persiguen coaliciones o pactos sociales para promover estilos de desarrollo más democráticos, los tres actores son componentes esenciales. Ciertamente, el empuje principal para la redemocratización ha provenido de ellos. A pesar de todas las investigaciones realizadas, subsisten grandes incógnitas sobre las "tomas de conciencia" que estos actores han internalizado a consecuencia de los trastornos de los últimos años; sobre el contenido corporativista, utópico, o resentido, de sus reacciones; y sobre sus aprensiones acerca de las consecuencias de una redistribución del poder y de los ingresos hacia abajo.

Esto último es importante porque quedan en escena las "situaciones de masas", con respecto a

las cuales Medina señaló "lo dudoso de todo intento de previsión". Actualmente esas situaciones se aplican a los hijos y nietos de "las poblaciones expelidas del medio social tradicional de América Latina" que él identificó. Si su "desarraigo" continúa tan evidente como antes, debe tener otras formas y orígenes. Estas masas se han discutido y estudiado en términos de "marginalidad", de "extrema pobreza", de "sectores informales", etc. Todas esas denominaciones han ido asociadas a iniciativas para cambiar su situación, generalmente para incorporarlas en un orden social y económico que se supone capaz de acogerlas. La última, de "sector informal", reconoce que de alguna manera se han incorporado, al menos para sobrevivir y contribuir al funcionamiento de las economías. Estas masas han sido objeto de campañas comunitarias, populistas y revolucionarias para movilizarlas y de campañas autoritarias para desmovilizarlas y alejarlas de su incipiente participación en el control de recursos políticos. La gran movilidad espacial de las poblaciones ha estrechado las distancias culturales y otras entre las masas rurales y urbanas, y en la actualidad grandes contingentes tienen experiencia migratoria fuera de América Latina. En los últimos años, además, las crisis económicas probablemente han sumido a segmentos del proletariado industrial, e incluso de los estratos "medios", en condiciones de vida y estrategias de sobrevivencia igualmente precarias. También han surgido nuevas formas de organización social local (las "comunidades de base", etc.), en las que aliados intelectuales o religiosos esperan encontrar una salida para la liberación de las masas de un estilo de desarrollo que les ofrece papeles tan pobres y alienantes. Medina probablemente habría observado esas iniciativas con esa mezcla de simpatía y escepticismo con que enfrentó el "desarrollo de la comunidad" en los años sesenta.

Persiste "lo dudoso de todo intento de previsión". Sin embargo, sigue siendo deber de la CEPAL estudiar esas situaciones de masas con el fin de intentar previsiones que sirvan de guías a las políticas estatales —y también a las organizaciones de masas y sus aliados intelectuales. A estas alturas, siento que estoy enfocando el problema otra vez con expresiones ritualistas, muchas veces repetidas en nuestros encuentros anteriores, y desarrollando la inteligencia evasiva. Mejor terminar.

<sup>5</sup>Enzo Faletto me ha señalado a la atención un ensayo de Medina, "Acerca de los tipos de inteligencia", publicado en 1953 en *Presentaciones y planteos: papeles de la sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México. Este ensayo distingue: "la inteligencia funcional, la desvinculada y la marginal".



# Publicaciones recientes de la CEPAL

**Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.** (LC/G. 1503-P). (Edición bilingüe, en español e inglés). Santiago de Chile, 1987, 714 pp.

El volumen consta de dos partes. La primera, titulada "Indicadores del desarrollo socioeconómico de América Latina" presenta series estadísticas actualizadas sobre desarrollo social y bienestar, crecimiento económico, precios internos, formación de capital y financiamiento, comercio exterior y financiamiento externo. La segunda parte, "Series estadísticas de América Latina", incluye las series estadísticas sobre población, cuentas nacionales, precios internos, balance de pagos, endeudamiento externo, comercio exterior, recursos naturales y producción de bienes, servicios de infraestructura, empleo y condiciones sociales.

**El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia.** (LC/G. 1476-P). Serie Cuadernos de la CEPAL N° 57. Santiago de Chile, 1988, 112 pp.

El desarrollo y la modernización de la pequeña y mediana empresa, así como su articulación funcional con los modos más dinámicos del aparato industrial, ocupa un lugar central en las preocupaciones sobre la industrialización, el desarrollo tecnológico y la articulación economicosocial de los países latinoamericanos.

Ya es tradicional reconocer el potencial de creación de empleo y de movilización de recursos que encierra el desarrollo de la pequeña y mediana industria. Pero, asimismo, existe un creciente reconocimiento de su papel estratégico para el logro de una mayor articulación productiva y la superación de la heterogeneidad estructural, con los consiguientes efectos positivos sobre la articulación social y la evolución hacia sociedades estructuralmente más equitativas.

Las experiencias históricas de los países actualmente desarrollados sugieren que en la pequeña y mediana industria existe un considerable potencial de desarrollo de empresarios y de dinamismo tecnológico, así como un elemento de flexibilidad en el aparato productivo. Por otra parte, en la medida en que la revolución tecnológica en curso está cambiando la noción de escala de producción, una serie de actividades abren perspectivas nuevas para la pequeña o mediana empresa moderna.

Una de estas experiencias, particularmente sugerente, es la de Italia. Los notables avances industriales de este país en la postguerra fueron acompañados, a partir de la década de 1970, por un notable dinamismo y una sostenida moderniza-

ción de la pequeña y mediana empresa. Las características estructurales, las condiciones favorables y las políticas deliberadas que hicieron posible este desarrollo constituyen motivo de reflexión para quienes consideramos la pequeña y mediana empresa industrial como factor clave en los procesos de industrialización y desarrollo articulados, orientados también hacia metas de equidad. En esto se apoya el convencimiento de que este estudio sobre el desarrollo de la pequeña y mediana industria en el caso de Italia es de interés para América Latina.

**La evolución de la economía de América Latina en 1986.** (LC/G. 1501-P, LC/L. 425). Serie Cuadernos de la CEPAL N° 58. Santiago de Chile, 1988, 99 pp.

Este estudio, que forma parte del *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1986* preparado por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, analiza en seis capítulos la evolución de la economía de América Latina en el año 1986.

El primero de ellos identifica las tendencias principales que mostró la evolución de la economía, pasando revista a la recuperación de la actividad económica, al descenso de la inflación y al repunte de las remuneraciones, como asimismo al deterioro del sector externo.

El segundo capítulo se refiere a la producción, proporcionando información sobre el ritmo y la estructura del crecimiento económico y pasando revista a la oferta y la demanda globales y a la disponibilidad interna de bienes y servicios.

El capítulo tres está enteramente dedicado al tema de la ocupación y desocupación, y el cuarto a los precios y las remuneraciones.

En el capítulo quinto, dedicado al sector externo, se examina la situación del comercio exterior y del balance de pagos.

Finalmente, en el capítulo sexto se trata el problema de la deuda externa, examinando su evolución e identificando sus procesos de renegociación.

**Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina.** (LC/G. 1484-P). Serie Estudios e informes de la CEPAL N° 67. Santiago de Chile, 1987, 232 pp.

Esta publicación, que recoge los trabajos presentados en la Reunión Regional del Grupo de Trabajo sobre Reestructuración de la Industria Automotriz Mundial y Perspectivas para América Latina (Bogotá, 25 a 27 de septiembre de 1985), se preparó en el marco del Programa Regional Conjunto CEPAL/ONUDI sobre Reestructuración Industrial.

Los documentos elaborados por los expertos latinoamericanos y de otras regiones se han recogido organizados de acuerdo con el esquema siguiente:

El capítulo I trata de la relación entre desarrollo económico, industrialización y papel del sector automotor. El capítulo II contiene apreciaciones sobre las condiciones específicas y los desafíos que enfrenta la industria automotriz latinoamericana. El capítulo III intenta caracterizar el proceso de reestructuración en el sector automotor a nivel internacional. El capítulo IV contiene artículos de referencia para contrastar la experiencia de América Latina con las de otras regiones, y presenta dos casos específicos: Australia y Corea. El capítulo

v contiene un análisis de la reestructuración internacional del sector automotor y las eventuales repercusiones de esta reestructuración en la industria automotriz latinoamericana. El capítulo VI incluye descripciones y análisis de la política automotriz en cinco países de América Latina. Por último, el capítulo VII contiene consideraciones sobre los desafíos y criterios normativos susceptibles de contribuir al diseño de políticas automotrices compatibles con las perspectivas económicas regionales e internacionales.

Dado que la discusión de los diversos temas fue muy rica y variada, no se incluyen conclusiones formales sobre los diferentes temas tratados; en lugar de ello, en el documento preparado por la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, que se incluye en el capítulo VII, se incorporaron algunas conclusiones emanadas de las discusiones del Grupo de Trabajo con respecto a los temas de la agenda de reflexión que se presentaron en dicho documento.

**Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas.** (LC/G. 1489-P). Serie Estudios e informes de la CEPAL. N° 68. Santiago de Chile, 1987, 155 pp.

El documento se inicia con el reconocimiento que en América Latina y el Caribe ha habido una ausencia casi total de políticas orientadas a establecer con claridad la participación de los servicios en el desarrollo nacional. Esa carencia se hace mucho más evidente en cuanto a insertarlos adecuadamente en los esfuerzos de cooperación e integración regionales y subregionales llevados a cabo en los últimos veinticinco años. Esto puede permitir iniciar una reflexión profunda sobre las posibilidades que ofrecen esas opciones. El objetivo a lograr sería, por una parte, hacer más dinámica y moderna la contribución de los servicios al desarrollo y, por otra, asegurar un mayor grado de autonomía económica, política y cultural en los países de la región, a fin de que ello avale una inserción más equitativa en esa economía mundial cada vez más interdependiente.

El documento está dividido en tres partes. En la primera, se exponen los principales elementos conceptuales de la nueva economía de los servicios y las formas particulares que reviste la internacionalización de esas actividades. Se ha hecho hincapié en las repercusiones que tiene en esos temas el desarrollo de la nueva tecnología de la información y en los efectos combinados de esos factores en la gestación de una nueva división internacional del trabajo. También se incluye el estado en que se encuentra la creación de un marco multilateral para el comercio internacional de servicios, que se desenvuelve de conformidad con los acuerdos de la Rueda Uruguay.

En la segunda parte, se presentan algunas reflexiones de orden conceptual que podrían ayudar a repensar la función de la cooperación regional y subregional en materia de servicios. Partiendo de una comparación entre las experiencias regionales y las de la Comunidad Económica Europea en relación con ese tema, se intenta identificar sistemáticamente los elementos principales con los que podrían forjarse formas renovadas de cooperación en el sector. Se incluye una selección de criterios y puntos de referencia que sirvan como guías efectivas para el establecimiento de grados de prioridad.

En la tercera parte, se consideran algunas propuestas concretas con que se trabaja al interior de la región. Una proporción considerable de esta sección está dedicada a describir iniciativas tripartitas de cooperación, que se basan en el estudio de la situación de los servicios en México y de una posible cooperación con Argentina y Brasil.

**Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza.** (LC/G. 1427-P). Serie Estudios e informes de la CEPAL N° 69. Santiago de Chile, 1988, 106 pp.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) convocaron conjuntamente la "Reunión sobre crisis externa: proceso de ajuste y su impacto inmediato y de largo plazo en el desarrollo social. ¿Qué hacer?". Esta tuvo lugar en la ciudad de Lima, entre el 25 y el 28 de noviembre de 1986, y contó con el auspicio del Gobierno del Perú y la participación de responsables gubernamentales de las políticas sociales de los países de la región.

En ella se consideraron estrategias y propuestas de acción para superar la pobreza y lograr un desarrollo social en armonía con el desarrollo económico, con miras a que la superación de la pobreza constituya un elemento de la expansión económica, y a que los frutos de tal expansión se distribuyan equitativamente.

Para la preparación de este encuentro, la CEPAL, en colaboración con las organizaciones anteriormente mencionadas, y con una participación muy significativa del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), elaboró el documento titulado *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza*, que se incluye en esta publicación. En la preparación de ese documento se procuró integrar las dimensiones de la política económica y de la política social que, en estrecha interrelación, pueden contribuir a reducir la pobreza que afecta a un porcentaje considerable de la población regional. El documento no incluye un diagnóstico, por ser éste suficientemente conocido. Se concentra, en cambio, en el diseño de una estrategia desagregada en múltiples niveles, desde los generales hasta los específicos, cuyas políticas podrían formar parte de un proceso progresivo de integración de la población pobre a la plena participación en la producción y el consumo; trata además, fundamentalmente, de las instituciones y servicios orientados a evitar la reproducción de la pobreza.

La estrategia intenta abordar la complejidad del fenómeno de la pobreza teniendo presente que hasta el momento el crecimiento económico, por sí solo, no ha sido suficiente para alcanzar la plena participación, y que la resistencia de dicho fenómeno ante los instrumentos de política macroeconómica señala la necesidad de un conjunto integrado de acciones que ataquen las causas de la pobreza tanto en el plano económico como en el social.

Por ello, la estrategia incorpora la noción del ajuste estructural con equidad y el diseño de las políticas de inversión y de crecimiento que, vinculadas a las políticas de distribución del ingreso, harían posible la expansión del empleo producti-

vo, sin el cual difícilmente se podrá reducir el volumen de la población hoy afectada por la pobreza.

Las acciones propuestas en relación con las instituciones económicas tienen estrechos vínculos con las acciones en relación con las personas y las instituciones sociales. En la estrategia se entiende que es necesario crear condiciones para la plena incorporación de las personas a la vida útil, como asimismo hacer posible que éstas estén acogidas a una seguridad social básica. Con ello se trata de lograr que las personas desarrollen plenamente sus potencialidades biológicas e intelectuales. No hay crecimiento económico sin personas capaces, y no hay sociedades democráticas si los seres humanos no cuentan con los recursos que les permitan su plena incorporación a la sociedad. Esta aspiración de una ciudadanía social para toda la población se vincula estrechamente a los conocimientos existentes sobre la forma en que se reproduce la pobreza, a través de un ciclo que se inicia con un embarazo insuficientemente atendido, y se continúa en las carencias de alimentación, salud, educación y capacitación durante la etapa formativa que conduce a la incorporación a la actividad económica y social. Por eso, la estrategia contiene propuestas concretas sobre cómo organizar acciones y servicios, con participación del Estado, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y las empresas, con miras a modificar y superar la actual reproducción de la pobreza de una generación en otra. Dicha reproducción es un fenómeno de privación en cuanto al acceso al ingreso, al empleo y a los bienes materiales; pero es además una privación en relación al acceso al acervo cultural de una sociedad.

El documento otorga también prioridad a las políticas de capacitación de los jóvenes, como una forma de incidir favorablemente en el futuro de las sociedades latinoamericanas y del Caribe. Aborda asimismo las políticas de equipamiento de bienes de producción y de asistencia técnica para proyectos comunales y locales: éstos tienen por objeto permitir la participación de los sectores pobres y el aprovechamiento de recursos humanos actualmente marginados del proceso de desarrollo por falta de instrumentos mínimos, tanto materiales como de conocimiento.

Al analizar las políticas de empleo productivo, se considera particularmente la necesidad de aumentar el efecto empleo del crecimiento, y se enfatiza el papel del sector público en programas de empleo de emergencia. Junto con ello, se plantean políticas de transferencia dinámica de activos y políticas salariales capaces de armonizar crecimiento y redistribución.

Esta publicación se completa con el informe de la reunión de Lima, a la que ya se ha hecho referencia. En el texto de dicho informe se encuentran significativas propuestas de autoridades y técnicos nacionales, formuladas a la luz de sus experiencias en el diseño y ejecución de políticas para la superación de la pobreza.

**América Latina: Comercio exterior según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIU).** (LC/G. 1451-P). Serie Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 13, vols. I y II. Santiago de Chile, 1987, 675 pp.

Este *Cuaderno Estadístico* fue elaborado tomando como marco de referencia la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIU). Incluye información del comercio exterior de bienes de los 11 países que componen la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los cinco países integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el conjunto de cada agrupación subregional y el total de los 16 países.

Para los efectos de su presentación, este *Cuaderno* se ha dividido en dos volúmenes: el primero contiene las exportaciones de bienes según las "grandes divisiones" y "divisiones" de la CIU, Rev. 2, y zonas copartícipes del comercio para el período 1970-1984; y el segundo, las correspondientes importaciones, tabuladas en la misma forma y para similar período.

En ambos volúmenes se analiza el propósito y la naturaleza de la CIU y sus diferencias con otras clasificaciones internacionales; sobre todo, se procura ilustrar el alcance de esta información y señalar las dificultades encontradas para establecer la correspondencia entre las partidas de la Clasificación Estadística Nacional (CEN) del comercio exterior de los países y las normas y definiciones de la CIU, Rev. 2. Asimismo, se comentan los cambios en la estructura y en la dirección del comercio exterior de los países según la CIU, Rev. 2, y algunas zonas copartícipes seleccionadas, entre las que se destacan las agrupaciones subregionales de integración y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con aperturas para la Comunidad Económica Europea (CEE), los Estados Unidos y el Japón. Por último, para dar una visión global del marco conceptual de la CIU, Rev. 2, se inserta una lista con la definición de las grandes divisiones, divisiones y agrupaciones; de ellas, las dos primeras servirán de guía para la interpretación de los cuadros estadísticos que se incluyen más adelante. Al respecto, cabe señalar que la jerarquía de las categorías usadas en la CIU, se compone de grandes divisiones, divisiones, agrupaciones y grupos.

Por último, en este *Cuaderno* se presentan las series estadísticas de las exportaciones e importaciones, respectivamente, según grandes divisiones y divisiones de la CIU, Rev. 2, y zonas copartícipes, en miles de dólares para el período 1970-1984. Las tabulaciones, de formato similar para las exportaciones y para las importaciones, fueron elaboradas teniendo en cuenta sobre todo las necesidades de información para los análisis macroeconómicos que se realizan en la CEPAL, en particular para aquéllos que se ocupan de los aspectos más sobresalientes de los cambios en la estructura según el origen sectorial de los bienes y la dirección geográfica del comercio exterior.

# Lista de publicaciones de la CEPAL

## Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (bilingüe)<sup>a</sup>

- 1980, 617 pp. (US\$ 14.50)
- 1981, 727 pp. (US\$ 17.50)
- 1983, (correspondiente a 1982/1983) 749 pp. (US\$ 20.00)
- 1984, 761 pp. (US\$ 20.00)
- 1985, 792 pp. (US\$ 27.00)
- 1986, 782 pp. (US\$ 65.00)<sup>b</sup>
- 1987, 714 pp. (US\$ 65.00)<sup>b</sup>

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1988 son US\$ 16 para la versión en español y US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.

### Estudio Económico de América Latina y el Caribe<sup>a</sup>

- 1980, 664 pp. (US\$ 14.50)
- 1981, 863 pp. (US\$ 21.00)
- 1982, vol. I 693 pp. (US\$ 21.00)
- 1982, vol. II 199 pp. (US\$ 6.50)
- 1983, vol. I 694 pp. (US\$ 22.00)
- 1983, vol. II 179 pp. (US\$ 6.50)
- 1984, vol. I 702 pp. (US\$ 25.00)
- 1984, vol. II 233 pp. (US\$ 7.00)
- 1985, 672 pp. (US\$ 65.00)<sup>b</sup>

### Economic Survey of Latin America and the Caribbean<sup>a</sup>

- 1980, 629 pp. (US\$ 14.50)
- 1981, 837 pp. (US\$ 21.00)
- 1982, vol. I 658 pp. (US\$ 21.00)
- 1982, vol. II 186 pp. (US\$ 6.50)
- 1983, vol. I 686 pp. (US\$ 22.00)
- 1983, vol. II 166 pp. (US\$ 6.50)
- 1984, vol. I 685 pp. (US\$ 25.00)
- 1984, vol. II 216 pp. (US\$ 7.00)
- 1985, 660 pp. (US\$ 65.00)<sup>b</sup>

<sup>a</sup>También hay ejemplares de años anteriores.

<sup>b</sup>50% de descuento para solicitudes de América Latina y el Caribe.

## LIBROS DE LA CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp. (US\$ 7.50)
- 1 ***Manual on economic development projects***, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp. (US\$ 5.00)
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp. (US\$ 6.00)
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00).
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00).
- 4 ***Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru***, 1985, 342 pp. (US\$ 6.00).
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp. (US\$ 5.00).
- 6 ***Women and development: guidelines for programme and project planning***, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp. (US\$ 6.00).
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp. (US\$ 6.00).
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación inter-regional*, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00).
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp. (US\$ 12.00).
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp. (US\$ 8.00).
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp. (US\$ 10.00).
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 216 pp. (US\$ 6.00)
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp. (US\$ 12.00)
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp. (US\$ 12.00).
- 13 *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp. (US\$ 6.00).

## SERIES MONOGRAFICAS

### Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00).
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp. (US\$ 4.00).
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2nd. ed. 1985, 82 pp. (US\$ 4.00).

- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00).
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00).
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00).
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp. (US\$ 4.00).
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp. (US\$ 3.00).
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp. (US\$ 4.00).
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp. (US\$ 4.00).
- s/n **Canada and the foreign firm**, D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 4.00).
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp. (US\$ 6.00).
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 52 pp. (US\$ 4.00).
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp. (US\$ 4.00).
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp. (US\$ 4.00).
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp. (US\$ 4.00).
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp. (US\$ 4.00).
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2nd. ed. 1985, 79 pp. (US\$ 4.00).
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp. (US\$ 4.00).
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 4.00).
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3rd. ed. 1985, 59 pp. (US\$ 4.00).
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. Di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp. (US\$ 3.00).
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp. (US\$ 4.00).
- s/n **United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 4.00).
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 4.00).
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp. (US\$ 4.00).
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp. (US\$ 4.00).
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 3.00).
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp. (US\$ 4.00).
- s/n **Energy in Latin America: the historical record**, J. Mullen, 1978, 66 pp. (US\$ 4.00).
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp. (US\$ 5.00).
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp. (US\$ 5.00).
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp. (US\$ 3.00).
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp. (US\$ 3.00).
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 4.00).
- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp. (US\$ 3.00).
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp. (US\$ 6.00).
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp. (US\$ 4.00).
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R.H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp. (US\$ 4.00).
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp. (US\$ 4.00).
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp. (US\$ 6.00).
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00).
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp. (US\$ 4.00).
- s/n **The economic relations of Latin America with Europe**, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp. (US\$ 6.00).
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp. (US\$ 6.00).
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp. (US\$ 4.00).
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp. (US\$ 6.00).
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp. (US\$ 3.00).
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2nd. ed. 1984, 57 pp. (US\$ 3.00).
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp. (US\$ 6.00).
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp. (US\$ 4.00).
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp. (US\$ 6.00).
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp. (US\$ 6.00).
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp. (US\$ 4.00).

- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp. (US\$ 4.00).
- 46 **Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica, en América Latina**, 1983, 193 pp. (US\$ 6.00).
- 47 **La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa**, 1984, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 48 **Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina**, 1984, 102 pp. (US\$ 4.00).
- 49 **La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste**, 1985, 95 pp. (US\$ 4.00).
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp. (US\$ 4.00).
- 50 **La CEPAL encarnación de una esperanza de América Latina**, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp. (US\$ 4.00).
- 51 **Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón**, 1986, 233 pp. (US\$ 6.00).
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp. (US\$ 6.00).
- 52 **Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina**, 1986, 112 pp. (US\$ 4.00).
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp. (US\$ 4.00).
- 53 **Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana**, 1986, 128 pp. (US\$ 6.00).
- 54 **Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento**, 1986, 123 pp. (US\$ 6.00).
- 54 **The economic crisis: policies for adjustments, stabilization and growth**, 1986, 125 pp. (US\$ 6.00).
- 55 **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, 1987, 184 pp. (US\$ 6.00).
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp. (US\$ 6.00).
- 56 **Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina**, por E. Calcagno, 1987, 112 pp. (US\$ 4.00).
- 57 **El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia**, 1988.
- 8 **Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso**, 1984, 146 pp. (US\$ 6.00).
- 9 **Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano**, 1985, 546 pp. (US\$ 12.00).
- 10 **América Latina y el Caribe: balance de pagos 1950-1984**, 1986, 357 pp. (US\$ 12.00).
- 11 **El comercio exterior de bienes de capital en América Latina**, 1986, 288 pp. (US\$ 8.00).
- 12 **América Latina: índices del comercio exterior, 1970-1984**, 1987, 355 pp. (US\$ 12.00).
- 13 **América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)**, Vol. 1 exportaciones 1970-84, 1987, 675 pp. (US\$ 12.00).

#### Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 **Nicaragua: el impacto de la mutación política**, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp. (US\$ 6.00).
- 2 **Perú 1968-1977: La política económica en un proceso de cambio global**, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp. (US\$ 6.00).
- 3 **La industrialización de América Latina y la cooperación internacional**, 1981, 170 pp. (US\$ 5.00) (Agotado, no será reimpreso).
- 4 **Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana**, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp. (US\$ 5.00).
- 5 **El desarrollo de América Latina en los años ochenta**, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp. (US\$ 6.00).
- 5 **Latin American development in the 1980s**, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp. (US\$ 6.00).
- 6 **Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta**, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2nd., ed. 1983, 89 pp. (US\$ 4.00).
- 7 **Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta**, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (US\$ 6.00).
- 8 **Integración y cooperación regionales en los años ochenta**, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp. (US\$ 6.00).
- 9 **Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura**, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp. (US\$ 4.00).
- 10 **Dinámica del subempleo en América Latina**. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp. (US\$ 4.00).
- 11 **Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina**, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 12 **Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"**, 1982, 154 pp. (US\$ 6.00).
- 13 **Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia**, 1982, 175 pp. (US\$ 6.00).
- 14 **El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones: El caso argentino**, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp. (US\$ 6.00).
- 15 **Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino**, 1982, 320 pp. (US\$ 10.00).
- 16 **Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina**, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp. (US\$ 6.00).

#### Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp. (US\$ 6.00).
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00).
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp. (US\$ 6.00).
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp. (US\$ 6.00).
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp. (US\$ 4.00).
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 6.00).
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00).
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp. (US\$ 6.00).
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp. (US\$ 6.00).
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/ Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990*, (bilingüe), 1983, 140 pp. (US\$ 6.00).
- 26 *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00).
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp. (US\$ 6.00).
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00).
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp. (US\$ 4.00).
- 30 *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00).
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp. (US\$ 6.00).
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00).
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00).
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00).
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00).
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp. (US\$ 6.00).
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp. (US\$ 6.00).
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp. (US\$ 6.00).
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp. (US\$ 4.00).
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp. (US\$ 6.00).
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp. (US\$ 6.00).
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp. (US\$ 6.00).
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp. (US\$ 4.00).
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp. (US\$ 6.00).
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp. (US\$ 6.00).
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp. (US\$ 6.00).
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp. (US\$ 4.00).
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp. (US\$ 4.00).
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp. (US\$ 6.00).
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp. (US\$ 6.00).
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp. (US\$ 6.00).
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp. (US\$ 6.00).
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 297 pp. (US\$ 6.00).
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp. (US\$ 6.00).
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp. (US\$ 6.00).
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp. (US\$ 6.00).
- 59 *Expansión de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp. (US\$ 6.00).
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp. (US\$ 6.00).
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp. (US\$ 4.00).
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 103 pp. (US\$ 4.00).
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp. (US\$ 6.00).
- 63 **International economic relations and regional cooperation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp. (US\$ 6.00).
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp. (US\$ 6.00).
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp. (US\$ 6.00).
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp. (US\$ 6.00).

- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp. (US\$ 6.00).
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1987.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1987.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp. (US\$ 10.00).
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp. (US\$ 10.00).
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp. (US\$ 10.00).
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp. (US\$ 10.00).
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo II*, 1988, 144 pp. (US\$ 10.00).

**Serie INFOPLAN:  
Temas especiales del desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp. (US\$ 10.00).

**Precios vigentes hasta el 30 de diciembre de 1988, no incluyen costos de envío, los que son de cargo del solicitante. Sólo se aceptan cheques en pesos chilenos o en dólares pagaderos en bancos de los Estados Unidos de América.**

Estas publicaciones pueden obtenerse más rápida y económicamente enviando sus órdenes de compra desde:

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay a:	Resto de América, Asia y Oceanía a:	Europa y Africa a:
Unidad de Distribución CEPAL Casilla 179-D Santiago, Chile	Sección Ventas, DC-2-866 Naciones Unidas Nueva York, NY 10017 Estados Unidos de América	Sección Ventas Naciones Unidas Palais des Nations 1211 Ginebra 10, Suiza

o adquiriéndolas directamente en las librerías siguientes:

**Argentina:** Riverside Agency SAC. México 3080, 1223 Buenos Aires. **Bolivia:** Gisbert y Cía. S.A. Comercio 1270, La Paz. **Chile:** 1. Librería Editorial Universitaria. Edif. Naciones Unidas, tf: 485051, anexo 477, Santiago. 2. DIPUBLIC. San Antonio 50, Of. 906, tf: 391088, Santiago. **Costa Rica:** Librería Trejos SA. Apartado Postal 1313, San José. **México:** CEPAL. Presidente Masarik 29, 11570 México, DF. **Panamá:** Librería Cultural Panameña. Vía España 16, Panamá 1.

# colección estudios CIEPLAN

CORPORACION DE INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS PARA LATINOAMERICA

Número especial

23

El desarrollo económico de América Latina y el marco internacional: 1950-86	Ricardo Ffrench-Davis Oscar Muñoz
Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo	Nora Lustig
Monetarismo y neo-estructuralismo: lecciones macroeconómicas	Andrés Velasco
Reflexiones acerca del debate sobre los orígenes de la industrialización latinoamericana y de su entorno ideológico	Mauricio Rojas
Desindustrialización y reestructuración industrial en América Latina	Carlos Ominami
Estrategias financieras latinoamericanas: la experiencia del Cono Sur	Roberto Zahler
La crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural en América Latina	Sebastián Edwards
América Latina y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial	Patricio Meller

Suscripción: 3 números US\$ 28 c. Aéreo.

Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.

Editado por CIEPLAN, av. C. Colón 3494, Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile.

## O P C I O N E S

(Ex-Alternativas)

Nº 13 (enero-abril 1988)

Editor: Carlos Bascañán E.

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de la Academia de Humanismo Cristiano.

**Director:** Enrique d'Etigny. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvaay, Carlos Bascañán, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Manuela Gumucio, Carlos Huneeus, Cristina Hurtado, Heraldo Muñoz, Eduardo Ortiz, Cristián Parker, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

### EDUCACION SUPERIOR: PERSPECTIVAS HISTORICAS Y PROBLEMAS CONTEMPORANEOS

Sol Serrano: *De la Academia a la especialización. La Universidad de Chile en el siglo XIX* • Daniel Levy: *Financiamiento privado versus financiamiento público de la educación superior: Las políticas norteamericanas desde una perspectiva comparativa* • Larissa Lomnitz: *Universidad y Estado en México* • José María Souviron: *Claves históricas y alcance de la reforma universitaria española* • José Joaquín Brunner: *Las funciones de la universidad: de la retórica a la práctica* • Edgardo Boeninger: *El futuro de la universidad chilena: algunos criterios y reflexiones.*

### ARTICULOS

Rodrigo Alvaay: *Estrategia del gobierno militar y la revalorización de la democracia* • Manuela Gumucio: *Representar y actuar colectivamente: el caso de las representaciones sobre el período de la Unidad Popular* • Carlos Huneeus: *Sistema de partidos políticos en Chile. Cambio y continuidad.*

### LIBROS

Jorge Acevedo: *Leyendo la "reflexión" cotidiana de Humberto Giannini* • Marciano Barrios: *Sergio Villalobos: Historia del pueblo chileno, Tomo III* • Duncan Livingston: *Oscar Pinochet de la Barra: El Cardenal Silva Henríquez, Luchador por la Justicia* • Julio Retamal Avila: *Carlos Bascañán: Iglesia y Universidad.*

### Dirigir toda correspondencia a:

CERC, Academia de Humanismo Cristiano

Catedral 1063, 5º piso, Santiago-Chile

Fonos: 6980864-6989915

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

**El Comité dictaminador:** Carlos Bazdresch P., Nisso Bucay, José Casar, Georgina Kessel (Secretaria), Allen Sanginés, Rodolfo de la Torre, Kurt Unger. **Consejo Editorial:** Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Flores Cano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alberto O. Hirschman, David Ibarra, Francisco López, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva, Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

**Director:** Carlos Bazdresch P.  
**Director Interino:** Nisso Bucay  
**Secretario de Redacción:** Guillermo Escalante

Vol. LV (3)

México, julio-septiembre de 1988

Núm. 219

## SUMARIO

**Artículos:** Alice M. Amsden: *Crecimiento y estabilización en Corea 1962-1984* • Gérard Duménil, Mark Glick y José Rangel: *Teorías de la Gran Depresión: ¿Por qué importaba la rentabilidad?* • Benigno Valdés: *Cambio técnico, rentabilidad y crisis* • Joseph Hodara: *El capitalismo periférico tardío, según Prebisch: Reflexiones* • Felipe Larraín B.: *La reforma financiera uruguayana de los setenta: De la liberalización a la crisis* • Jesús Reyes Heróles G.G.: *Las políticas financieras y la distribución del ingreso en México* • **Notas y Comentarios:** Ariel Buirra: *El ajuste con crecimiento y el papel del FMI* • **Reseñas bibliográficas:** Eduardo J. Amadeo: P. Bridel, *Cambridge monetary thought, the development of the saving-investment analysis from Marshall to Keynes*, Londres. Macmillan, 1967 • **Documentos:** La resolución de la crisis económica mundial.

**FONDO DE CULTURA ECONOMICA**  
Av. de la Universidad 975. Apartado Postal 44975

## CONTRIBUCIONES

### Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

**Artículos:** Karl-Dietrich Bracher, *Democracia y división de poderes* • Carlos Floria, *Cultura política y transición* • Germán Bidart Campos, *Legitimidad de los procesos electorales* • Bolívar Lamounier, *Partidos políticos e sistema eleitoral* • Jürgen Westphalen, *La crisis del endeudamiento y los problemas sociales de América Latina* • Werner Böhrer, *Nicaragua y la paz en Centroamérica* • **Entrevistas:** Patricio Aylwin, *Chile y los demócratacristianos* • Christian Tattenbach, *Plan de Pacificación en América Central* • **Temas:** Dieter Cassel, *El crecimiento de la economía sumergida. Implicaciones para la política de estabilización* • Nils Gade: *La economía subterránea en los países industrializados* • Marcos Victorica y Urquiza, *La Economía informal: Reto popular a los privilegios* • Hernando de Soto, en colaboración con E. Ghersi y M. Ghibellini, *El otro sendero* • Marcos G. da Fonseca, *Desempleo y subocupación en los países en vías de desarrollo tomando como ejemplo el Brasil* • **Notas:** Helmuth Kohl: *XXV Aniversario del Tratado de cooperación y amistad franco-alemana* • *La deuda externa en América Latina* • *Elecciones en Colombia* • *Elecciones en El Salvador* • *Asamblea Constituyente del Brasil* • *El medio ambiente* • **Documentos:** *Diálogo político y cooperación económica entre los países de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, los países de Centroamérica y los del Grupo de Contadora* • Juan Pablo II, *Encíclica "Sollicitudo rei socialis"* • *Declaración Conjunta de los Presidentes de Centro América en San José de Costa Rica el 16 de enero de 1988, al recibir el informe de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, preparado de acuerdo al numeral 11 de Esquipulas II* • Marco Vinicio Cerezo A., *Carta a la Comisión Nacional de Reconciliación* • *Declaración del Directorio del Partido Demócrata Cristiano de Panamá* • *IDU Statements on Chile, Haiti and Nicaragua* • **Comentarios de libros:** Alejandro Foxley, *Chile y su futuro. Un país posible*, por Olayo Torino • Hernando de Soto, *El otro sendero*, por Luis Ossio Sanjinés • **Personas y hechos:** Falleció Carlos Rangel • Arias Calderón, *Pronunciamiento sobre el indulto y el presupuesto nacional* • **Publicaciones recibidas en la biblioteca del CIEDLA.**

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario  
de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA  
Año V N° 2 (18) - Abril-Junio, 1988

**Redacción y Administración:** CIEDLA, Suipacha 1380 - 10° Piso  
1011 Buenos Aires, República Argentina,  
Teléfonos: (00541) 393-7050/393-6961/393-6730/393-6713  
TLX 25132 KASBA AR

# ENCUENTRO 49

## SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

### ARTICULOS DEL NUMERO CUARENTAINUEVE

- STALIN Y MAO VISTOS DESDE LA URSS Y DESDE CHINA / ALEXEI ANTONKIN / *PROJET* / FRANCIA
- EVOLUCION HISTORICA, CRISIS ACTUAL DEL SISTEMA SOVIETICO Y REFORMAS EN PROCESO (SINTESIS) / FERNANDO CLAUDIN / *NUEVA SOCIEDAD* / VENEZUELA
- GORBACHOV Y LAS REFORMAS DE LA URSS: EL XXVII CONGRESO DEL PCUS / *PROBLEMES POLITIQUES ET SOCIAUX*
- LA PERESTROIKA (REESTRUCTURACION) Y EL GLASNOST (TRANSPARENCIA) EN LA UNION SOVIETICA DE HOY / *PROBLEMES POLITIQUES ET SOCIAUX* / FRANCIA
- LA ECONOMIA SOVIETICA, DEL XI (1981-1985) AL XII PLAN QUINQUENAL (1986-1990) / MARIE LAVIGNE / *PROB. ECON.*
- COREA DEL NORTE: KIM IL SUNG Y EL CULTO A LA PERSONALIDAD / VOLKER GRABOWSKY / *NUEVA SOCIEDAD*
- LAS ENSEÑANZAS DE CUARENTA AÑOS DE TEORIAS Y DE POLITICAS ECONOMICAS / STEPHEN MARRIS / *ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE, PROBLEMES ECONOMIQUES*
- ESTADISTICAS DE LA POBLACION DEL MUNDO / POPULATION REFERENCE BUREAU, INC.
  
- TOLSTOI FRENTE A CRISTO / FERDINANDO CASTELLI / *LA CIVILTA CATTOLICA* / ITALIA
- LA TEOLOGIA DE ORTEGA Y GASSET: DIOS ES TAMBIEN "ASUNTO PROFANO" / F. MARGALLO / *VIDA NUEVA*
- LA EXPLOSION PRIMIGENIA -EL BIG BANG- Y LA FORMACION DEL UNIVERSO / M. LACHIEZE-REY / *ETUDES*
- SIDA ¿CASTIGO DE DIOS? / J. GAFO / *SIC* / VENEZUELA
- ESTRATEGIAS CONTRA EL SIDA: CONSIDERACIONES ETICAS / PAOLO CATTORINI / *AGGIORNAMENTI SOCIALI*
- SIDA: LA NECESARIA VIGILANCIA / PATRICK VERSPIEREN / *ETUDES* / FRANCIA
- REESTRUCTURACION EN LA CINEMATOGRAFIA SOVIETICA / OLGA GALITSKAYA / *PANORAMA INTERNACIONAL*
- FICHAS DE CINE: EL ULTIMO EMPERADOR, OJOS NEGROS, WALL STREET, LOS INTOCABLES, NACIDO PARA MATAR, EL ARBOL DEL DESEO, EL ARREPENTIMIENTO, etc.
  
- XIX REUNION DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE OBISPOS DE BRASIL
- EL DESPERTAR DE LA GNOSIS / JEAN VERNETTE / *ETUDES*
- LA GNOSIS O EL REENCANTAMIENTO DEL MUNDO / JEAN-LOUIS SCHLEGEL / *ETUDES*
- ENCICLICA SOLICITUDO REI SOCIALIS DE JUAN PABLO II A LOS 20 AÑOS DE LA POPULORUM PROGRESSIO
- INTRODUCCION A LA ENCICLICA POPULORUM PROGRESSIO
- ENCICLICA POPULORUM PROGRESSIO DE PABLO VI, 1967

Editada por el CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA, Jr. Aguarico 586, Breña, Lima-Perú; Telf.: 232609.

#### PRECIOS PERU

Suscripción, 11 números (nn. 45 al 55): /\$. 4.950.00  
Tomos ya aparecidos de la colección (Tomo I: nn. 1 al 11; tomo II: nn. 12 al 22; tomo III: nn. 23 al 33; tomo IV: nn. 34 al 44): /\$. 4.950.00 cada tomo. Precios válidos a junio de 1988).

#### PRECIOS AMERICA LATINA

Vía superficie, correo certificado: Suscripción, 11 números (nn. 45 al 55): 64 \$ USA.

Tomos ya aparecidos de la colección: 55 \$ USA cada tomo.  
Vía aérea, correo certificado: Suscripción, nn. 45 al 55: 80 \$ USA.  
Tomos ya aparecidos de la colección: 65 \$ USA cada tomo.

# NUEVA SOCIEDAD

MAYO/JUNIO 1988

Nº 95

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Camilo Taufic

COYUNTURA: Joaquín Marta Sosa: Venezuela: la democracia imposible en funciones; Claudio Trobo: Uruguay: referéndum en una política iracunda; Paulo Cannabrava Filho: Brasil: salida al fondo, a la derecha.

ANALISIS: José Luis Simón G.: El despotismo republicano de Paraguay en su hora cero; Eduardo Galeano: Tú no moriste conmigo; Peter W. Schulze: La revolución terminó: ¡Ganamos! Neoliberalismo después de Reagan; Ernesto López: Crisis de identidad profesional; los militares argentinos entre una Pascua y un Carnaval; Sylvia Arocho Velásquez: Del bolero a la política; mujer y música en América Latina; Flor Isabel Tur: Parto ecológico: recuperación de lo privado en salud pública.

POSICIONES: COPPPAL: Una solución latinoamericana para la crisis de Panamá; SELA: No a la coerción económica; Asamblea Parlamentaria Latinoamericana sobre la Deuda Externa. Declaración de Brasilia.

TEMA CENTRAL: COMUNICACION AUDIO-VISUAL: Luis Brito García: La máscara del poder. La cocinera y el devorador de mentes; Valerio Fuenzalida: La TV soy yo. O cómo puede participar el que mira; Rafael Roncagliolo: Políticas de televisión: una necesidad; Diego Portales C.: Nuevos empresarios para 'otra' televisión; Marcelino Bisbal: Predominio de los enlatados; Peter Schenkel: LATIN-VISION, un proyecto regional en marcha; Hechos-Cifras-Innovaciones; R.A. Amaral Vieira: Macrocefalia; televisión y poder en Brasil; Luis E. Proaño: Candidatos a toda luz; el debate presidencial en TV; Fernando Reyes Matta: Redes, computadores y noticia.

#### SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL (incluido (6 núms.) (12 núms.) flete aéreo)

América Latina	US\$ 20	US\$ 35
Resto del Mundo	US\$ 30	US\$ 50
Venezuela	Bs. 150	Bs. 250

PAGOS: Cheque a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712 Chacao-Caracas 1060-A - Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

ENERO-ABRIL 1988

# SINTESIS 4

DIRECTOR  
Guadalupe Ruiz-Giménez

Edita: AIETI  
Claudio Coello, 86 - 4.º  
28006 Madrid

Suscripciones: EDISA  
López de Hoyos, 141  
28002 Madrid

## AMERICA LATINA - EUROPA OCCIDENTAL

### ARTICULOS

- Introducción. **Alberto van Klaveren**.
- Europa y América Latina en la crisis mundial. **Sandro Sideri**.
- Transición, vulnerabilidad externa y autonomía nacional: El papel de las relaciones europeo-latinoamericanas. **Atilio Borón**.
- Relaciones Europa-América Latina en el conflicto Este-Oeste. **Angel Vifias**.
- Desarrollo recíproco. Perspectivas de una justa asociación. **Heilo Jaguaribe**.
- Las políticas latinoamericanas hacia Europa Occidental. Los niveles nacional, regional y subregional. **Manfred Wilhelm**.
- Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones. **Wolf Grabendorf**.
- Relaciones entre Europa Occidental y América Latina; alcances y límites de un proceso de consolidación. **Alberto van Klaveren**.
- Hacia una nueva relación económica entre Europa y América Latina. **Victor Urquidí**.
- ¿Por qué no comerciamos más con Europa? Proteccionismo y discriminaciones de la comunidad. **Silvia Canela**.
- Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones. **Hubert Julienne**.
- La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea con América Latina. **Germán Granda / Víctor Maté**.
- Organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo en las relaciones Europa-América Latina. **Rodrigo Egaña**.
- Europa Occidental y los procesos de democratización en América Latina. **Eusebio Mujal León**.
- Europa, Centroamérica y Alianza Atlántica. **José Miguel Insulza**.
- Relaciones económicas entre Centroamérica y Europa Occidental. **Victor Bulmer Thomas**.
- Integración argentino-brasileña y las relaciones entre América Latina y Europa: reflexiones complementarias. **Juan Mario Vacchino**.
- La percepción europea de los acuerdos de cooperación entre la Argentina y Brasil. **Leopoldo Marmora**.
- España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina. **Francisco Aldecoa / Alfonso Nájera**.

### DOCUMENTOS

- América Latina ante la Comunidad Económica Europea. **CECLA**.
- La Comunidad Europea y América Latina. **Comisión de las Comunidades Europeas**.
- Cooperación industrial con determinados países en vías de desarrollo de América Latina, Asia, el Golfo y el Mediterráneo. **Comunidades Europeas**.
- Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina.
- Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la cooperación industrial con determinados países en vías de desarrollo de América Latina, Asia, el Golfo y el Mediterráneo.
- Reflexiones sobre las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea. **GRULA de Bruselas**.
- Relaciones comerciales entre América Latina y la CEE. **Secretaría Permanente del SELA**.
- Nuevas formas de cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina. **Enrique Iglesias**.
- VIII Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea y América Latina. Resumen.
- Resolución sobre las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y Latinoamérica. **Parlamento Europeo**.
- Resolución sobre ayuda financiera y técnica en favor de los países en desarrollo de Asia y América Latina. **Parlamento Europeo**.
- Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y, por otra, el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. **Comunidad Europea - Pacto Andino**.
- Primera conferencia de Ministros de la Comunidad Europea, Centroamérica y Grupo de Contadora. Comunicado conjunto.
- Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, los países del tratado general de Integración Económica Centroamericana y Panamá.
- Resolución relativa al Acuerdo de Paz Arias de Guatemala. **Parlamento Europeo**.
- Las relaciones de la República Federal de Alemania con América Latina: Situación actual y recomendaciones. **ADLAF**.
- Declaración común a los diez Estados miembros de las Comunidades Europeas y al Reino de España y a la República Portuguesa relativa al desarrollo e intensificación de las relaciones con América Latina. Declaración del Reino de España sobre América Latina.
- Tratado entre la República Argentina y la República Italiana para la creación de una relación asociativa particular.
- Acta estableciendo las bases del Tratado General de cooperación y amistad entre el Reino de España y la República Argentina.

### BIBLIOGRAFIA

- Otros artículos de actualidad.
- Reseñas.
- Publicaciones del IRELA.

*Fundación Mediterránea* publica:  
**Estudios**

Revista trimestral que difunde los trabajos de investigación sobre política económica elaborados por el IEERAL (Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana).

**El fenómeno de la dolarización.** Gerald Nickelsburg.

**La dolarización en América Latina como una reforma monetaria impuesta por el mercado.** Michel Melvin-Jorge E. Gobitz.

**La demanda de dinero en economías abiertas: un modelo de sustitución monetaria para Venezuela.** Jaime Márquez.

**El fenómeno de la dolarización: Evidencia de series temporales en Argentina y Chile.** Paul McNelis-Gerald Nickelsburg.

FUNDACION MEDITERRANEA - Casilla de Correo 1311 - 5000 CORDOBA - Argentina.

## Revista Paraguaya de Sociología

Publicación de Ciencias Sociales para América Latina  
Editada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos

Año 24 - N° 69  
Mayo-Agosto de 1987

**Rubén Bareiro Saguier:** Trayectoria y proyección de las lenguas amerindias.

**Salón Magendzo y Luis Eduardo González:** El fenómeno del desamparo aprendido en jóvenes de sectores populares.

**Ana M. García de Fanelli:** Notas sobre estructura social y políticas sociales. Los casos de la educación y la salud en Argentina.

**Dionisio Borda:** ¿Qué hace el campesinado dentro de una economía capitalista?: Dos interpretaciones de su perspectiva.

**Elena Libia Achilli:** Notas para una antropología de la vida cotidiana.

**Consuelo Yáñez Cossío:** Estado del arte de la educación indígena en el área andina.

**José Luis Simón:** Ciencias Sociales y transición a la democracia en la Argentina y América Latina: entrevista a Francisco Delich.

**Documentación Paraguaya.**

**Reseñas Bibliográficas.**

# cuadernos del claeH

mayo 1988

44

1987/4

## Tema central: PARTIDOS POLITICOS Y SOCIEDAD

Identidades sociales y cultura política en Uruguay  
Discusión de una hipótesis  
*Rosario Beisso - José Luis Castagnola*

Partidos políticos y cuerpo electoral  
Las elecciones de 1984  
*Pablo Mieres*

La partidocracia uruguaya  
Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos  
*Gerardo Caetano - José Rilla - Romeo Pérez*

El clientelismo en la teoría política contemporánea  
*Francisco Panizza*

## ARTICULOS

La política tecnológica y el Estado en Uruguay, 1900 - 1935  
*Henry Finch*

Las ambigüedades de la democracia  
(Notas sobre Tocqueville)  
*Nora Rabotnikof*

Definición del Uruguay internacional  
y retorno a regímenes representativos durante el siglo XX  
*Lincoln Bizzozero*

## REVISTA URUGUAYA DE CIENCIAS SOCIALES

### SUSCRIPCION ANUAL (4 números)

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay ..... U\$S 25  
Resto de América (excluidos Canadá y EE.UU.) ..... U\$S 30  
Canadá, EE.UU., Europa, Asia, Africa y Oceanía ..... U\$S 35

### Correspondencia y suscripciones:

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
Zelmar Michelini 1220 - Casilla Postal 5021  
Montevideo - Uruguay

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile