

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS



DEL ESTADO DESARROLLISTA
AL MERCADO LEVIATANIZADO

Por:

Víctor Manuel Rodríguez Gómez

2,000

ÍNDICE GENERAL

RESÚMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO UNO 9	
DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: LOS SUPUESTOS POLÍTICOS E HISTÓRICOS	
1. Sentido y problemas del término desarrollo.....	9
2. Evolución del concepto “desarrollo”.....	15
3. Desarrollo y políticas públicas.....	20
CAPÍTULO DOS 26	
EL PARADIGMA ESTRUCTURALISTA: ESTADO PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO	
1. Los antecedentes remotos de la intervención del Estado.....	26
2. Premisas históricas de la intervención del Estado en América Latina.....	33
3. La “revolución keynesiana”: ¿Una ruptura en la continuidad respecto al dirigismo estatal?.....	40
4. Los móviles de la ampliación del Estado.....	48
4.1 La acción del Estado en la teoría de la CEPAL.....	50
4.2 Aspectos generales del proceso de planificación en América Latina.....	66
5. Modernización: ¿Ideología o mediaciones técnicas?.....	80
CAPÍTULO TRES 98	
EL MODELO NEOLIBERAL: LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO Y EXPROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO	
1. El antecedente monetarista: Autoritarismo y preponderancia de las fuerzas del mercado.....	99
2. El marco ideológico-político de los programas neoliberales	104
3. La disminuida acción del Estado.....	108
4. Soberanía del Estado, toma de decisiones y globalización.....	112
CONSIDERACIONES FINALES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	145

TK

10 AGO 2000

antes

del

Abelardo

522

A Victoria, Libertad y Juan Manuel, mis hijos.

**"Aquél que no utilice remedios nuevos
deberá esperar nuevos males; ya que el
tiempo es el mayor innovador"
(Francis Bacon, "Innovación", Ensayos).**

Resumen

DEL ESTADO DESARROLLISTA AL ESTADO LEVIATANIZADO

El presente trabajo explica las transformaciones del Estado latinoamericano como agente de desarrollo. Tal unidad de análisis comprende, como eje fundamental, el tránsito del paradigma de desarrollo estructuralista al paradigma neoliberal y, por consiguiente, el cambio de marcha en la acción del Estado, implicado en dicha sucesión de paradigmas. El instrumento metodológico con el cual se acomete el objetivo apuntado, es de carácter histórico-comparativo. Esfuerzo que va más allá del inventario de semejanzas y rasgos distintivos entre el estado desarrollista de los estructuralistas y el "estado mínimo" de los neoliberales. Mediante la confrontación de ambos paradigmas se articulan explicaciones sobre las experiencias de desarrollo en América Latina y de los criterios políticos que han regentado dichas experiencias; de los obstáculos que han problematizado su viabilidad y de los avances aleccionadores que se han registrado; al propio tiempo se analiza, el impacto de los programas neoliberales frente a la agenda social -de persistente centralidad en el Estado desarrollista-, y la incidencia de dichos programas en la consolidación democrática en América Latina. El resultado que arroja la investigación tiene diversas aristas: frente a las interconexiones estatales que plantea la apertura global de la economía, América Latina, sin acoger salidas aislacionistas, debe adoptar políticas de desarrollo regional, donde el interés de las distintas comunidades nacionales esté garantizado; el Estado latinoamericano requiere de la recuperación de su condición de agente de desarrollo, para lo cual ha de generar normas y procedimientos que le permitan superar la corrupción y le doten de eficiencia; en convergencia con lo anterior se plantea como un imperativo que los actores sociales asuman la democracia política como un proceso incompleto, cuando no subsume la democracia económica. Se trata pues, de realizar un modelo de desarrollo donde el crecimiento económico, la equidad y la participación sean una triada preponderante y donde el Estado, esquivando los históricos desaciertos del estatismo, sea un instrumento en la realización de la equidad. Tales son los criterios que le dan sentido a la incipiente resistencia que genera en América Latina el neoliberalismo.

Summary

FROM THE STATE OF THE DEVELOPMENT TO THE MARKET OF THE LEVIATHAN

This work explains the transformations of the Latin American State as an agent of development. Such unit of analysis includes, as fundamental axis, the transition from the structural development paradigm to the neo-liberal paradigm and consequently, the change of march in the action of the State, which is involved in the succession of paradigms. The methodological instrument which is used to overtake the determined aim has a comparative-historical nature. Effort that is beyond the inventory of similarities and distinctive characteristics between the structural development State and the "minimum State" of the neo-liberal. From the confrontation of paradigms appears explanations about the experiences of development in Latin America and the political criteria which have ruled these experiences; about the obstacles that have been registered; at the same time it is analyzed, the impact of the neo-liberal programs facing the social agenda -of persistent centrality in the development State-, and the incidence of such programs in the democratic consolidation in Latin American. The result that arises from the investigation has different salient angles: opposite to the inter-connections which tackle the global opening of the economy, Latin America, without resorting isolated, exits, must adopt policies of regional development, where the interest of distinct national communities is guaranteed; the Latin America State needs to recuperate its condition of agent of development, in order to do it, the State has to create patterns and procedures that allow it to overcome the corruption and endow it with efficiency; in convergence with the preceding statements is an imperative that the social actors assume the political democracy as an incomplete process, when it does not insolve the economic democracy. It is a question of making a model of development where the economic growth the equity and the participation are a preponderant triad and where the State, the evading the historical mistakes of this system is an instrument in the realization of the equity. These are the criteria which make sense to the incipient resistance produced in Latin America by the neo-liberalism.

INTRODUCCIÓN

La procura del desarrollo ha sido un esfuerzo en que se han empeñado los gobiernos latinoamericanos que han pretendido establecer una ruptura con el proceso económico de rezago y estancamiento que históricamente ha prevalecido en América Latina, como consolidada sobrevivencia de su pasado colonial, por una parte; y, por otra, como derivación del modo en que se vincularon los distintos Estados nacionales de la región a la economía mundial.

Tal situación configura a Latinoamérica como una realidad político-económica de menor desarrollo. Fenómeno que se expresa en ingentes niveles de desempleo, profundas desigualdades sociales y baja acumulación científico-tecnológica. Aún cuando la consideración de la realidad latinoamericana, desde diversos enfoques teóricos, ha dado lugar a la identificación de obstáculos del desarrollo de poca diferenciación entre sí, las políticas con las que se ha intentado transformar cualitativamente las sociedades nacionales de la región se distinguen según la ponderación de factores como los siguientes: i) **protagonismo del Estado**; ii) **definición del proceso** y por tanto de las mediaciones con las que han de promoverse las distintas etapas conducentes al desarrollo; y, iii) **cambio estructural**, como ineludible requerimiento del citado desarrollo.

El objetivo del presente trabajo consiste, justamente, en explicar las transformaciones del Estado latinoamericano en la procura del desarrollo. Este propósito de dilucidación de la **acción, funcionalidad** o bien, de la **exclusión del Estado**, respecto a las metas de desarrollo, implica un esfuerzo

características de la acción del Estado en las circunstancias históricas concretas de América Latina" (Gurrieri, 1987: 210).

El Estado latinoamericano siempre ha intervenido. Unas veces aportando toda su capacidad organizativa a favor de proyectos de desarrollo nacional, como en los primeros cuatro años del gobierno de Lázaro Cárdenas en México (1935-1940); o bien, poniendo al servicio de la libertad del mercado, todo el monopolio de la coacción, como fue lo propio de los autoritarismos monetaristas de finales de la década del 50 e inicios de los 60.

En suma, lo que distingue al Estado, sea interventor o no, es si genera políticas que redistribuyan los frutos del crecimiento, o concentra en pocas manos la renta nacional. Si es redistribuidor del excedente, entonces y sólo entonces, el Estado puede ser acorde con una sociedad que genere una voluntad colectiva, dirigida a realizar crecimiento y equidad.

El cometido, hasta ahora descrito, comprende tres capítulos. El primero, atiende el alegato académico y las diferentes concepciones del desarrollo, además de plantear una definición general de desarrollo a fin de aportarle lógica al discernimiento entre visiones en competencia del desarrollo y de la acción del Estado.

El segundo capítulo aborda el paradigma estructuralista, aportando desde una perspectiva diacrónica las premisas históricas de elementos como la intervención del Estado y la planificación, con lo cual se establece la matriz de las políticas de desarrollo, al modo de enfoques de admitido influjo estructuralista como el de la CEPAL.

La comparación entre la escuela clásica, el paradigma keynesiano y el pensamiento cepalino -considerados en los apartados del segundo capítulo-, permiten dar con la lógica de los agentes económicos nacionales y externos, los mismos, dejan ver que, generalmente, se han movido siempre del lado de la

racionalidad que mejor salvaguarda sus intereses estratégicos. No vacilando en favorecer la redistribución cuando así lo demanda la propia persistencia. Sin embargo, cuando la misma no está en juego, la divisa económica es "corregida", deja de reivindicar la **"mayor ganancia posible"**, para lucir en su gallardete una "nueva" y más fría formulación: **"la mayor ganancia, con el menor riesgo posible"**. Lo que nos indica que el conocimiento económico en que se afanan los tecnócratas responde a criterios diferenciados, igualmente eficaces; lo que hace a dicho crecimiento, compatible con un tipo de desarrollo esencialmente redistributivo. Pero las fuerzas del mercado *per se*, no se encauzan por vías valóricas, que así sea va a depender de la voluntad de los actores sociales y de los decisores políticos. A su vez, tampoco de las bondades de la equidad y de la redistribución de la renta nacional dimana necesariamente crecimiento económico. Las experiencias redistributivas, como las dirigidas por Lázaro Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y Salvador Allende en Chile, son algunos ejemplos que demuestran que las opciones económicas vinculadas al mundo de los valores, como la justicia social, la democracia económica, la equidad o la solidaridad, requieren ser integradas a una racionalidad técnica, que permita realizar la elección de las mediaciones más eficaces para la consecución de dichos fines.

El capítulo final conecta un conjunto de variables dependientes, como gobernabilidad, consolidación democrática, reforma del aparato del Estado, soberanía y desarrollo nacional, con un factor explicativo: la interconexión de los Estados en el contexto de apertura económica. El problema de fondo consiste en un cambio que apareja la globalización de la economía, tal es, la pérdida por parte del Estado-nacional de su condición de referente económico. Lo que implica que la comunidad nacional entra en declive como ámbito relevante en la toma de decisiones y en la elección de políticas que afectan la

vida de los individuos y colectividades que le constituyen. Decisiones financieras, políticas ambientales, y sobre todo, las normas de la desregulación del comercio internacional, dan lugar a una consistente disyuntiva entre soberanía del Estado nacional y el difuso ámbito de los centros mundiales de decisión económica.

Se sigue de lo antes planteado que, con la globalización económica, los elementos del Estado moderno (como el Estado de Derecho, la democracia y el principio de soberanía popular) vienen a menos en América Latina, situación que atenta contra el desarrollo de las instituciones políticas, sobre todo allí donde no se habían consolidado por la carencia de una acumulación de participación. De manera que frente a los programas neoliberales, son los sectores atomizados y desarticulados (precisamente los más agobiados por el resurgir de la ortodoxia económica), los que menos capacidad de reacción muestran. El nuevo paradigma paraliza a los "perdedores"; modera sus propensiones al cambio; los dota de una inusitada vulnerabilidad (con las "flexibilizaciones del mercado laboral") y, finalmente, los reduce al rango de conglomerado desechable.

Tal situación persiste debido a que en el contexto neoliberal el Estado latinoamericano se caracteriza por su acusada ductilidad frente a instancias económicas externas, lo que le impide actuar autónomamente y en congruencia con el interés nacional y, en el plano exterior, a participar de relaciones simétricas en el comercio internacional. Esta realidad configura un haz de desafíos ineludibles para las comunidades nacionales de América Latina, que supone nuevos términos de inserción en la economía mundial; definir intereses y políticas regionales para influir en la toma de decisiones; radicalizar la democracia; replantear la acción del Estado en la redistribución

de la riqueza y el desarrollo, y, generar las condiciones para posibilitar en un mismo proyecto, crecimiento y equidad.

La vía hacia el desarrollo en América Latina está plagada de obstáculos; los empeños más denodados tendrán que enfrentar la tiranía del pasado, por lo que expresarán magros resultados iniciales; los honestos compromisos confluirán con apoyos interesados y frente a los riesgos, estará la tentación de voltearse hacia el peor lado. Sin embargo, el desarrollo no es empresa que se deba acometer sólo frente a la garantía del éxito; hay que perseguirla porque representa en sí misma un valor y un asunto, de sobrevivencia digna para multitudes de latinoamericanos. Por ello, cabe afirmar con Medina Echavarría (1974) que la promoción del desarrollo es indisoluble de la creación de una nueva sociedad. La lógica de los esfuerzos pertinentes, puede ser expresada con palabras de Lewis Carroll: **"Es necesario correr lo más rápidamente posible para permanecer en el mismo lugar, y al doble de lo posible para adelantar en algo"** (*La reina en Alicia a Través del Espejo*). Tal juego de palabras sugiere la magnitud de los desafíos que comporta la procura del desarrollo en América Latina.

I. DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: LOS SUPUESTOS POLÍTICOS E HISTÓRICOS.

1. Sentido y problemas del término desarrollo.

"El desarrollo no es tan sólo la marcha hacia la abundancia, es sin duda algo más, la construcción de una sociedad"
(Medina Echavarría, 1974).

A partir de la segunda postguerra el desarrollo se constituye en una constante del pensamiento político, social y económico. Aun cuando es preciso reconocer importantes anticipaciones de su concepto; los que se dieran con las nociones de **riqueza y progreso**, en que tanto se fatigaran relevantes cultivadores de la económica clásica. Más próxima en el tiempo se encuentra otra anticipación del desarrollo que también conviene citar, tal es, la presente en los metas de **crecimiento económico** que postulaban las visiones evolutivas neoclásicas que vislumbraban el alcance de tal objetivo en una proyección largoplacista. Pero la manifestación del desarrollo como categoría plenamente explicitada se da en el complejo contexto que sucedió a la Segunda Guerra Mundial. A partir de allí ha ejercido un papel preeminente en el campo teórico, como en la estructuración de políticas macroeconómicas. Fue concebido como horizonte hacia donde debía jalonarse esa amplia constelación de países salidos del dominio colonial que aunaban a sus profundas carencias institucionales, una situación de extrema pobreza y cristalizado rezago de las estructuras productivas.

La procura del desarrollo contribuyó con una coherente visión de los problemas económicos, donde el hombre devenía en centro de las políticas de largo alcance. Empero, la visión del desarrollo no estuvo libre de contrastes: el término no consolidaba un sentido unívoco, por lo cual, de cuando en

cuando lo envolvía una ostensible bivalencia, funcionando para apuntalar posiciones coservadoras, como también revolucionarias.

Desde entonces, el periplo descrito por tal categoría, señala avances en direcciones cuasi divergentes: mientras que por una parte, hubo quienes consideraban que con pertinencia ya se había escrito el obituario del desarrollo; por otra, han persistido aquellas condiciones de rezago y pobreza que le dieran singular importancia a las metas de desarrollo. Este ha sobrevivido, pero como una categoría marginal en el vigente paradigma neoliberal. Se trata de un término incómodo, difícil de articular en las apologías al uso sobre la privatización de empresas rentables o de la conveniencia de llevar a la competencia prematura a los agentes económicos nacionales con sus pares externos. En su lugar, se erige el término modernización (*), más modesto en su contenido, pero no menos difuso, su recurrencia en el discurso del poder se explica por el carácter neutro y anodino que se le imprime.

El rasgo marginal del desarrollo, que hemos señalado, no supone una degradación de tal categoría. Si hemos de considerar el desarrollo en un sentido más pleno, donde éste implica transformaciones cualitativas (en orden a la equidad y a la reversión de sobrevivencias lesseferistas (**)) que en su dinámica concentradora de riqueza no consideran límites de orden social e incluso, propician la depredación del medioambiente, cuando la expansión del mercado lo demande), cabe entonces admitir que tal marginalidad siempre

(*) En un sentido histórico, la modernización ha sido definida como el "proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en la Europa occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX, se extendieron después a otros países de Europa..." (Eisenstadt, 1972: 11).

(**) El adjetivo lesseferista proviene de la voz francesa *laissez-faire* (dejar hacer), con ella se indica la conducta más saltante del Estado en los enfoques del liberalismo económico, caracterizado aquí por su no intervención en la economía, propiciando así una irrestricta libertad en el mercado.

le acompañó. Situación un tanto camuflada por el hecho de que con el término desarrollo -aunque parezca excesiva la afirmación-, se suelen designar *objetos* diferentes entre sí (*). Los cuales, aún cuando no son necesariamente incompatibles, difieren en algunas de sus implicaciones.

El término desarrollo provee de un nombre a fenómenos o conjunto de hechos como los siguientes:

- a. **Estado** o nivel al que han arribado las metrópolis capitalistas.
- b. **Organización social de llegada**, que se alcanza por una estrategia o metas que orientan un proceso social, político o económico, desde una condición de escaso avance.
- c. **Objetivos estratégicos de crecimiento** cuya realización se promueve por políticas fundamentadas en el supuesto de que es posible generalizar en términos globales el crecimiento económico, mediante un proceso que comprende el cumplimiento de etapas determinadas. De modo tal, que la periferia capitalista pueda alcanzar los niveles de consumo masivo de las sociedades metropolitanas.
- d. **Condiciones de industrialización**, donde éstas son identificadas, no como mediaciones, sino como *el* desarrollo.
- e. **Conjunto de indicadores identificados con criterios técnicos**, mediante el contraste de países desarrollados y subdesarrollados, así por ejemplo, se establece la existencia de **desarrollo** por el incremento de la producción o el ingreso per cápita, o bien por el aumento demográfico.
- f. **Estrategias Ecodesarrollistas**, éstas responden a los nuevos enfoques emergentes con los **informes del Club de Roma** de 1972 y 1974 y otros afines que admitían "los límites del crecimiento", dado que éste se planteaba en relación inversamente proporcional a la salud de los ecosistemas; situación que ha generado preocupaciones inusitadas sobre los problemas ecológicos y ha alentado la necesidad de superar la tradicional búsqueda del crecimiento económico *per se* y en su lugar se tiende a promover el **desarrollo sustentable**, según el criterio rector que postulaba que la

(*) Esta polivalencia del término desarrollo es harto comprensible si se toma en cuenta que esfuerzos teóricos como la **economía del desarrollo** son producto de la convergencia de diversos puntos de vista, orientados unos al intento de identificar las leyes de la evolución económica, en tanto que otros procuraban la construcción de una sociedad alternativa, ... de un mundo nuevo y mejor (véase, Packdaman, 1996).

optimización de las condiciones de existencia y la mejoría de la vida, son incompatibles con la agresión al medio ambiente, en que se apoyó el desarrollo económico de las sociedades que habían alcanzado la industrialización y en el que aún persistían aquellas economías nacionales empeñadas "en el movimiento hacia la *madurez*".

Las representaciones del desarrollo, arriba enumeradas, dada su condición diferenciada contribuyen a la notoria complejidad de dicho concepto. Las mismas, empero, tan sólo son parte de la amplia gama de perspectivas desde las que puede ser considerado el desarrollo.

Esta nutrida variedad de ideas y visiones del desarrollo plantea problemas particulares:

1- El complejo carácter de la idea de desarrollo se da por su filiación con distintos modelos económicos, a lo que hay que añadir la onerosa carga ideológica y el componente valorativo de tal idea. ¿A partir de estas visiones es posible formular un concepto general del desarrollo?

2- Los problemas de desarrollo son los de mayor relevancia en esa constelación de países, hasta hace poco denominados con el término genérico de Tercer Mundo. ¿Qué modelos se han concebido para enfrentar los problemas de desarrollo? ¿En qué se diferencian entre sí? ¿Deben ponderarse los modelos de rasgos eminentemente técnicos, sobre los orientados deontológicamente o viceversa?

3- En el nuevo contexto socioeconómico internacional, las tareas del desarrollo nacional son suplidas por políticas transnacionalizadoras congruentes con el paradigma neoliberal. Esto conlleva a que las interpelaciones relativas a factores pertinentes al desarrollo nacional se tomen improcedentes, en tanto que se descalifican, con el rótulo de *distorsiones* las *sobrevivencias* de pasados esfuerzos desarrollistas, como la protección a los agentes económicos internos; la ampliación de la base fiscal mediante políticas redistributivas de la renta nacional y toda

manifestación de proteccionismo y acción del Estado que no represente neutralidad, por parte del mismo, frente a agentes económicos internos y externos.

Estas "reformas"(*) encaminadas a la apertura no tienen como referente el Estado nacional, si no el mercado internacional, al que procuran insertarse los países que han realizado la denominada modernización. ¿Significa esto que se deponen los objetivos de desarrollo en favor de las metas de crecimiento?

La manifiesta inconformidad de sectores económicamente débiles, erosionados en su capacidad de influir en la toma de decisiones, y la eficacia de los decisores en concretar los programas neoliberales, explica la función del basamento legal en la ejecución de los mismos y hace evidente la carencia de consenso, no sólo de aquellos programas, sino también del marco legal que les fundamenta. ¿Qué resultados pueden derivarse del impulso a la liberalización económica en un contexto de abandono de la construcción del consenso y de procura de la equidad?

Para responder a estas cuestiones es necesario establecer distingos

(*) Las "reformas" se han realizado con diferente intensidad, yendo de episodios de reforma de gran radicalismo, hasta las orientaciones de cautelosa gradualidad. Con base a una escala que comprende desde las reformas fuertes hasta las débiles, el Banco Mundial recomienda las reformas fuertes para la adecuada proyección de las mismas; por ello, en contra del gradualismo señala que "La regla de oro para la continuidad de la reforma parece ser: **La audacia es lo mejor**" (Choksi, 1991: 16). Sin embargo, al mercado globalizado no concurren todas las economías nacionales con la respectiva corrección de **distorsiones**. Estas representan una exigencia de las instituciones de crédito internacional para los "países en desarrollo". En tanto que los países que constituyen polos de crecimiento mantienen selectivamente algún tipo de protección o **distorsión**. Esta carencia de reciprocidad o simetría hace atendible lo observado por Castañeda (1994): "Nadie capturó jamás mercado alguno o logró una competitividad internacional duradera exclusivamente abriendo su economía..." (p. 552).

metodológico que da cuenta, desde una perspectiva histórico-comparativa, de la génesis de las políticas desarrollistas y de la evolución de los enfoques que han llegado a configurar los paradigmas del desarrollo.

El presente trabajo en su orientación diacrónica tiene como arco temporal las cinco décadas que van desde la Segunda Postguerra Mundial hasta el año 2000. De manera tal que queda comprendido, en dicho arco, aquel contexto que diera lugar al auge del tema del desarrollo y que alentara una importante bibliografía que hizo de dicho fenómeno un estudio relevante, como fue lo propio de la CEPAL y de la Economía del Desarrollo que fijaran importantes hitos en el estudio del rezago latinoamericano.

La perspectiva a partir de la cual hemos delimitado nuestro objeto de estudio, supone la comparación entre la **racionalidad colectiva** y la **racionalidad elitista**. Donde la primera redistribuye la riqueza y la segunda la concentra; dicho contraste ha posibilitado la identificación de los elementos comunes en las diversas concepciones del desarrollo y al propio tiempo, ha permitido establecer el carácter diferenciado de proyectos, cuya apariencia sugería la condición de unidad. Este esfuerzo comparativo permite superar inveterados prejuicios, los cuales le conferían a la intervención del Estado una connaturalidad exclusiva con el paradigma estructuralista. Proposición de menor sentido del que se le ha atribuido, puesto que el examen del Estado latinoamericano demuestra que constituye un pseudo dilema la disyuntiva Estado interventor o Estado no interventor. La intervención del Estado es una disposición que reside en su condición de producto de una sociedad clasista, no se trata de un rasgo meramente doctrinal. Cabe, por tanto, definir el sentido del verdadero dilema, pues, de lo que se trata, para el caso específico de América Latina, es de la *"determinación de cuales debieran ser las*

entre *desarrollo económico* y una idea más amplia de desarrollo que incluya no sólo mediaciones técnicas, sino también una dimensión valorativa, vinculada al bienestar y a la sustentabilidad.

Además de las anteriores Interrogantes, están en pie otras Incógnitas arrojadas a menudo desde posiciones Ideológicas que han prescindido de una *desinteresada* lectura de las propuestas de desarrollo de cada paradigma económico, tales serían: ¿Los modelos de desarrollo que le confieren centralidad a la equidad, desde la perspectiva del Interés nacional, resultan más dinámicos y eficaces, o efectivamente, comportan *distorsiones*, según sostienen instituciones como el Banco Mundial? En relación a la equidad y a la redistribución de la riqueza, ¿cuál es el contenido diferenciador entre modelos de desarrollo orientados al mercado y los concebidos para superar condiciones históricas de dependencia?

Este abigarrado haz de problemas hemos de considerarlo en distintos momentos de nuestro análisis. En este orden conviene advertir el importante debate generado en torno a estas cuestiones, las cuales han dado lugar, no sólo a "visiones en conflicto" en ese entorno de los alegatos académicos y políticos, sino también en esa esfera de la toma de decisiones internacionales; cabe pues, subrayar la existencia de una enjundiosa literatura sobre los problemas señalados. Este capítulo, por tales razones, no puede sino, circunscribirse a considerar el desarrollo en los aspectos que iluminen nuestra unidad de análisis. De modo tal que no nos alcance el inveterado prejuicio - denunciado por Ortega-, consistente en la engañosa presunción de que *al hablar nos entendemos*.

2. Evolución del concepto “desarrollo”.

La idea de desarrollo está ostensiblemente vinculada con las metáforas organicistas. Según éstas, el progreso de todas las instituciones sociales y desde toda condición de existencia es un "proceso que se da sin crisis, sin discontinuidad, sin cambios bruscos". En este orden, el *desarrollo* se asimila a un determinismo naturalista que implica una progresión excluyente de la voluntad o planeamiento humano. En acuerdo con esta visión, el *desarrollo* es una ley de la naturaleza y el subdesarrollo, un momento transitorio en la ineluctable marcha hacia un estado superior (véase Perroux, 1984: 14).

Si bien junto con la noción organicista, aneja al término desarrollo, concurren otras tantas acepciones, advertidas unas, con fundamentación histórica otras, cabe subrayar que hasta la aparición del Informe del Club de Roma de 1972, prevalecía una idea del desarrollo de no discreta afinidad con la metáfora organicista. Tal era la visión -aún redviva- que proyectaba la poderosa ideología de *Las Etapas del Crecimiento Económico* (Rostow, 1961) con la cual se propalaba el mito del crecimineto a nivel mundial (*).

Esta visión del desarrollo, dado que proponía un horizonte de gradual progresión que no contemplaba en su avance hacia la "madurez" al socialismo, ni al comunismo, se avenía oportunamente con el constreñido universo teórico social de la *Guerra fría*; es decir, a la sazón sólo eran atendibles propuestas

(*) Según este esquema, los niveles de industrialización y de consumo de masas era realidad asequible allí donde se daban "precondiciones culturales favorables y una dirección adecuada" que posibilitaran la *iniciación*, la que demandaba tres condiciones: i) aumento en el índice de inversiones productivas arriba del 10%; ii) desarrollo de uno o más sectores manufactureros con un gran índice de crecimiento; iii) existencia o rápida aparición de una estructura político-social e institucional favorable para la industrialización (Rostow, 1961).

de *desarrollo* que asintieran los programas económicos congruentes con la hegemonía norteamericana, como se sabe, de alcance imperialista. Además, por la precisa delimitación de las etapas y la rígida concepción de los prerrequisitos para suscitar el *take off* o "despegue", dicha concepción del desarrollo logró con acusada eficacia socializar, en torno al citado mito del crecimiento económico, un importante "bloque" de teóricos y un "ideologizado" optimismo en el desarrollo de las inestables economías latinoamericanas.

Sin embargo, identificar en todas las concepciones del desarrollo un componente ideológico es *confundir la parte con el todo*. Puesto que en oposición a las consideraciones ideológicas -que postulan cambios, pero hasta donde éstos posibilitem el equilibrio del sistema-, se dan concepciones que asumen el desarrollo como un complejo proceso político, económico y social tendiente a realizar las potencialidades de una sociedad nacional determinada; lo que implica un conjunto de transformaciones concebidas en acuerdo a una visión desiderativa y deontológica.

El espectro de las perspectivas desarrollistas no se agota en las orientaciones "legitimadoras" o ideológicas y el enfoque deontológico. Equidistante de una y otro, está la concepción técnica del desarrollo, en virtud de la cual dicho tema logra expresarse en la relación medios-fines y constituirse en nuevo campo de la teoría económica. Desembarazado, en buena medida, el estudio del desarrollo de los escauceos ideológicos, se encaró el acuciante problema de la pobreza que gravitaba en las deprimidas economías de los países recién librados del dominio colonialista. De tal modo, se configuraba un ámbito de estudio, que a decir de Meier y Seers,

"...no surgió como una disciplina teórica formal, sino que fue creado como una cuestión práctica en respuesta a las necesidades de los formuladores de políticas para asesorar a los gobiernos respecto a lo que podía y debía hacerse, de tal manera que sus países dejaran atrás la pobreza crónica" (En: Pakdaman, 1996:87).

Los problemas del desarrollo tan prolijamente abordados en los últimos cincuenta años no tienen mayor relación con los problemas que venía considerando la ortodoxia económica; este tema despunta en vinculación con la emergente realidad del Tercer Mundo. *Actor político* supranacional, cuyo carácter difuso, que aún cuando no logró influir significativamente en la construcción de la toma de decisiones en las relaciones económicas internacionales, contribuyó, empero, a una definida conciencia sobre las grandes carencias de las sociedades con economías de menor desarrollo. Lo que sin inducir relaciones económicas equitativas, suscitó un clima postbélico que guió

"... al optimismo de que los nuevos modos de cooperación y solidaridad internacional pudieran resolver los problemas de las regiones y de los países *atrasados*" (Pakdaman, su. cit.).

La aparición de la "economía del desarrollo", como hemos sugerido, representó una respuesta a las exigencias de la realidad, y no la adopción o disidencia de una de las dos escuelas polarizadas: la neoclásica, en declive y el keynesianismo, que emergía como concepción económica dominante; para entonces el marxismo mantenía aún la condición de doctrina marginal.

¿Por qué la economía del desarrollo registra su avance en desencuentro con las dos escuelas que configuraban la dicotomía? Es asunto harto evidente que la escuela neoclásica se descalificó frente a las demandas del desarrollo por el mero hecho de la Gran crisis de 1929, la cual indujo la general apostasía de la fe en los "automatismos del mercado", que aquella postulara. En tanto que el keynesianismo, más apto para considerar los problemas de las economías de países de desarrollo afianzado, carecía del aparato conceptual apropiado para abordar los problemas del subdesarrollo.

Establecido, que ni los enfoques neoclásicos (*), ni keynesianos constituyeron la matriz de la idea o proyectos de desarrollo y que además, el tema del desarrollo es incorporado en algunas visiones apologéticas o ideológicas para legitimar el marco institucional desde donde se impulsan políticas no comprometidas con cambios cualitativos, conviene entonces a la lógica de nuestro enfoque, la explicitación de la idea de desarrollo que ha de formar parte del aparato crítico con el que hemos de abordar los problemas considerados en el presente trabajo.

Que el desarrollo es por definición un fenómeno polivalente, constituye un aserto comunmente aceptado. Es por ello, que las incontables investigaciones realizadas sobre éste, dejan ver concepciones diferenciadas del mismo, lo que también obedece a la evidente referencia a diversos paradigmas. En este orden, es posible citar tantas acepciones debidamente establecidas de desarrollo, como paradigmas existan. Lo que no significa que todo paradigma económico explicita necesariamente un proyecto desarrollista. Conviene aquí subrayar que ni la escuela neoclásica, ni el keynesianismo generaron preocupaciones esenciales por los problemas que planteaban las objetivas carencias del mundo no desarrollado.

La preferencia, sin embargo, por una u otra definición de desarrollo implica el compromiso con un paradigma determinado. Por ello, viene al caso ofrecer una definición general de desarrollo que permita mínimamente:

a) situar dicho concepto en el orden de conocimiento que le es más acorde; y,

(*) En palabras de un importante teórico de la escuela neoclásica, como Gottfried Haberier, resulta reveladora *la insignificancia de la contribución de la escuela neoclásica hacia el surgimiento de la economía del desarrollo*, según dicho autor en el lapso comprendido entre la Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, se da de modo creciente el declive de la aceptación del liberalismo y del reconocimiento de las bondades del libre mercado y de la libre empresa a un nivel sin precedentes desde los inicios del decimonono (véase Pakdaman, op, Cit. ; 89).

b) delimitar sus rasgos esenciales y diferenciarlo respecto a otros problemas, nociones y categorías afines.

Según esta definición general -arriba justificada-, **el desarrollo, es el proceso político, económico y social guiado por políticas públicas coordinadas -en una perspectiva de largo plazo- y dirigidas a dinamizar la economía y a elevar la productividad mediante el acoplo de ciencia, tecnología y capital humano. Trasponiendo en el despliegue de tal esfuerzo niveles mínimos de equidad; donde ésta implica no sólo consumo de determinados bienes y servicios, sino también satisfacción de necesidades radicales, como libertad de participación y adscripción a responsabilidades que atañen a la colectividad y a las futuras generaciones.**

Cabe inferir que la idea de desarrollo supone una perspectiva crítica de la realidad con dos vías, por una parte, la distinción de carencias específicas y por otra, la valoración de las potencialidades del Estado o sociedad nacional (lo que no excluye una unidad política más amplia). Lo antes planteado nos dice, que en rigor, las políticas de desarrollo afectan en un sentido progresivo la estructura (*). Razonando *a contrario*, las políticas de "desarrollo" que resultaran anodinas frente a la estructura económica política y social, se revelarían entonces como meras **funciones**, en el sentido que le da Merton (1964) a este término: **"aquellas consecuencias observables que contribuyen a la adaptación o al ajuste de un sistema dado"**. La experiencia de América Latina ha dejado ver que, precisamente, cuando los proyectos de "desarrollo" trascienden su condición de mera funcionalidad

(*) Utilizamos el término estructura en su acepción clásica, es decir, como aquella totalidad concreta cuyas partes están articuladas dinámicamente y donde la relación de los elementos constitutivos, son determinantes en la función de un elemento considerado particularmente. Aquí la totalidad concreta es sencillamente la sociedad.

propiciando genuinos cambios estructurales, sobrevienen graves problemas de desestabilización que comprometen la gobernabilidad. ¿Cómo sortear los obstáculos "naturales" que tiene la procura del desarrollo en América Latina? Dilucidar el sentido de tal interrogante es un requerimiento previo a cualquier intento de respuesta, los siguientes apartados persiguen tal propósito.

3. Desarrollo y políticas públicas.

Las políticas de desarrollo en América Latina han tenido impactos relativamente diferenciados, en relación a cuán determinantes hayan sido factores como *la oportunidad histórica de industrialización* (*); la magnitud y calidad de los recursos naturales; la capacidad de estructurar el mercado interno; el tipo de inserción en el mercado internacional; y los avances significativos en el campo científico-tecnológico.

Con notable frecuencia estos factores por separado fueron sobreestimados e incluso mistificados, cuando en la práctica se les confería el estatuto de "solución integral". Así pues, más que identificar el motor de desarrollo correspondiente, se identificaban panaceas que reportarían la "solución milagrosa". En este respecto, resulta emblemático un ensayo de comienzos de la década del 60 que contrastaba la planificación con los "mitos del desarrollo" (Alba, 1963). Según este autor, en América Latina siempre hubo una panacea disponible: durante la Colonia fue la eliminación de los monopolios, y en épocas sucesivas, el proteccionismo, la inversión extranjera,

(*) Con *"la oportunidad histórica de industrialización"*, hacemos referencia a las objetivas posibilidades de desarrollo industrial que en el contexto de la segunda Guerra mundial se presentan para países como Argentina y México, dado que los países exportadores de productos con valor agregado distraían la capacidad de sus respectivos aparatos productivos con las demandas del conflicto.

la industrialización, y, asumiendo el punto de vista de Alba, podemos señalar como la panacea (de los tecnócratas) en la década del 80, las políticas de estabilización y el ajuste estructural (*). Mientras que en el 90 se presenta como la citada "solución milagrosa", la eliminación de restricciones comerciales.

Estos manejos mistificadores del desarrollo posible, han sido denunciados por Prebisch (1963), quien demandaba como asunto imperioso, vencer esa precaria mentalidad que conlleva la adopción de fórmulas foráneas, pretendidamente infalibles y que se aplican con criterio cuasi mágico a la realidad latinoamericana, pese a que los requerimientos de ésta sean otros.

Las políticas de desarrollo impulsadas desde América Latina, aún cuando fallidas para propiciar la industrialización; la creación de una efectiva infraestructura acorde con la necesidad de consolidación de los agentes económicos internos; la potenciación de los recursos humanos a través de los servicios de salud, de vivienda adecuada, educación y seguridad social, obliga

(*) La literatura sobre análisis de "ganadores y perdedores", hace evidente que los decisores nacionales son conscientes de que los sectores económicamente débiles han de verse afectados en su acceso al mercado del trabajo y degradados en sus condiciones de existencia, como consecuencia previsible de las políticas de estabilización y de ajuste estructural... el afeite ético para tales opciones es que los ajustes se dan en provecho de los propios "perdedores" (Lindenberg, 1990). Se trata de efectos que lejos de atenuarse, se profundizan, puesto que en el proceso no sale incólume el productor local frente a la producción externa. Sin embargo, el argumento de las *agencias internacionales de crédito* consiste en que los "perdedores" se beneficiarán a largo plazo. En esta incierta expectativa se da la afinidad con las panaceas del "desarrollo". Como el argumento permite que se posterguen *ad infinitum*, las bondades largopiacistas de las citadas políticas, ha surgido como un esfuerzo de *marketing*, de aquellas; *El Ajuste con Rostro Humano* (Andrea y Stewart, 1987) el cual aporta pautas para viabilizar políticamente los programas de ajuste. Desde luego que se impone la necesidad de distinguir entre quienes proponen un "rostro humano" para el neoliberalismo y quienes postulan la centralidad del ser humano en la economía, lo que conlleva a opciones económicas diferentes.

a los planificadores latinoamericanos, empeñados en encauzar las sociedades latinoamericanas hacia objetivos de desarrollo (*) a retomar radicalmente un lugar común: tal es, que no existen las panaceas, que no lo son ni las del pasado que reclamaban tal estatuto, ni lo es el modelo que hoy se expresa con la ideología del libre mercado. En este respecto, conviene traer al caso la afirmación que descarnadamente plantea Castañeda (1994), en el sentido de que el desarrollo no nos ha de ser dado desde el exterior; tal proposición nos enfrenta a un imperativo: definir el desarrollo como contenido de una sociedad de llegada, y en tal dirección jerarquizar los medios que jalonarán la realidad latinoamericana hacia esa más alta condición de las sociedades del continente.

Por otra parte, la citada proposición sólo deja ver todas sus implicaciones, si seguimos el razonamiento de dicho autor, cuando en su análisis sobre el desarrollo sostiene que la base fiscal, en la cual se intentaron apoyar algunas políticas desarrollistas, además de ser en América Latina muy constreñida, no es suficientemente moderna.

El atraer la inversión extranjera desvalorizando los salarios a fin de producir con bajos costes, es una política de dudosa coherencia, puesto que

(*) Esta condición no moderna del sector preponderante de las sociedades latinoamericanas, abona en favor de la tesis según la cual es un absurdo proponer una "crisis de la modernidad", cuando ésta no ha cumplido su despliegue histórico. En este mismo orden cabe señalar que **el proyecto de modernización debe estar en acuerdo con las carencias específicas que nos separan de los bienes modernos**, tales como la democracia el Estado de Derecho y la responsabilidad social del Estado; no conviene pues, insistir en proyectos de modernización que van a contrapelo de nuestras cabales urgencias, dado que no han propiciado el desarrollo institucional para nuestro desarrollo político y en lo económico han terminado por erigir nuevos diques para el desarrollo, al implantar el "consumo sofisticado allí donde la producción es primitiva" dando lugar a una empobrecedora fuga de divisas. Por ello, el reconocimiento de una *modernidad híbrida*, que pondera Garretón (1995), es una tarea que desde el plano de la cultura ha de asumirse para dotar de un adecuado entorno las transformaciones conducentes al desarrollo.

la degradación de las condiciones de vida de los trabajadores no parece ser una divisa del modelo de crecimiento económico más exitoso: el elemento más dinámico del fordismo acogía el criterio según el cual, sin capacidad de los obreros para comprar automóviles no habría desarrollo de tal industria. Además, dada la búsqueda en competencia de inversores por parte de los países latinoamericanos y del resto de los países menos desarrollados, es razonable considerar que si alguno de tales países,

"... consigue organizarse según el modelo de Asia oriental y disfruta de un aumento de la inversión extranjera, la producción, las exportaciones y el nivel de vida, podría suceder que las transnacionales resolvieran trasladar sus fábricas y sus puestos de trabajo a regiones aún más baratas para la fabricación y el montaje" (Kennedy, op. Cit.: 315).

El parangón con Europa occidental es pertinente, en aquellos países se practicó un gradualismo fiscal que permitía que la carga tributaria se incrementara con la expansión de la clase media, lo que redundaba en servicios a dicha clase, al aportarle condiciones para su ampliación. Al propio tiempo, dicha clase asumía una carga fiscal de igual manera ampliada. En América Latina, en tanto, las democracias, que representarían el orden connatural para incrementar la clase media y de tal suerte los gravámenes fiscales, han sido una especie no fecunda. Cuando al fin los caducos autoritarismos cayeron, abriendo un prometedor período de transición democrática, las bisofías democracias imposibilitadas para propiciar la equidad y el crecimiento, dada la onerosa herencia de la deuda que dejaron los clausurados regímenes de fuerza,

"...descubrieron que el mundo occidental que aplaudía el regreso de la democracia se mostraba reacio a conceder nuevos empréstitos y cada vez más inclinado al proteccionismo y a la exigencia de medidas unilaterales..." (Kennedy, 1995: 311).

Este parecer puede sugerir que la democracia, el crecimiento y la equidad son incompatibles dado los ingentes obstáculos que persisten. De

hecho, no han sido concurrentes en América Latina, pero de ello no se sigue que tal divergencia sea esencial o necesaria. Quizá el considerar que los esfuerzos en los ámbitos económico, social, político o cultural, suscitaría avances en los restantes haya sido una visión un tanto sesgada del cómo acometer los problemas.

Las expectativas que generó, respecto a la búsqueda del desarrollo, la transición democrática, sobredimensionaba el factor político, hoy venido a menos, cuando se degradan en el marco de los programas neoliberales las *conquistas obreras* para atraer la inversión extranjera. Ello, sin embargo, nos permite apreciar el clásico movimiento pendular donde un elemento, el factor económico, es ponderado en detrimento de lo político, social y cultural, revirtiendo determinaciones contrarias de períodos precedentes. Con miras a iluminar este punto, Garretón (1995) le reconoce a los cuatro procesos antes mencionados una "naturaleza y dinámica diferentes". En base a lo cual señala cuatro desafíos que ha de enfrentar América Latina:

"El primero es la construcción de democracias políticas. ...La cuestión es, por un lado consolidar democracias políticas, pero, principalmente, hacer tales democracias relevantes de modo de neutralizar los poderes fácticos que pueden reemplazar el régimen político formal. El segundo proceso es... la democratización o integración social, es decir, la incorporación de la parte excluida de la sociedad... sector que se considera desechable de la sociedad al que parece que ni siquiera se necesita explotar. El tercer proceso se refiere a la definición del modelo de desarrollo... no basta hablar de economía de mercado, ni de economía abierta, para definir un nuevo modelo de desarrollo, porque éste es algo mucho más complejo que un conjunto de instrumentos técnicos. ... las economías latinoamericanas están aún en la fase de ruptura con el modelo anterior de ajuste o post-ajuste y no han definido aún un estilo coherente de largo alcance. El cuarto modelo... Se trata de la definición del tipo de modernidad que estos países van a generar y a vivir. Las referencias a la racionalidad occidental o al modelo de consumo de masas norteamericano, no dan cuenta del carácter mestizo o híbrido de la modernidad de estos países" (Garretón, 1995; 5-6).

Las consideraciones de Garretón refuerzan la idea de que el desarrollo debe ser promovido a partir de procesos diferentes. Sin embargo, la

comprensión del propio fenómeno del desarrollo supone un esfuerzo más integrador. Por consiguiente, a despecho de las visiones ideológicas del desarrollo y de los "modelos concebidos por expertos", el desarrollo no puede -pese a ser intrínsecamente un fenómeno económico- asumirse en desvinculación con su componente político. En este punto resulta sobremanera pertinente la consideración de Pakdaman (op. Cit.: 114), según la cual

"En la práctica, cualquier experiencia de desarrollo es sencillamente el ejemplo de una estrategia de desarrollo, creada y llevada a cabo por una autoridad política. No puede entonces evaluarse sin hacer referencia al contexto político en que se concibió y se aplicó".

Este razonamiento, aplicado al caso latinoamericano, no permite captar la diversidad de factores (no sólo políticos) concurrentes en los esfuerzos de desarrollo, tal como ha sido establecido por Garretón en líneas anteriores, pero posibilita identificar la función esencial que cumple el Estado en tal cometido. En este respecto, se hace evidente que el papel del Estado como agente de desarrollo tiene dos fines: por una parte, construir un contexto externo propicio para con las metas de desarrollo; y por otra, crear internamente condiciones políticas que garanticen la viabilidad de la estrategia de desarrollo, sin que en la procura de consenso se desnaturalice dicho proyecto, en favor de los sectores que se benefician con el rezago y que por consiguiente son reacios a transformaciones cualitativas.

La historia de los fallidos intentos desarrollistas en América Latina, hace palpable que la quiebra de algunos proyectos, a menudo ha estado explicada por la carencia de una cabal hegemonía irradiada por los actores que gestaban la estrategia de desarrollo, ejemplos clásicos de esta situación se da con el último gobierno de Getulio Vargas y el de Joao Goulart en Brasil, y con el proyecto socialista de Salvador Allende en Chile.

II. EL PARADIGMA ESTRUCTURALISTA: ESTADO, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.

1. Los antecedentes remotos de la Intervención del Estado.

La consideración histórica del perfil interventor del Estado, de tan acusada presencia en el paradigma estructuralista, nos remite a esa simbiosis existente entre Estado y sociedad nacional. Sabido es que el surgimiento del Estado moderno se da en convergencia con el proceso de formación nacional. La necesidad de superar la atomización del universo feudal propició el carácter centralista expresado en la emergente realidad de los Estados nacionales europeos. De tal manera, el nuevo ordenamiento económico que comporta la modernidad, encuentra un factor dinamizador en esa concentración unitaria de poder que es el Estado.

El contexto de guerra de la Europa de los siglos XVI y XVII, creó la necesidad, en los distintos Estados, de ingentes recursos financieros. Siguiendo criterios emulativos, los ejércitos devinieron en entidades nacionales que incrementaban y hacían más complejo su arsenal. Por consiguiente, no resulta desmesurado aseverar que la guerra dio a los Estados apremiantes razones para ocuparse de los asuntos económicos (Clark, 1963: 176). Función que habrían de profundizar en circunstancias no bélicas, tal como lo expresaran los términos en que se planteaba el comercio internacional, los cuales creaban un sólido correlato en la realidad a la idea de Voltaire, según la cual "la ganancia de una nación era la pérdida de otra". En este contexto se entendía que el comercio internacional era una cuestión de Estado. Esto se objetivaba en prácticas tales como el monopolio, el cual se hacía efectivo en la apoyatura de algún derecho extendido por el poder estatal. A la sazón, se asumía que "la manera más rápida de aventajar a un rival consistía en obtener

el apoyo del Estado contra él". (Naredo, 1987: 177). Tal era la esencia de la doctrina mercantilista, entonces vigente.

La evolución histórica del Estado deja ver que entre los instrumentos que ha utilizado para intervenir en la economía, el más recurrente ha sido el de las barreras comerciales. Si bien esta política perseguía en los siglos XVI y XVII, objetivos muy definidos como el de reservar oportunidades a los inversores internos, en la práctica se trataba de barreras con notables porosidades. Consideremos que no es hasta los siglos XIX y XX cuando el Estado desarrolla un eficiente dominio sobre la sociedad. Por tanto, la intervención estatal en la economía, configurada con el arribo de la burguesía a su condición de clase dominante, no es asimilable a la dirección estatal de la industria, opción a la que eventualmente apelaría la empresa privada en tiempos posteriores.

La regulación del Estado tenía dos polos. Por una parte, se daba la sobrevivencia de instituciones económicas precapitalistas que frenaban el desarrollo industrial (en tanto que tendían a erigir barreras a lo interno del Estado); por otra,

"Las viejas franquicias feudales y las inmunidades locales, con que estaban bariendo, eran censurables principalmente porque permitían a poderes rivales establecerse en oposición al Estado" (Clark, 1963: 178).

De lo arriba expuesto, podemos colegir que la primitiva regulación estatal tuvo una significativa bifuncionalidad, pues, mientras se valía del centralismo administrativo para favorecer el desarrollo económico, en el plano económico cobraba mayor consistencia la propia personalidad del Estado. No es ociosa, por consiguiente, la consideración de que el Estado podía perseverar en su ser, en virtud de poder determinar todas las iniciativas socialmente relevantes, incluida la economía.

La expresión más enfática de aquél protagonismo del Estado en la economía, se dio con el colbertismo y su paradigmático empeño en propiciar la entrada de metales preciosos mediante el estímulo a la manufactura nacional y con ello a la exportación.

¿Cómo surge la doctrina antípoda al intervencionismo estatal? Los rasgos interventores que hemos observado en el naciente Estado moderno, son enfrentados por una doctrina informada con la corriente filosófica iluminista que le daba prominencia a la libertad y al individualismo. Se trata de la doctrina fisiocrática que resentía el estancamiento de la agricultura, como resultado del mercantilismo y de las severas reglamentaciones. De tal modo, los fisiócratas representan la primera impugnación a la intervención del Estado en la economía, planteando en la expresión *laissez faire, laissez passer*, su cabal condición de antecedente del liberalismo y de la escuela clásica que partiría de los mismos supuestos filosóficos, pero acentuando el ya ponderado individualismo de los fisiócratas.

En la configuración del emergente paradigma "anti-interventor" que apareja *la revolución liberal* incubada por la doctrina fisiocrática, se explicita el afán de superar la "agobiante reglamentación heredada del mercantilismo colbertista" (Lagugie, 1973: 46).

Así pues, en la Francia de 1791 ya había un marco legal para la *libre competencia* que establecía el principio de libertad de comercio(*) en el sentido más amplio del término. De este modo, la Revolución francesa establecía un régimen económico en cuya base estarían los principios liberales, que con mayor sosiego continuarían profundizando los

(*) Para historiadores de la economía como Maurice Niveau (1973), a pesar de la fuerza difusora del liberalismo económico representado por la Revolución francesa, Francia ha sido siempre **proteccionista y colbertista**. El Estado ha defendido la economía nacional controlándola y protegiéndola de la competencia extranjera.

representantes de la escuela clásica.

Por el inconmensurable influjo de la Revolución francesa, como por esa constelación de autores que dotaron a la libertad de mercado de una importante sustentación teórica, el capitalismo liberal logra convertirse en el rasgo distintivo del siglo XIX; mientras que la escuela clásica (*) se erige en la corriente teórica de mayor preponderancia. Sin embargo, aquél gélido liberalismo (**) de inicios del siglo XIX -desprovisto de aliento social- aún podía caracterizarse por la no intervención del Estado en las condiciones de trabajo y por la prohibición de asociaciones obreras" (Niveau, 1973: 115). Las precarias condiciones del mundo del trabajo que aparejó la industrialización son proverbiales, la abundante literatura sobre el entorno fabril describe condiciones infrahumanas en la explotación de la fuerza de trabajo, de cuyo sistema de abusos no escapan ni los niños.

El liberalismo económico, que no se había desarrollado a igual ritmo en los distintos países, aunque a "cuenta gotas", realizó "concesiones" en favor de los obreros. El derecho laboral y el sindicalismo expresan esta atenuación

(*) El amplio predominio de la escuela clásica, no debe sugerir la existencia de un período de "unidimensionalidad en la teoría económica. Además de las controversias dadas a lo interno de la ortodoxia, surge al concluir la primera mitad del siglo XIX la *Escuela histórica* y los primeros ecos de los planteamientos de Karl Marx. Afirmaba aquella que "a cada estructura económica correspondía un mecanismo diferente y que eran viables varios sistemas económicos"; Marx, por su parte, no resulta menos corrosivo con las concepciones clásicas cuando sustenta que se dan objetivas transformaciones de la estructura, guiadas y posibilitadas por el dinamismo inherente de cada una de ellas (véase James, 1986: 14). En la base de esta polémica estaba el aportar razones contra la idea que identificaba liberalismo y capitalismo, se pretendía demostrar que aquél era tan sólo una de las modalidades posibles de éste; y en otro nivel demostrar que el capitalismo liberal o no, constituía un momento del desarrollo histórico (Marx). Tesis antagónica con los postulados de la escuela clásica.

(**) En nuestro análisis consideramos tan sólo el liberalismo económico, el cual se distingue -como bien lo advierte una vieja verdad de Pero Grullo-, del liberalismo político; se trata de dos nociones distintas, según involucren derechos reconocidos como propios de la persona humana o a las relaciones económicas (Legón, 1959).

del *laissez-faire* (*). En un contexto no propicio para el acatamiento de regulaciones del trabajo, se da el inicio del derecho laboral con la ley inglesa del 22 de junio de 1802 que procuraba reprimir los abusos antes señalados, respecto a la explotación del trabajo infantil (Niveau, 1973: 114).

Empero, para que las leyes laborales se constituyeran en factor que mejorara las condiciones de trabajo en los focos de industrialización, se tuvo que arribar a la mitad de la centuria (**).

Los anteriores esfuerzos jurídicos expresaban el decaer de aquél fundamental lesseferismo de la escuela clásica, que llegaría a su "ocaso" en el último tercio del siglo XIX, período en que surgen elaboraciones teóricas como las de W. Stanley Jevons, Carl Menger y Léon Walras -no ocupados con los problemas de la acumulación, sino con las implicaciones económicas de las interacciones de los individuos-. Estos denominados marginalistas originaron un fenómeno que pese a recibir el marbete de "revolución neoclásica", no dejaron de representar una *ruptura en la continuidad*, puesto que se

(*) Este declive del liberalismo económico se expresó en Norteamérica con las fidelidades en conflicto de las universidades para con los modelos económicos en competencia, se da así un "encendido debate entre los académicos con algunas universidades, como la de Pennsylvania, que prohibía a sus economistas apoyar el libre comercio, y otras que requerían su respaldo. La Universidad de Cornell aparentemente no pudo compatibilizar los criterios y designó dos catedráticos, uno para que abogara por el libre comercio y otro por el proteccionismo" (Reich, 1993: 30).

(**) Los intentos iniciales que se dan en Inglaterra por regular el trabajo son desestimados por los patronos que denunciaban el "atropello a su libertad". La legislación obrera se hizo efectiva con nuevas leyes hasta 1833. Para 1844 se avanza cualitativamente con leyes que intentaban reducir los accidentes de trabajo. En el caso francés, "la primera ley que reglamentó el trabajo data del 22 de marzo de 1841: según los términos de la ley, los niños menores de ocho años no podían trabajar en fábricas que emplearan más de 20 obreros, de 8 a 12 años no podían trabajar más de 8 horas diarias; de 12 a 16 años más de 12 horas. Solamente se autorizaba el trabajo de noche a los niños mayores de 13 años y, en este caso, dos horas se contaban como tres. Esta legislación, más dura que la inglesa, tuvo un alcance muy limitado al carecer de un sistema de inspección (Niveau, 1973: 116-117).

trataba de doctrinas que traían ante todo, cambios de tipo formal (*).

Las concepciones antiestatales de fines del siglo XIX heredadas del **liberalismo puro**, no variarían de modo significativo con los aportes neoclásicos. Los cambios de perspectivas fueron graduales y respondían a la capacidad adquirida de la clase obrera para elevar sus demandas. La maduración de fuerzas sociales en este período crearon un clima favorable para el surgimiento de políticas de seguridad social que implanta Bismarck y que se propalaron, primero por toda Europa, y luego a todos los países del mundo; incluso, hasta bien avanzado el siglo XX (**).

En los inicios del siglo XX es perceptible la intervención del Estado en la economía; si bien esta es aún comedida, representa un avance en tanto se expresa con leyes que regulaban efectivamente las relaciones obrero-patronales. Un ejemplo de este naciente abandono del individualismo liberal lo encontraremos en las disposiciones francesas de la III República: en el año 1900, se da la limitación, por etapas, de la jornada de trabajo hasta diez horas; en 1906 la obligación del descanso semanal; en 1907 se instituye un consejo obrero-patronal para juzgar o resolver diferencias profesionales y tres años más tarde las jubilaciones obreras y campesinas (véase Lagujie, 1973: 70). De tal manera se reorganiza, mediante normas cada vez más precisas, el mundo laboral heredado del siglo XIX.

Estos rasgos de intervención estatal no representaban todavía un significativo declive del liberalismo económico, ello no se daría hasta

(*) Según Alfred Marshall, estas doctrinas venían "a completar las antiguas, las han extendido, desarrollado y, a veces, corregido, y a menudo les han dado un diferente tono por medio de una nueva distribución e intensidad en algunas materias; pero rara vez las han destruido" (cit. por Naredo, 1987: 185).

(**) Los países latinoamericanos que primero adoptaron las políticas de previsión social fueron Argentina en 1916 y Chile en 1918.

1929, cuando colapsan las políticas lesseferistas y en el plano doctrinal, tal declive se haría manifiesto, con la aparición, en 1936, de la obra de Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* que a la sazón suscitaba la "revolución keynesiana".

La liberalización del mercado, si bien perdió terreno frente a las posiciones dirigistas, mantuvo reputados defensores (Friederich von Hayek, Jacques Ruef y Walter Lippman); así pues, hacia 1938 éstos y otros seguidores del libre mercado definen sus criterios en el Coloquio "Walter Lippmann", cuya sólo denominación deja ver su raigambre liberal. Se incubaba allí, el conjunto de elementos de lo que desde entonces se denominaría neoliberalismo. Invocaban desde dicho Coloquio, no ya un *laissez-faire* absoluto, ni desterraban toda forma de intervención del Estado, el retorno a la economía de mercado que postulaban, reivindicaba "el mecanismo de precios en mercados libres", de lo que esperaban una organización de la producción susceptible de conducir a la satisfacción máxima los deseos de los hombres. Para restaurar la economía del mercado admitían ciertas intervenciones del Estado (véase James, 1986: 241- 254), lo que al parecer representaba un propósito de ubicarse en conformidad con la altura de los tiempos y a la vez realizar una "concesión" al vigoroso keynesianismo en ascenso. Allí, en hibernación quedaba el embrión de la agresiva libertad de mercado que hoy alcanza, luego de seis décadas su proyección global.

La "justicia del mercado" no podía contar con apologetas mejor calificados, sin embargo, tal como hemos de considerar en apartados posteriores, no era aún la hora de Hayek, sino la de Keynes.

2. Premisas históricas de la Intervención del Estado en América Latina.

América Latina se ha debatido en la tensión entre los problemas emergentes y la determinación de su oneroso pasado. Los resabos de un pretérito de tutelaje colonial ha conllevado a que lo *nuevo* sea enfrentado con la fórmula de lo *viejo*. Situación reflejada en el proceso histórico latinoamericano, el cual registra una constante que conspira contra el desarrollo: la vinculación centro-periferia. De allí, que los Estados nacionales de la región asuman pautas originadas en suelo de las metrópolis, configurando opciones que por lo general responden a los agentes económicos de los países centrales, o bien, a las minorías nativas que se benefician con la limitada distribución de la renta nacional. Así pues, la evolución histórica de América Latina, si bien describe un innegable progreso en diversos órdenes, éste ha tenido un carácter epidérmico, puesto que no ha logrado liberar las constreñidas potencias de dicha realidad. Cada etapa alcanzada ha reeditado bajo otras formas los vicios que se proclamaban superados. En este punto, el aguijón crítico del literato chileno José Victorino Lastarria (1817-1888), no podía ser más incisivo al afirmar que en las emancipadas repúblicas hispanoamericanas "cayó el despotismo de los reyes y quedó en pie, y con todo su vigor, el despotismo del pasado". Con tal proposición Lastarria, describía el sino latinoamericano: acceder a la era republicana con una *herencia colonial* excesivamente gravosa; al respecto, este estudioso decimonónico advertía que

"Apenas terminada la revolución de independencia cuando naturalmente, por un efecto de las leyes de la sociedad, comenzó a abrirse paso la reacción del espíritu colonial y de los intereses que esa revolución había humillado. Los capitanes que la habían servido llevaban ese espíritu en su educación y en sus instintos" (cit. por Stein y Stein, 1987: 154).

Pero, si por una parte persistieron en el contexto postcolonial las nostálgicas élites dispuestas a procurarse seguridad, galvanizando rancias instituciones y prolongando la vieja mentalidad; por otra, las élites favorecedoras de la lucha por la independencia y responsabilizadas de imprimirle forma a las naciones emancipadas, optarían (salvo los episodios monárquicos de México, 1822-23 y 1864-67 y Brasil, 1807-1889) por la "solución" republicana. Asumida esta opción, se daría un anticipo de lo que andando el tiempo sería la recurrente escisión de América Latina frente a sus objetivos estratégicos; ello, por el desencuentro irreconciliable entre quienes propugnaban por la versión federal y quienes harían lo propio con la versión unitaria, para señalar tan sólo una de las disyuntivas en que se agotaron las energías renovadoras de la independencia.

Considerados separadamente los bandos en pugna (liberales y conservadores), tampoco resultaron ser fuerzas monolíticas. Comprometidos en grados diferentes con propuestas políticas que reivindicaban sus intereses de fracción de clase, pero imposibilitados para socializar sus programas o lo que es lo mismo, para configurar la hegemonía, se aproximaron, a menudo oportunistamente, a realizaciones de sus antagonistas para amparar sus intereses, contrariando su ideario básico; en tanto que hacían de la política un ámbito difuso con una precariedad programática que en adelante sería causa capital en la pérdida creciente de protagonismo. Resultado de la inconsistencia de las eventuales alianzas entre liberales y conservadores fue la acusada inestabilidad política, la proverbial fragilidad institucional y la carencia fundamental del consenso con el cual establecer las bases del Estado nacional. Paradójicamente, el desacuerdo entre centralistas y descentralizadores, entre presidencialistas y parlamentarios, y otros antagonismos de igual catadura que tanto restaron en

el período de consolidación nacional, no pasaron de ser contiendas cuya vacuidad se hizo patente en la realidad política de mediados del siglo XIX, cuando tendencias en conflicto se asimilaban a posiciones, sino idénticas, al menos de gran afinidad, de modo tal

"que en conjunto, las estructuras políticas posteriores a la independencia, sean repúblicas liberal-conservadoras o una monarquía como en el Brasil, compartían elementos básicos hacia 1850: fuertes ejecutivos con amplios poderes discrecionales con la facultad de declarar unilateralmente un Estado de sitio; ... y capaces de controlar las elecciones locales mediante amplios poderes policíacos y judiciales; y requisitos para votar que estipulaba un elevado ingreso y excluían a los asalariados rurales y urbanos, a los sirvientes y, en algunos casos a los empleados del comercio. Ambos tipos de gobierno excluían sistemáticamente a los ciudadanos de las elecciones indirectas igualmente filtraban a los elementos de la votación popular" (Stein y Stein, 1987: 167-8).

La profundidad del fenómeno de ingobernabilidad en los jóvenes países latinoamericanos, saturó tanto la cotidianidad de dichas naciones que a los ojos de un distante, pero lúcido observador como Alexis de Tocqueville se hizo evidente; la diestra facultad de dicho estudioso para distinguir instituciones emergentes, percibir procesos soterrados y comparar modelos políticos, habría de bastarle holgadamente para señalar los contornos de la crisis institucional de América Latina. Aunque su objeto de estudio era la sociedad norteamericana, ofreció una visión de éstos países que recogía los rasgos de lo que andando el tiempo sería una crisis endémica:

"Se sorprende uno -escribe- al ver agitarse a las nuevas naciones de América del Sur, desde hace un cuarto de siglo, en medio de revoluciones renacientes sin cesar, y cada día se espera verlas volver a lo que se llama su estado natural. Pero, ¿quién puede afirmar que las revoluciones no sean, en nuestro tiempo, el estado más natural de los españoles de América del Sur? En estos países la sociedad se debate en el fondo del abismo, del que sus propios esfuerzos no pueden hacerla salir" (En: Zea, 1977: 21).

No es preciso ahondar en los factores que han diferenciado los procesos político-sociales de Norteamérica y América Latina. Basta subrayar

algunos elementos: a diferencia de Latinoamérica, en Norteamérica se hizo convergente la colonización con los fundamentos de una economía de mercado que modelaba un consistente sistema político, al que se refirió con notable agudeza Tocqueville, en el sentido de que allí el Estado no se desgastaba en la coacción, pues, las reglas de la participación colectiva o individual han estado claramente definidas. La realización como actores o sujetos políticos resultaba ser una realidad tangible que sobreviene al hombre común por vía de su participación política dentro del contexto municipal, o bien, dentro de la asociación (Tocqueville: 1980). La soberanía popular era el fundamento de la cristalizada institucionalidad que advertía Tocqueville y que describía con una poderosa alegoría:

"El pueblo reina sobre el mundo de la política americana como Dios sobre el universo. El es causa y fin de todas las cosas: todo sale de él y todo se absorbe en él" (Tocqueville: 1980: 393).

No se violenta la realidad histórica cuando se afirma que desde los propios inicios en Norteamérica (a excepción de las colonias sureñas tributarias del liquidado feudalismo inglés y propulsoras de una economía esclavista que se extendería hasta el fin de la guerra de secesión con el triunfo del Norte industrial sobre el Sur esclavista) se sentaron las bases para el desarrollo de las instituciones políticas y para el desarrollo capitalista.

En América Latina, por su parte, la población que mejor usufructuaba de los recursos, no era propensa a la capitalización, "asumía como transitoria su estadía" en el *Nuevo Mundo* y se consideraba a sí misma como parte de esa realidad europea dejada atrás, es decir, España o Portugal, hacia donde "las instituciones -coloniales- que regulaban la propiedad, la producción, la disponibilidad de mano de obra, el comercio y la distribución" drenaban las riquezas; aquellas instituciones además de privar de recursos a los centros coloniales, impedían la diversificación productiva (Sunkel, 1978).

El dominio colonial sufrido por América Latina implicaba una subordinación en todos los órdenes. La producción económica se consagró a satisfacer los apetitos y urgencias de la Corona española, la cual impulsó una gestión administrativa limitada a trasladar modelos de producción precapitalistas al Nuevo Mundo para conducir -como hemos advertido-, hacia dicho centro, los recursos de estas colonias. En vista de que la lógica colonial suponía la descapitalización y la inhibición productiva para favorecer la economía de la Metrópoli, Latinoamérica, ayuna como estaba de acumulación política y de estructuras económicas acordes con los requerimientos del desarrollo local, accedió con la independencia a una libertad carente de los cauces para que confluyeran constructivamente las fuerzas en pugna, a fin de articular instituciones que fuesen expresión del consenso y del interés general de las jóvenes naciones. Contrario a esto, las instituciones políticas y económicas de América Latina nacían vinculadas a instancias tutelares externas.

Alcanzada la independencia, débiles y desorganizadas ante el capital extranjero, las naciones latinoamericanas se atomizaron políticamente, los intentos de integración como el de la Gran Colombia y el de las repúblicas centroamericanas fracasaron ante la preponderancia de indomeñables regionalismos. Se daban así las premisas históricas para lo que posteriormente sería la hegemonía norteamericana sobre América Latina, por una parte y por otra, para la proliferación de los gobiernos personalistas y autocráticos del siglo XIX, cuya secuela se proyectaría a lo largo del siglo XX con una tétrica historia de raptos, torturas y golpes de Estado. Fenómeno este último, que algo más allá de mediados del presente siglo tenía por causa la incursión castrense -ocasional o recurrente- en la política; a partir de 1960 en adelante esta presencia de regímenes militares se habría de dar con una

novedad: **el desplazamiento corporativo del ejército a la política**, ya fuese i) para aniquilar un modelo de desarrollo que implicaba la movillización e integración de las masas o bien, ii) para actuar en contra del cambio social en nombre del anticomunismo, el honor nacional y la democracia (véase O'Donnel, 1972 y Linderberg, 1971).

Se colige de lo anterior, que el influjo de tres siglos de sometimiento a España y Portugal ha condicionado negativamente el desarrollo político de las excolonias latinoamericanas; tal como lo sugiere el balance anterior, la realidad institucional salida de aquella situación de dominio ha sido en buena medida causa de la zigzagueante institucionalidad que terminaría por conspirar contra la autonomía de los estados latinoamericanos; contra la correcta adecuación de sus estructuras políticas y económicas, frente a las demandas de la democratización y el desarrollo económico; contra la solidez de los esfuerzos de modernización; y en suma, contra la integración de los distintos Estados nacionales a fin de impulsar el desarrollo de la región (*).

Era evidente, pues, que en América Latina, la *tiránica herencia colonial* hacía sinuosos los caminos hacia la integración política; hacía hostiles las relaciones entre quienes pretendían galvanizar las instituciones coloniales y los propugnadores de lo *nuevo*; y, por su debilidad, hacía sobremanera violento el universo *institucional*.

De la anterior reseña sobre el proceso histórico latinoamericano, cabe inferir que la procura del desarrollo a través de la modernización, no pudo

(*) Sabido es que Bolívar en su momento postulaba *una* América Latina y que a favor de este ideal político gravitaba una gran afinidad económica, cultural e histórica; empero, el determinismo del pasado colonial dio al traste con la propuesta unificadora bolivariana; curiosamente, cuando el llamado a la integración ha sido una demanda de fuerzas tutelares externas, los países latinoamericanos se han hecho más receptivos a la integración, así sea, para entregar a los centros de crecimiento mundial un mercado latinoamericano unificado. Nada más distante a la integración postulada por Bolívar.

prescindir de la "huella del pasado", el tránsito de la sociedad tradicional a la moderna -para utilizar una nomenclatura que ha hecho fortuna entre los estudiosos latinoamericanos- no ofrecía visos de constituir un proceso integral. Sin embargo, más que la supuesta superación de la llevada y traída **resistencia al cambio**, atribuida a las élites latinoamericanas, el agotamiento del modelo de **crecimiento hacia afuera** (fundado en un esquema agroexportador, el que habría de revelarse como inviable, al punto, que más que la pertinencia de su propia expansión, hizo patente la necesidad de un nuevo patrón de crecimiento), aunado al auge de las clases medias, fue lo que configuró ese entorno generatriz de una nueva procura del desarrollo; ello le daría preponderancia a los esfuerzos de modernización que aparejaron la expansión de la industria, la integración nacional y la democratización.

La modernización que sucedería al modelo de **crecimiento hacia afuera**, hacía evidente que se construía un nuevo estado de cosas: inéditos actores salían a la escena política; los difusos sectores populares alcanzaban una inusitada capacidad deliberativa; los bolsones de precapitalismo se comprimían; y, con fortuna diversa, el proyecto nacional era revalorizado a lo largo de toda América Latina. Sin embargo, la carencia de autonomía de los Estados latinoamericanos, hacía infranqueables los obstáculos que los mismos enfrentaban como agentes de desarrollo; todavía el Estado resultaba dúctil frente a los circunscritos intereses de las élites criollas y frente a los intereses económicos externos. La ausencia de legitimidad derivada de dicha situación dió lugar a un ominoso sucedáneo, el gobierno de facto. Así, el poder político garantizaba su vigencia con una socorrida fórmula: el régimen autoritario.

Hacia finales de la década del 50 e inicios de la del 60, dicho autoritarismo habría de asumir en países como Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, conductas que evidenciaban una intensa aversión redistributiva; surge así en la escena latinoamericana, el monetarismo; anticipo, de lo que andando el tiempo serían los programas neoliberales.

3. La "revolución keynesiana": ¿Una ruptura en la continuidad respecto al dirigismo estatal?

El paradigma neoclásico proyectaba una armónica visión del universo económico, el cual concebía, como guiado por determinados automatismos hacia un equilibrio general con pleno empleo y que hacía superflua la intervención del Estado en la economía. Tal era la esencia de ese pensamiento económico liberal, duradero hasta casi agotadas las tres primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, antes de que la teoría keynesiana ampliara los horizontes del dirigismo estatal en la economía, relegando el antilestatismo de la construcción neoclásica, la revolución bolchevique había traído una orientación de la actividad económica que suponía objetivos definidos en acuerdo con un plan central donde el Estado asumía un papel preponderante. Esta vía alternativa del desarrollo económico, demostraba que a despecho de lo sustentado por los pensadores neoclásicos, la economía podía ser orientada, no necesariamente con la rúbrica del libre mercado, sino también en conformidad con un *mercado organizado*. Pocos años después, cuando quedó en evidencia que la "mano invisible" era un constructo que no podía anular los embates de terribles azares como la Depresión de 1929, en Estados Unidos y Europa fue necesario

*replantear la conducción económica; y con una formalización exigua aparecen los primeros atisbos de planificación en esas regiones bajo el imperativo,

impuesto por la necesidad, de superar la desocupación y activar la economía" (Cibotti y Bardeci, 1974: 111).

Esto conllevó a la superación de la dicotomía Estado-mercado, legada por el liberalismo de fines del siglo XVIII, la cual suponía "la división tajante entre el dominio de la política y el dominio de la economía" (Ibarra, 1990: 69), disyunción que comportaba la subestimación de la importancia del Estado en el desarrollo económico. En el marco de la catástrofe de 1929, cuando los citados automatismos concebidos por los neoclásicos no cumplieron su cometido, la fuerza de los hechos le dio entrada a "las nuevas posiciones intervencionistas". Se da así una ampliada acción estatal en las metrópolis capitalistas al igual que en diversos países de la periferia.

En vista de que la Gran Crisis no se superó con las *fuerzas del mercado*, aquella profundizó la necesidad de algunos cambios en la relación entre el Estado y la Economía (véase Sontag y Vallecillos, 1977), lo que representaría la aparición de *nuevas posiciones intervencionistas*. Se trata cada vez más, de intervenciones cabalmente diferenciadas de ese remoto intervencionismo estatal de criterios difusos y sin referencia doctrinal, que no poseían sus propias leyes, y que en algunos casos, como lo sugiere James (1986), *se oponían a las leyes no bien entendidas de los mercados*. En este marco, el **New Deal** enfrenta la gran crisis con una constelación de políticas dirigistas, que definen contra la ortodoxia la discusión "sobre si la intervención estatal permitiría alcanzar mejor los objetivos de desarrollo del *pleno empleo y el desarrollo*".

En este respecto, en su *Teoría General...* Keynes aporta nuevos argumentos a la heterodoxia, pese a la aparente cautela con los que valora las carencias del liberalismo en juicios como el siguiente:

"Nuestra crítica a la teoría económica clásica no ha consistido tanto en buscar los defectos lógicos de su análisis, como en señalar que los supuestos

tácticos en que se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no se pueden resolver los problemas económicos del mundo real" (Keynes, 1945: 362-3).

Esto, sin embargo, no supone una ruptura con la teoría económica anterior, cuyos cimientos quedan en pie, con los esfuerzos de Keynes por cubrir los vacíos de la misma. En contra de lo que el prejuicio anima a pensar, este autor, es aún más explícito en su valoración de la teoría liberal, cuando plantea que el desempleo no era resultado de desajustes o disminución de la competencia, sino de "ciertas características inherentes al capitalismo". Es en este punto donde se da la nueva orientación de la teoría keynesiana, al proponer paliativos al proceso económico, con miras no a liquidar el capitalismo liberal, sino a fortalecer el "medio que requiere el libre juego de las fuerzas económicas para realizar al máximo toda la potencialidad de la producción" (Keynes, 1945: 363).

En suma, cuando se plantea en la teoría keynesiana que el *laissez-faire* era incongruente con el proceso económico postcrisis, estamos ante un "abandono" del libre mercado en lo que éste suponía de marginación de la voluntad humana en el proceso económico. El eclipse de los "automatismos" propiciado por la Gran Crisis, sin embargo, no alcanza tan sólo a la ortodoxia, el marxismo también atempera su militante optimismo: el inexorable avance de las cosas hacia una sociedad sin clases, se abandona como visión, ahora la revolución es vinculada a "la obra de voluntades humanas iluminadas y aguerridas" y no a la dinámica instalada en los hechos.

Por lo anterior, disentimos de la conocida posición liberal, según la cual, con la "aparición del planeador del desarrollo", se vulneran los dogmas liberales, con lo que la economía de libre mercado "sufriría un serio impacto"; tal criterio deja la disyunción *dirigismo-automatismo del mercado*, en un rango semejante a las controversias dadas entre decisores políticos, y no, como lo

que en efecto fue: el cíclico movimiento pendular de las políticas económicas, que en este punto marcan la "caducidad" de unas premisas económicas de las que ya no era posible desprender políticas atinentes con los problemas económicos, que demandaban intervención estatal. Se trataba de problemas que sino eran nuevos, al menos eran de una magnitud sin precedentes.

A fin de proyectar en su correcta dimensión el dirigismo estructurado a partir del pensamiento keynesiano, resulta pertinente caracterizar las iniciativas dirigistas, previas a la publicación de la *Teoría General...* Así pues, cabe señalar que la necesidad de un control de la economía es en importante medida un tema generado en el marco de la primera Guerra mundial, el argumento fundamental advertía

"que si la organización humana y el empeño eran capaces de lograr tanto en la guerra, un esfuerzo comparable en la paz podría terminar todos los malestares sociales. Fue así como la guerra amplió mucho el inventario que el siglo XIX había hecho de aquellos males de la sociedad considerados como curables por el esfuerzo humano, y que no eran de tolerarse como inherentes a unos designios providenciales malignos" (Thomson, 1985: 76).

La visión arriba expuesta era expresión de una mentalidad que se avenía con las propuestas de los movimientos nacionalistas y socialistas; en afinidad con aquella, estos movimientos alentaban la responsabilidad del Estado en materia social. Rasgo que se proyectaba en ámbitos cada vez más dilatados, que comprendían ya no sólo a las metrópolis, sino también a Latinoamérica, Asia y Africa, donde "los ideales de seguridad social y la democracia económica" demandaban la acción de un agente capaz de guiar el proceso económico. Surgen en tal circunstancia, las premisas históricas para un dirigismo estatal de la economía, ostensiblemente diferenciado con el que en la postcrisis propondría Keynes.

Aquél dirigismo del primer tercio del siglo XX estaba ayuno de una apoyatura teórica consistente, sus rasgos esenciales evidencian esta condición:

"El dirigismo anterior a 1936 no había construido sistemáticamente el esquema de una nueva economía; no había dicho ni *quien* debería dirigir la economía, ni *por qué medios*, ni *en qué dirección*. Si el Estado iba en ayuda de las empresas privadas próximas a extinguirse, con su propia tesorería, si imponía una sujeción a las empresas privadas debido a sus agrupamientos o a que forman parte de alianzas, si organizaba grandes obras públicas para dar trabajo a los desempleados, o si provocaba una expansión sistemática del crédito para echar a andar de nuevo la máquina económica... ¿Hacia bien el Estado al multiplicar sus intervenciones?" (James, 1986: 258).

Como puede inferirse del texto anterior, la indefinición de la acción del Estado se daba a pesar de que la tendencia que despuntaba de la realidad económica y política, le confería pertinencia al citado dirigismo; por otra parte, los estudios económicos -a la sazón, un tanto rezagados en relación a las demandas del mundo económico-, no lograban aportar argumentos que arrostraran exitosamente la presunción liberal, según la cual "toda intervención estatal era en sí fuente de desequilibrios".

Así pues, no es hasta la concreción de la denominada "revolución keynesiana", dada con la aparición de la *Teoría General ...*, cuando se le confiere un sustantivo protagonismo al Estado, y ahora -a diferencia de eventuales prácticas interventoras del pasado- en coordinación con los principios de una teoría económica que aborda los problemas económicos en su incidencia en la totalidad social. En este orden, el pleno empleo se convierte en un imperativo que ha de desplegar los esfuerzos del Estado, el cual desplaza en tal propósito a las "leyes económicas" -supremas hacedoras en el universo económico ortodoxo-.

En este punto conviene destacar que los nuevos principios aportados

por Keynes, aunque se constituyeron en una visión de dilatada influencia (*), no representaron un aniquilamiento absoluto del pensamiento liberal. Pese a constituir un hecho contundente la preponderancia dirigista, suscitada primero por la "Gran depresión", luego por la reconstrucción económica de postguerra y finalmente por la imperiosa necesidad de los llamados países "en desarrollo" de dinamizar sus economías y superar su condición premoderna, "el liberalismo conservó buenas posiciones", tanto en Estados Unidos donde constituía el punto de inflexión en la propaganda de la guerra fría y en el occidente europeo donde se destacan autores como L. von Mises, Halm y Friederich von Hayek, miembros de la escuela austriaca que sin comedimiento y en contra del clima teórico dominante planteaban sus suspicacias frente al dirigismo. A la posición de la escuela antes citada, podemos añadir la de Snyder y Giscard d'Estaing -apologetizadores de un liberalismo conservador- que completarían esa constelación de ideas que configurara la concepción neoliberal primigenia, que como es sabido, no resurgiría sino, hasta mediados de la década de los 70s y asumiría una particular fuerza en la propicia década del 90.

Las consideraciones aquí planteadas sobre la irrupción del keynesianismo, dejan ver que éste no se da sin oposiciones teóricas atendibles: en una confrontación que anticipa -obviamente con saldo distinto- la contradicción entre el paradigma neoliberal y el estructuralista en la presente coyuntura de finales de siglo, advertimos la impugnación que lleva adelante Friederich von Hayek contra la promoción del pleno empleo; aquí el cuestionamiento se da desde el ámbito de lo político. Alega Hayek, que "la libertad individual es incompatible con la supremacía de un objetivo único" (*The*

(*) Milton Friedman ha epitomizado el alcance del pensamiento económico de Keynes en una proposición: "Ahora todos somos keynesianos" (Heilbroner y Thurow, 1987: 43).

¿Qué periplo ha seguido desde los días de Keynes la acción del Estado, hasta el momento de su constreñimiento en los programas económicos orientados al mercado en América Latina?

Para responder a la anterior interrogante es necesario considerar la naturaleza y los momentos más representativos de los esfuerzos desarrollistas, dados en las sociedades nacionales latinoamericanas. Tal es el cometido de las siguientes secciones.

globalización da lugar a una suerte de "desaparición" -a nuestro juicio semántica- del trabajo. Según dicho enfoque, en el vigente paradigma la desbordante preeminencia del mercado tiende a convertir las vinculaciones, antes de venta de fuerza de trabajo, en una transacción, donde el empleo tradicional deja de ser un objetivo; hecho congruente con el constreñimiento del Estado, agente que en la teoría keynesiana le confería centralidad a este tema. Bridges, distingue la modalidad laboral tradicional, de la nueva realidad del trabajo en un contexto donde *todo es mercado*:

"Los empleados de una empresa -superiores y subordinados por igual- son dependientes de la compañía, ya que sin ella estarían desempleados. No obstante, en un mercado los recursos tal vez estén subempleados, pero ya que no hay empleos que poseer, el **desempleo** en nuestro sentido es un término sin significado. No es accidente que el desempleo ni siquiera existiera como un concepto hasta inales del siglo XIX, justo durante el tiempo que la gente empezó a darse cuenta de que *tener un empleo* se había convertido en un convenio económico dominante para los individuos, tanto como una norma social" (Bridges, 1994: 64).

Esta aparente digresión plantea en un plano superior el conflicto dirigismo vs libertad de mercado, el cual se resolvió en la postcrisis, a favor de Keynes, y que hoy, por ese movimiento pendular de la historia se inclina sin reserva (salvo las de genuino nacionalismo), en favor de la desregulación del mercado, la cual se da con una intensidad tal, que desdibuja los perfiles del Estado-nación como referente económico.

4. Los móviles de la ampliación del Estado.

En los apartes anteriores hemos considerado los aspectos históricos de la intervención estatal, balance del que se infiere que ésta ha respondido a dos factores fundamentales, uno de carácter doctrinal, dado en filiación con la ortodoxia económica; el otro, de tipo funcional, donde de manera no siempre ostensible la intervención contribuye a la vigencia y desarrollo de las estructuras capitalistas. De esto se sigue que las fórmulas del liberalismo económico no representaron la única modalidad de adscripción al ordenamiento capitalista y que contradicciones entre el no intervencionismo liberal y las posiciones dirigistas, no representan necesariamente diferencias antagónicas e insuperables, sino divergencias de rango inferior que no afectan en todo caso la reproducción del capital.

En América Latina resulta un lugar común el aserto según el cual en la base de la disyunción **dirigismo o lesseferismo** se suele encontrar el conflicto de fidelidades del Estado para con las distintas fracciones burguesas. Allí donde la burguesía nacional logra construir la hegemonía, la intervención del Estado garantizará la preeminencia de los agentes económicos nacionales frente a sus pares externos. Lo que no ha anulado en el período de predominio dirigista, ciertas franjas de real competencia entre el producto nacional y el extranjero e incluso de total preponderancia del capital internacional, como en efecto se da en la economía de enclaves.

Pero, ¿cuáles son las razones históricas que han inducido la aparición de políticas de desarrollo, desde posiciones doctrinales más próximas a la fe en la economía de mercado que a una racionalidad congruente con la especificidad de las distintas economías latinoamericanas? Sin duda, es posible abordar interpelaciones de esta naturaleza, atendiendo las

características generales del régimen colonial imperante en América Latina hasta el siglo XIX, aquél no aportó las premisas históricas para un desarrollo *normal* de la economía latinoamericana; debido a razones como las siguientes: i) por la existencia diversa de basos comunicantes de una sólo vía con los que se drenaba el numerario y toda suerte de excedentes hacia la metrópoli; ii) por la no creación de la apoyatura infraestructural o técnica apta para la creación de un aparato productivo a partir del cual elevar el nivel de los agentes económicos internos (Sunkel, 1978); y, iii) por el afianzamiento de una fuerza laboral cuasi *servil* que obstruía la posibilidad del surgimiento de una masa asalariada que fuese núcleo de un mercado interno.

Superado el orden colonial, el caudillismo que se difundió en la mayoría de las excolonias españolas en Latinoamérica, representó una prolongada inestabilidad política, donde el orden constitucional de signo liberal era vapuleado al arribo de los conservatistas, mientras que las constituciones de éstos últimos era a su vez abolida con la recuperación del poder por parte de los liberales. Lo anterior dio lugar a una acusada inestabilidad política y económica: la recurrente quiebra del orden constitucional; las violentas represiones políticas; la ductilidad frente a intereses externos; las desquiciadoras ambiciones de caudillos de toda laya; y, los excesos autoritarios, crearon un clima adverso para la ampliación del constreñido mercado interno que legara el acerado período mercantilista sostenido por el régimen colonial. De tal manera, la caída del dominio colonialista enfrenta a la mayoría de las nuevas repúblicas a un proceso de consolidación nacional que asumía como punto de partida condiciones premodernas, en el plano político y precapitalistas en el orden económico. En tal situación, se erigieron en imperativos impostergables los proyectos de modernización que definirían la acción del Estado. Acción que como hemos de advertir en apartado

posterior, sigue orientaciones diferenciadas, mediatizadas por sectores que afianzaban su dominación desde una situación de atraso o por instancias externas que desalentaban el ascenso a la capacidad deliberativa a que arribaban estratos no beneficiados con la desigual distribución de la renta nacional, quienes a partir de los años cuarenta proponen cambios cualitativos. Convalldando de tal modo, la ampliación del Estado y los proyectos dirigistas concurrentes con la procura del desarrollo que hacia 1948 se expresa doctrinariamente desde la CEPAL. Viene al caso explicitar en las páginas siguientes, hasta que punto dicha institución, asumiría como fuentes teóricas las interpretaciones estructuralistas sobre el desarrollo de América Latina, que a la sazón ya constituían un importante haber teórico.

4.1. La acción del Estado en la teoría del desarrollo de la CEPAL.

Es un hecho común que no suscita mayores controversias, el aplicar a los aportes de **La Comisión Económica para América Latina -CEPAL-** el marbete de estructuralista; tal denominación, se da en razón de que los análisis emprendidos por la institución abordan los diversos segmentos de la realidad constituidos en objetos de estudio, mediante la identificación de las peculiaridades e implicaciones de las estructuras pertinentes. (*) Dimanan así, de la CEPAL, una constelación de aportes que permiten la distinción de dos dilatados campos, **el ámbito de la teoría económica**, por una parte, y por otra, **el ámbito de la política económica**. Sin embargo, la precedente

(*) En este respecto conviene señalar, que el abordaje estructural de la realidad económica puede generar visiones estáticas o dinámicas, distingos que ya ha definido Perroux (1971: 50), para quien el sentido estático implica una serie de "proporciones y relaciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el tiempo y el espacio", en tanto que define el concepto dinámico de estructura como "los elementos de un conjunto económico que, en el cuerpo de un período determinado, aparece como relativamente estable en relación con los demás". Frente a esta duplicidad de orientaciones estructuralistas, Prebisch privilegia a todas luces la vertiente dinámico-estructural, según demandaba explícitamente en sus escritos desde 1952.

distinción de ámbitos no debe inducir la idea de una cierta carencia de unidad del pensamiento cepalino. Octavio Rodríguez (1988), en su estudio sobre *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, aporta sólidas razones para considerar como genuinamente unitarios los esfuerzos teóricos de dicho organismo, pues,

"La minuciosa revisión de las contribuciones cepalinas revela que -ciertamente- las mismas no constituyen una mera yuxtaposición de ideas genéricas sobre la evolución y el funcionamiento de las economías subdesarrolladas; al contrario, poseen un considerable desenvolvimiento analítico y cumplen a grandes rasgos con los requisitos de forma de la teoría económica" (pág. 210).

De lo anterior se sigue que aún cuando se den diferentes niveles en el rigor de los estudios de la Institución, es patente la coherencia interna y la compatibilidad de los mismos entre sí "y con los aportes de teoría que le sirven de base conceptual".

Según valoraciones ventiladas por Prebisch (1979: XIII), "no hay en la CEPAL un pensamiento monolítico". Por lo que la unidad de los estudios cepalinos, se da, por consiguiente, en el marco de homogeneidad (compatibilidad de aportes) que demanda la teoría, no en la configuración de un juicio contemporizador con los dogmas dominantes. Con suma propiedad, por tanto, puede hacerse referencia a un "espíritu cepalino" que se caracteriza por un "agudo sentido crítico" que no compromete -y en cambio potencia- la solidez de un cuerpo teórico que se revela como portador de un alto grado de unidad -visible-, aún cuando no se acepte la interconexión de los distintos aportes.

La unidad del pensamiento cepalino se ha dado, pese al ambicioso esfuerzo de la Institución en abigarradas tematizaciones que comprenden el campo de la teoría, como en el de la política económica, a lo largo de un arco temporal relativamente amplio. ¿Qué ha posibilitado dicha unidad? Hay

sólidas razones para atribuir la mencionada unidad del pensamiento de la CEPAL al alcance paradigmático de la vinculación **centro-periferia**. Perspectiva que tempranamente determinó la concepción del proceso económico social de América Latina y en particular los problemas que enfrentan los agentes como el Estado, empeñados en el desarrollo. El enfoque de la relación **centro-periferia** que ha devenido en concepción emblemática de la CEPAL, donde dicha relación se postula como sistema, como es sabido, se encuentra

"presente ya en sus documentos iniciales. Es el punto de partida y a la vez la visión del acontecer económico peculiar y distintiva de dicho ensamblaje" (Rodríguez, 1988: 5).

La vinculación analítica **centro-periferia**, configura una perspectiva; y, en orden a este criterio, si le conferimos crédito a la afirmación de Saussure en el sentido de que "el punto de vista crea el objeto", habría que admitir en homenaje a la coherencia que el **punto de vista centro-periferia**, ciertamente, ha "creado" un objeto teórico: la **dependencia**. La identificación de un correlato en la realidad de la misma, va a depender en gran medida de la perspectiva teórica que se asuma. No cabe duda que la perspectiva estructuralista, con todas las variantes que permite dentro de sus versiones estática o dinámica va a dar con la identificación sistémica de un **centro** que le confiere forma, funciones y contenido a las relaciones con su **periferia**. Los enfoques ideológicos, según provengan de la *Metrópoli* o sean incubados por sectores sociales urgidos de cambios cualitativos, serán respectivamente encubridores o desmitificadores de la asimétrica relación entre centro industrializado y ámbito periférico.

Los obstáculos del desarrollo en el pensamiento de la CEPAL, tienen pues como matriz, la señalada vinculación **centro-periferia**, la que además ha

sido acogida por autores, que aún cuando han estado vinculados a la Institución no han configurado un aporte representativo de la misma, tal es el caso del enfoque neomarxista de André Gunder Frank, quien asumiendo desde comienzo de los 60s dicho esquema, ha ofrecido un visible blanco a sus consideraciones sobre el **desarrollo del subdesarrollo**, debido a que ha unidimensionado las causas del menor desarrollo latinoamericano, confiriéndole al factor externo -o sea a la *Metrópoli*, la condición de agente que de modo exclusivo determina las condiciones de rezago de las estructuras productivas y económicas periféricas. En los planteamientos de Gunder Frank el proceso intranacional expresado en las contradicciones clasistas se diluye, de suerte que su enfoque, tan vigoroso en la propuesta de cambios radicales, se desencuentra con las adecuadas medlaciones para los mismos, en tanto que elude la trama interna del subdesarrollo. Este tipo de planteamientos es explícitamente rechazado por Prebisch, por cuanto "atribuye a la dependencia, como quiera que se la interprete, la responsabilidad del subdesarrollo", y añade dicho autor, que esto "significa que la pobreza de las grandes masas excluidas del desarrollo habría sido creada por la acción de los centros" (Prebisch, 1987:206). Con miras a dilucidar este punto, Prebisch subraya la necesidad de distinguir entre "la existencia de la pobreza y su persistencia", en tal orden argumenta que cuando los centros introducen su técnica en las actividades específicas de exportación, la pobreza era una realidad ya presente en la periferia, la misma, desde entonces ha tendido a disminuir conforme la técnica se ha desplazado a otras zonas de la producción. Lejos de representar una apología de las vinculaciones latinoamericanas con los centros, el autor que nos ocupa, destaca que como resultado de la citada incorporación de tecnología, en lugar de promover una sostenida capitalización, aquellos frutos de la técnica han dado

"Impulso a la sociedad privilegiada de consumo y a la succión de ingresos por los centros, así como a la hipertrofia del Estado, con lo cual sobreviene la tendencia excluyente del sistema. ...Los centros y sus relaciones de dependencia no crean la pobreza, pero sí contribuyen a hacerla perdurar debido a la índole centrípeta del capitalismo (Prebisch, 1987: 207).

Es evidente que no pueden ser asimilados, en bloque, los estudios estructuralistas sobre el desarrollo latinoamericano a los aportes de la CEPAL, sin embargo, los estructuralistas adscritos a la CEPAL, con mayores o menores coincidencias con los no cepalinos, identifican como causa del rezago latinoamericano a las deficiencias del sistema capitalista, considerado éste globalmente, pero con una premisa adicional, necesariamente concurrente: también la estructura del poder económico y político que ubica a las élites como beneficiarias de una desquiciante acumulación de riqueza, constituyen un factor de consolidación del subdesarrollo de América Latina. Realidad que en el agro se expresa con un esclerotizado sistema de tenencia de la tierra que ha generado dos expresiones inseparables que consolidan el estancamiento: el **minifundio** por un lado y por otro, el **latifundio**. Fenómenos suficientemente documentados por la CEPAL y registrados en Informes de la FAO y la OIT, organismos que para 1965 estimaban

"...que 93.8% de tierra arable en América Latina pertenecía a 7% de los propietarios, mientras el 6.2% restante estaba en manos de 93% de los propietarios ... Pero el hecho más importante no lo revelan las cifras: la manera en que la forma tradicional de tenencia de la tierra limita el acceso a ella de gran parte de la población rural y atrasa el desarrollo" (CEPAL-FAO, 1978: 393).

En tanto, el resto de los sectores de la producción se encauza en un proceso orientado bajo el signo de la desigual distribución de los magros frutos del crecimiento económico periférico.

Los obstáculos al desarrollo percibidos desde la óptica cepalina, que aquí consideramos, son expresión de algunas características de las estructuras productivas de América Latina. Las que poseen el visible rasgo de la duplicidad de procesos, pues, mientras se registran en la región actividades de elevada productividad al propio tiempo persisten

significativamente, sectores donde la misma es muy baja. Un hecho que explica y afianza tal situación es la consabida carencia tecnológica que impide que los bienes producidos, incluso los de elevada productividad, se caractericen por carecer de valor agregado. La historia económica latinoamericana registra, por tales razones, una pronunciada inclinación hacia la especialización, tendencia que menoscaba la posibilidad de expansión de la exportación, la cual se consagra a un número muy reducido de bienes. La contrapartida de esta estructura productiva, es la de la *Metrópoli*, la que es homogénea, en virtud de que incorpora a la producción la avanzada tecnología que genera; condicionando a las economías periféricas a su papel de suministradoras de bienes no manufacturados. Es evidente, que el manifiesto rezago periférico que nos ocupa no resulta una anomalía, o bien algo superable dentro de la lógica de la economía dominante, sino la expresión sistémica de una función históricamente consolidada por los términos en que se plantea el comercio internacional y por la naturaleza de la distribución de la riqueza nacional. En ningún contexto es más significativo el aserto de Prebisch que declara que "el capitalismo desarrollado es eminentemente centrípeto". Lo que indica que el subdesarrollo de la economía periférica, es un dato congruente y esencial en la lógica del crecimiento económico de la *Metrópoli* y una adecuada apoyatura para los sectores económicos nacionales que medran al amparo del capital transnacional y desde luego, para aquellos agentes cuyos intereses económicos y políticos se han enraizado en una situación de notable atraso.

Los analistas de la CEPAL no violentan el alcance de sus premisas, cuando de la situación arriba descrita infieren limitaciones estructurales para la conformación de un pujante mercado interno que aporte mayor dinamismo a las economías latinoamericanas. En un trabajo fundacional del pensamiento

cepalino, cuya primera edición data de 1949, se observa un hecho que se proyecta en tal dirección:

"en un estado de técnica primitiva, la proporción de gente ocupada en la agricultura y demás ramas de la producción primaria es muy alta, y 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" (CEPAL, 1954:11).

Aquí, no incorporación de tecnología a la agricultura significa concentración de fuerza laboral en el agro, en condiciones tales, que la misma no representa un importante factor en la generación de excedentes que contribuyan a la expansión de otras actividades económicas. Esta situación incide en el decaimiento de los precios de bienes primarios destinados a la exportación debido a la ingente fuerza laboral que concentrada en ese sector de la economía no llega a ser absorbida. Sumado a lo anterior, la imposibilidad de formar un capital humano apto para agregar valor a la producción primaria dirigida al mercado externo, representa uno de los más sólidos diques para el desarrollo latinoamericano.

En el análisis de la CEPAL, estos consabidos obstáculos al desarrollo, generan a su vez nuevos obstáculos: si retomamos el problema del agro, podemos colegir con los estructuralistas cepalinos que la inaccesibilidad a los recursos, dado el tradicional sistema de tenencia de la tierra, "se agrava con el crecimiento de la población, sobre todo en las áreas rurales". Las cifras aportadas por el Centro Latinoamericano de Demografía -CELADE-, sobre el ritmo de crecimiento de la población agrícola de la región, no pueden ser más sugerentes:

"En 1975 había un total de aproximadamente 40 millones de trabajadores, de los cuales una importante proporción no encuentra empleo pleno y bien remunerado en el sector agrícola" (cit. por CEPAL, 1978:1393).

Esta fuerza de trabajo derivada del crecimiento de la población rural

que rebasa ampliamente las demandas de las estructuras productivas, por el bajo aliento técnico ya referido, tiende a profundizar las condiciones de subdesarrollo. Fenómeno que se expresa en la subdivisión de las unidades minifundistas, producida por la no absorción de la fuerza de trabajo rural, lo que hace más precaria las condiciones del pequeño propietario, y más dramática la situación del creciente número de desempleados y subocupados. Los datos estadísticos ponderados por la CEPAL en los *Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina (1976)*, para la década de los 70s, muestran que alrededor del 40% de la población de Latinoamérica depende de las actividades agrícolas, en tanto que su aporte al producto interno de la región es del 12%. Tal realidad explica la migración campo-ciudad que durante décadas ha agobiado a los centros urbanos latinoamericanos; puesto que al profundizarse la pobreza en las áreas rurales, se da de manera más profusa el desplazamiento de la fuerza laboral cesante en el agro, hacia los principales centros; fenómeno que exacerba el drama social de las urbes latinoamericanas debido a la ingente magnitud del desempleo y a la explosiva ampliación de las demandas de servicios que una población en creciente aumento plantea.

Dadas las condiciones de rezago de las estructuras productivas y económicas de América Latina, antes sugeridas ¿cuál es la posición de la CEPAL frente a los requerimientos del desarrollo y qué papel le asigna al Estado en tal cometido?

Las concepciones primigenias de la CEPAL, expresan la razón de ser de la Institución, en los esfuerzos por dilucidar los problemas del desarrollo y en la configuración de propuestas que doten a los actores políticos latinoamericanos de idóneos instrumentos de transformación -entendida ésta, no como una constelación de cambios encaminados únicamente a superar las

actividades primario-exportadoras, sino también a procurar una más amplia distribución de la riqueza. Puede notarse, aun cuando de manera embrionaria, la presencia del tema de la equidad, que andando el tiempo habría de hacerse inseparable de la búsqueda del desarrollo desde el marco de los aportes cepalinos... Este inicial compromiso de la CEPAL, con las necesidades de cambios cualitativos que demandaba la región, llevó a los analistas -que con Raúl Prebisch desde 1949, le imprimían a las contribuciones de la Institución una consistente independencia de juicio frente a las prescripciones dimanantes de los centros-, a reconocer que las concepciones neoclásicas, como las keynesianas y por lo general

"las teorías elaboradas en los países industriales tenían implícitamente una vana pretensión de universalidad. Podían explicar los fenómenos de aquellos, y no siempre satisfactoriamente, pero no siempre los que ocurrían en nuestros países" (Prebisch, 1987:30).

Una vez descartadas por la CEPAL las teorías incubadas en los centros, por ser inapropiadas para captar la especificidad de la realidad periférica, se da, según se sigue de lo antes planteado, una manifiesta divergencia que impone la necesidad de acudir a la formulación autónoma de conceptos:

"Surgió entonces el concepto de centros. De un centro dinámico principal, que trasmite sus impulsos a una periferia. Impulsos de expansión cíclica seguidos periódicamente de movimientos de contracción. A los centros correspondía un papel activo, a la periferia un papel pasivo en estos movimientos ondulatorios de la economía, si bien la reacción periférica en la fase descendente del ciclo, contribuía a la recuperación de la actividad de los centros, dando lugar a nuevos impulsos" (Prebisch, 1987: 30).

La imperiosa necesidad de definir el periplo a seguir, y la certeza de que algunos elementos del paradigma de los centros no aportaba el rigor ni eran pertinentes para interpretar la *naturaleza* del subdesarrollo latinoamericano, llevó a Prebisch a una acusada divergencia sin retorno

respecto a las concepciones tutelares: "Me he persuadido de la imposibilidad de explicar el desarrollo y, por tanto, la distribución del ingreso, en el marco de una mera teoría económica" (1987:15), escribiría dicho autor a comienzos de los 80s en un esfuerzo por recapitular su pensamiento. Tal convicción lo asaltaba desde sus primeras contribuciones a la CEPAL, por ello, la ruptura se imponía. No era posible seguir gravitando en torno a los postulados de la teoría neoclásica y proponer como meta estratégica la industrialización para América Latina. Pues, mientras que los neoclásicos abogaban por que se permitiera el libre desenvolvimiento de las leyes del mercado, "sin interferencia alguna del Estado". Las demandas del desarrollo económico, por su parte, hacían ineludible asumir como un principio "que la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización" (Prebisch,1973: 64). Tal criterio inaugura un dilatado -aun cuando accidentado-, período de intervencionismo estatal, encaminado al afianzamiento de los agentes económicos nacionales. Este esfuerzo por realizar el denominado **desarrollo hacia adentro**, pese a desatender la liberalización aupada por los centros, ciertamente, podía encontrar su aval en algunos planteamientos de la ortodoxia económica; en este respecto, Prebisch destacaba que

"Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera" (1973: 66).

Sin embargo, puede notarse que los términos de la dominación a que es sometida la periferia no equivale a cumplimiento constreñido, de las mismas etapas del desarrollo clásico, se trata más bien de la inducción desde el exterior de programas más efectivos en el sostenimiento del crecimiento de los países centrales que en propiciar el desarrollo periférico. En tal sentido resulta evidente que aquellas políticas que resultaron eficaces y oportunas,

para los países de desarrollo afianzado, en el momento de su *take off*, no se definen como convenientes o no, en acuerdo a las específicas condiciones de la periferia, sino que se descartan o prescriben según los requerimientos de los procesos dados en los centros. Tal ha ocurrido con los esfuerzos latinoamericanos para amparar sus Industrias nacientes cuando han seguido el recurrente objetivo del desarrollo por vía de la industrialización. Dicho estado de cosas configuró una tarea que asumiría con intensidad la CEPAL: al plantear los argumentos "para demostrar la inevitabilidad de la protección". En apoyo a ese propósito, se erige, en común reiteración de los textos cepallinos, el aserto que enunciaba que "el centro de gravedad del desarrollo económico latinoamericano seguirá estando en la industrialización"; meta que en la perspectiva de la CEPAL era indisoluble de la no menos persistente exigencia de tecnificar la producción agrícola. Uno y otro factor enfatizaban la importancia de las "fuerzas dinámicas de carácter interno" en la construcción del desarrollo latinoamericano (véase Prebisch, 1973:77).

El desarrollo, la democratización y la industrialización son elementos constantes en el *desideratum* que comporta el pensamiento de la CEPAL, pero no se trata de deseos desvinculados de sus correspondientes mediaciones. Dicha Institución, en acuerdo con los resultados de sus pesquisas realizadas en torno a la realidad latinoamericana, descarta la posibilidad de que el desarrollo económico sea realizable si

"se deja librado al curso espontáneo de las fuerzas de la economía. La aceleración del ritmo de crecimiento tiene que ser objeto de medidas deliberadas, en las cuales confluyan decisiones nacionales y actos de cooperación internacional para sobrepasar el crecimiento resultante de esas fuerzas de espontánea actuación" (Prebisch -Documento oficial de 1954-, En: Rodríguez, 1988: 328).

La posición de la CEPAL respecto a la orientación que deben tener los planes de desarrollo no puede ser más ostensible; considera incompatible la

orientación al mercado con la superación del subdesarrollo en la periferia. La invocación a una pertinente planificación del desarrollo, como la arriba sugerida, apela a un interés nacional y simultáneamente a la solidaridad internacional; de modo enfático, en cambio, la Institución impugna la vía de los *automatismos* del mercado para generar las condiciones del desarrollo periférico. Esta perspectiva que distingue a la CEPAL desde su génesis, la habría de asumir aún Raúl Prebisch a comienzos de los 80s, cuando ya despuntaba ese mercado *leviatanizado*, como hemos dado en denominar al mercado configurado en el paradigma neoliberal, precisamente por asumir esos rasgos que incansablemente cuestionara Prebisch, al plantear que "el mercado a pesar de su enorme importancia económica y política, no es, ni podrá ser, el supremo regulador del desarrollo de la periferia y sus relaciones con los centros" (1987:38). Al asumir tal posición Prebisch no pretendía ignorar la preponderancia efectiva que asumía el mercado en desmedro de otros factores como el Estado, su propósito era el de ofrecer un claro perfil del paradigma de desarrollo que convenía que adoptara cada sociedad nacional latinoamericana. En la perspectiva de Prebisch, dicho paradigma de desarrollo se articula en conformidad con la peculiar dinámica de la realidad latinoamericana; según el mismo, el interés de cada Estado-nacional latinoamericano, confluye y se potencia con el interés general de la región. Dicho tópico resalta como una constante, en el decurso de medio siglo de pensamiento cepalino, donde el Estado, constituido en el más importante agente de desarrollo, si bien no disputa "la eficiencia económica" que puede llegar alcanzar el mercado, no por ello renuncia a regularlo, sobre todo allí donde dicha eficiencia económica está "circunscrita a los estratos favorecidos". La acción del Estado acorde con la filosofía económica de la CEPAL, que aquí consideramos, asume indefectiblemente, que "el mercado

carece en rigor de horizonte social". De ello se desprende que el mercado no puede ser instrumento de eficacia social (véase Prebisch, 1987: 17).

El persistente objetivo de desarrollo en la periferia latinoamericana, ha demandado del Estado una acción sostenida y resultante de la deliberación. En este respecto, cabe señalar que los documentos de la CEPAL no hacen abstracción de la realidad latinoamericana, reconocen la importancia del régimen de iniciativa privada que rige en la región, pero el potencial de la creatividad empresarial y la eficiencia productiva que eventualmente puedan comportar, son destacados como factores significativos en la consecución de las metas de desarrollo, siempre y cuando concurra la correspondiente intervención estatal, dada en concordancia con los rasgos específicos de cada economía latinoamericana.

En un entorno de economía de mercado, "los motivos fundamentales para la intervención del Estado en el desarrollo económico" que plantea la CEPAL, pueden enumerarse -suscintamente- en los siguientes términos: I) Procurar recursos financieros que respalden **políticas de inversiones** que se den en coordinación con las que realiza el sector privado; II) el Estado tendrá que procurar la **elevación del coeficiente del ahorro nacional**; III) la búsqueda del desarrollo exige del Estado una **política de sustitución de importaciones**. Dicha sustitución demandará **protección y fomento** con miras a estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad; IV) la intervención del Estado se justifica plenamente cuando se encarga de **atenuar la vulnerabilidad de la economía interna** frente a las fluctuaciones y contingencias exteriores (la actual crisis financiera que ha dado al traste con economías emergentes del sudeste asiático, le confieren especial pertinencia a este criterio interventor de la CEPAL); y, VI) una política de desarrollo

económico exige del Estado una **acción profunda y persistente en el campo tecnológico** (véase Prebisch, 1973: 10-33).

Tal ha sido el tipo de intervencionismo estatal que con menor o mayor éxito ha logrado socializar la CEPAL. Aportando argumentos sobre la condición contraproducente de el *laissez-faire* en la región, los aportes cepalinos son reiterativos, al proponer que la intervención del Estado se aviene sin mayores incongruencias con el desenvolvimiento de la economía de mercado. La CEPAL y sus analistas, en tanto, configuran un pensamiento centrífuga, respecto a la ortodoxia económica, acceden a una feliz anticipación, según la cual existen distintas formas de adscripción a la economía de mercado, postulado que desde 1975, desdeñan con más frecuencia los gobiernos salidos de los procesos de democratización en América Latina, los cuales asumen emulativamente los programas de apertura con la acrítica aquiescencia que sólo suscita lo sagrado. "Lo sagrado no se interpela", ha expresado Camus y en América Latina ya no se para mientes -por parte de los decisores- a las consecuencias de favorecer la preponderancia del mercado, en tanto se configura el culto al **Estado mínimo**. Sobre todo, cuando lo que se minimiza no es el tamaño de la burocracia, sino el protagonismo del sector público en sectores que logran importancia para el mercado, particularmente las empresas de servicios públicos, cuya rentabilidad desbocan el interés del capital transnacional, beneficiario cuasi universal de los procesos de privatización.

Por las características del rezago de la economía latinoamericana, urgida de ciencia y tecnología; por el destino del excedente, desprovisto de la condición de factor de desarrollo, debido a la dinámica concentradora de los programas implantados en la región; en fin, por la profunda carencia de equidad, que conlleva a multitudes de latinoamericanos a las fronteras de la

pobreza crítica y al riesgo cada vez más patente, de constituirse en una ingente masa desechable -en la perspectiva antilestatista de signo neoliberal, donde el mercado no les asigna valor ni méritos, dada su condición de precarios consumidores-, podemos establecer que en América Latina, donde campean todos estos factores, la acción del Estado encauzada a la realización de la equidad y el desarrollo, más que una proposición doctrinal, además de una opción ética, representa un imperativo de mera sobrevivencia.

La Intervención del Estado, según el punto de vista de los aportes cepalinos, sugiere -pese a la vigorosa ideología del libre mercado que en estos inicios de la centuria 21 se expresa con vigencia incontestable-, que es posible alentar un paradigma de desarrollo, donde tenga realidad un Estado empeñado en la equidad y una economía que recupere la centralidad del ser humano y el referente nacional. Es preciso superar el deleznable prejuicio, sustentador de la idea de que dentro del actual sistema no hay viabilidad para programas no acordes con el desquicio aperturista. Este criterio, esbozado de diversas maneras por Prebisch en textos esencialmente cepalinos, es considerado en los últimos años en diversos estudios: por ejemplo Michel Albert (1992), vislumbra que soterrados conflictos se darán entre modelos "inspirados en dos lógicas antagónicas del capitalismo que operan dentro del mismo credo liberal"; y desde América Latina podemos hacer mención de Jorge Castañeda (1994), quien identifica en tal bifurcación capitalista, la oportunidad para que la izquierda y demás actores políticos, afines con transformaciones cualitativas, promuevan "otro tipo de economía de mercado" que supere el *estatus quo*, denegando la economía de mercado "que se aciama en la actualidad en toda América Latina" (véase Castañeda, 1994: 514).

La transformación que va implícita en la visión cepalina del desarrollo latinoamericano, configura un tipo de **intervención superior** que organice la redistribución del excedente, de modo tal que *acumulación, consumo y servicios del Estado* se proyecten conforme a la **equidad**. Se trata de un tipo de transformación que no es esperable en un entorno económico donde las fuerzas del mercado, desprovistas en su propia esencia de **racionalidad colectiva**, insertan a *los frutos del crecimiento económico*, en una férrea dinámica de concentración y exclusión.

El hecho concreto, de que persiste el rezago; que el desarrollo, pese a la fascinación por los guarismos de quienes se ocupan más del crecimiento económico que de la equidad, es tan pertinente como hace medio siglo; que la planificación es más que nunca el procedimiento para identificar las medlaciones de mayor racionalidad, tanto como el **modo de anular al más terrible malechor que haya pervivido en la periferia: el pretendido axioma de que el mercado es justo**; todo ello, sustenta debidamente que el Estado interventor en la óptica cepalina es afín con el desarrollo latinoamericano, no así el *minimizado Estado*, de quienes con Reagan insisten en que **"el problema es el Estado"**.

Las consideraciones precedentes nos obligan a retomar las palabras de Gurrieri, respecto a que **el dilema objetivo no consiste en saber si el Estado debe intervenir o no, porque de una u otra manera tal intervención se dará**, sino en determinar cuál ha de ser el sentido de dicha intervención, en las circunstancias históricas concretas de América Latina. La cuestión es, si el Estado ha de orientar su acción para organizar la sociedad en conformidad a una racionalidad distributiva -paradigma que en América Latina es acorde con la consolidación del proyecto nacional y la procura de la equidad-; o bien, si adscrito a una racionalidad concentradora, fungirá -el

Estado- como el realizador de las condiciones propicias para que prevalezcan las fuerzas del mercado, como realidad excluyente de una economía guiada hacia la concreción del desarrollo, es decir, como **articulación** de ingredientes tales como autonomía política, crecimiento, democracia, justicia social y modernización (véase Gurrieri, 1987: 210, ss.), que por décadas afanara a la teoría económica y política latinoamericana.

4.2. Aspectos generales del proceso de planificación en América Latina.

"La planificación exige una tarea técnica de la mayor importancia, que no podría realizarse sin un alto grado de autonomía funcional; pero se trata de una tarea técnica, no tecnocrática, pues tiene que subordinarse a decisiones políticas tomadas democráticamente" (Prebisch, 1987: 48).

De lo planteado en el anterior apartado, puede concluirse que a partir de la segunda postguerra, cuando los esfuerzos de desarrollo en América Latina han estado articulados con objetivos de equidad y distribución del excedente, ha concurrido, indefectiblemente, como agente de dicho proceso, el Estado. De modo contrario, se observa que la ausencia de afanes distributivos y el desencuentro entre equidad y crecimiento económico, característico del libre mercado, relega al Estado a la función de gendarme responsabilizado de la persistencia del *status quo* o bien, como ha sido frecuente en Latinoamérica, a la azarosa condición de instrumento de facciones gobernantes que medran en un contexto donde ha sido precaria la distribución del poder y peor la distribución de la riqueza.

Los esfuerzos sistematizadores de la interpretación del desarrollo, como el de la CEPAL, además de definir el papel del Estado en el desarrollo de la periferia latinoamericana, se han responsabilizado de aportar los argumentos sobre la inviabilidad del **crecimiento hacia afuera**, al propio

tiempo que establecían los prerrequisitos para el nuevo patrón de crecimiento. No se trataba, por consiguiente, de expandir el sistema prevaleciente, "sino de crear uno nuevo". Empeño que reclamaba el surgimiento de nuevos agentes económicos, con energías y capacidades acordes con la nueva agenda, cuya variedad de problemas reflejaban la tarea transformadora que tenía ante sí América Latina. Agenda, que según se aprecia a continuación no era menos que formidable: I) sustitución de importaciones y expansión del sector industrial, II) Integración nacional que implicaba integración física, económica y social; III) conversión de los habitantes en ciudadanos -que a la sazón era como se expresaba la prioridad del impulso a la democratización; y, IV) la construcción de la hegemonía, tarea de por sí imperiosa, en cuanto que ha entrafado las *soluciones* a los conflictos entre los emergentes sujetos políticos y los que ya tenían una afianzada participación. La inestabilidad política de América Latina demuestra que las *soluciones* a los conflictos no siempre configuraron una genuina hegemonía.

La suma de todas estas carencias delineaban los contornos de la gran tarea que debían de acometer las sociedades latinoamericanas: "construir la nación, a fin de convertirse en verdaderos Estados nacionales". Estas metas le confirieron a la **planificación**, entendida como el **método para perfeccionar decisiones**, un papel de importancia inusitada como herramienta para realizar los objetivos propuestos (véase Gurrieri, 1987).

La planificación, sin embargo, pese a la acusada pertinencia que le conferían las circunstancias arriba citadas, era resistida por grupos que no estaban dispuestos a adscribirse a un patrón distinto al de **crecimiento hacia afuera**, pese a que la tesis que sustentaba su inviabilidad ya contaba con carta de ciudadanía. Esos grupos, nostálgicos agentes de un modelo en el que se financiaba consumo suntuario con exportación primaria -con lo cual se

multiplicaba la fuerza de trabajo rural que hacía más desigual el intercambio con los centros-, sólo eran propensos a tolerar las distintas iniciativas que procuraban establecer cambios sustantivos, en tanto no entraran en colisión con sus intereses. Interpretaciones institucionalistas como la de Gordon (1965) (*), que identifica como obstáculo al cambio en América Latina, una suerte de "maquinación defensiva de las instituciones que frustrarían el cambio constructivo", encuentra en los valores y estructuras defendidas por estos sectores enemigos de la planificación, una expresión del "viejo poder" que surgido de una matriz agroexportadora y premoderna, pretende llevar más allá de su momento histórico propio, una vigencia no compatible con la tendencia descrita por el cambio estructural, a la sazón propuesto.

En razón de este panorama, al ponerse en marcha los primeros procesos de planificación en América Latina, los mismos se dan pese a las suspicacias que provocaba la misma al poder tradicional, que la "consideraba peligrosa en América Latina, por las intenciones de transformación y cambio que contenía". Por ello, más que como resultado de la dinámica interna del poder político, la planificación se hace de un lugar por los antecedentes que registró en Europa occidental, donde "le otorgaban el mérito de ser algo valioso que merecía ser imitado" (véase Cibotti y Bardeci, 1974: 113).

Cuando los sectores tradicionales ponían diques al sistema de planificación, actuaban en conformidad con una racionalidad económica restrictiva, identificaban en la planificación un proceso que representaba la

(*) Desde la perspectiva institucionalista, los condicionamientos del desarrollo económico en América, son sumariados en los siguientes términos:

- 1- The static resistance to change, and specially to the asimilation of new technology, which exists because of the institutional organizations of society;
- 2- The dynamic forces inherent in the process of accumulation of technical knowledge;
- 3- The appropriateness of the available raw material resources to the state of technical knowledge (Gordon, 1965:6).

propia negación. Temor que estaba debidamente fundado, si asumimos el sentido que le daba Prebisch a la planificación, para quien era un proceso que significaba "racionalidad colectiva". Así pues, no era posible para aquellos grupos tradicionales, ni para los que tempranamente se asociaban al capital extranjero, aceptar la planificación y rechazar simultáneamente i) que la estrategia de crecimiento debía ser cualitativamente transformada; ii) que el Estado debía de cumplir una acción reguladora; y iii) que hay objetivos que no pueden ser realizados por las fuerzas del mercado y que por consiguiente, demandan del citado **método para perfeccionar decisiones**. Tales criterios eran traídos ante diversas situaciones de crisis: la caída del precio del principal producto de exportación, dificultades para acceder a los insumos o energéticos, déficit fiscal o procesos inflacionarios. Todos estos fenómenos le otorgaban protagonismo al planificador, quien terminaba por advertir la causa profunda de los males: "la condición estructural del sistema económico". No es hasta la aprobación de la Carta de Punta del Este, en la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social, realizada en Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961, cuando a raíz de la promesa de Douglas Dillon, Secretario de Comercio del gobierno de Kennedy, de aportar 20 mil millones para la década venidera y mil millones de dólares en fondos públicos para el primer año, cuando *los expertos empezaron a trabajar en planes de desarrollo para los diversos países* (véase, Pierre- Charles, 1980: 211-227). Como paradoja digna de mención, cabe señalar que en el contexto del cerco económico y político a la Revolución cubana, que fue uno de los objetivos de la Alianza para el Progreso, es cuando la planificación se adopta de manera generalizada, ya no como el último recurso, sino como la herramienta que racionalizaría la asignación de recursos y el diseño de la política económica, lo que introducía un notable punto de convergencia entre los esfuerzos de

desarrollo dentro de la economía de mercado en América Latina y la planificación socialista del proceso cubano. La citada Carta llegó a reconocer el cambio estructural como uno de sus propósitos (véase Cibotti y Bardeci, 1974: 115), meditación con la que se alentaba la idea según la cual la planificación era el instrumento más efectivo para imprimirle un sentido a la direccionalidad de los procesos económicos en acuerdo con los requerimientos de las sociedades nacionales latinoamericanas. Así pues, ya en el período fundacional de los procesos de planificación en América Latina, se suman a la filosofía de la misma, contribuciones que surgieron en el marco de la reconstrucción de postguerra, se trataba de aportes que a menudo vinieron de la sociología y que postulaban, como lo ha expresado José Medina Echavarría, siguiendo a Mannheim, que la planificación era el instrumento de una transformación total de la sociedad y, por lo tanto una técnica para el cambio social... para las modificaciones estructurales requeridas. Salta a la vista que se trata de una idea de la planificación que de ninguna manera puede ser reducida a un mero "mecanismo para acelerar más o menos rápidamente la tasa de crecimiento" (véase Medina Echavarría, 1974: 305-306).

Si bien, por las razones antes aludidas, la planificación se hizo de un espacio en las tareas del desarrollo, también es preciso señalar un asunto de principio que le justificaba, ello era, la notoria debilidad tanto del mercado, como de los agentes económicos del sector privado. Éstos, distaban de contar con recursos y con el dinamismo requerido para promover el desarrollo. Por otra parte, no poseían

"la perspectiva global que les permitiría tomar las decisiones más apropiadas. Dicha perspectiva global exige superar los límites de una visión orientada por el interés de la empresa individual y tomar en consideración aspectos tales como las relaciones entre los distintos sectores de la estructura económica nacional, las relaciones económicas con el exterior, las repercusiones sociales y políticas de las decisiones económicas, las transformaciones tecnológicas

apropiadas y otros, los que además, deben ser colocados en una dilatada perspectiva temporal" (Gurrieri, 1987; 202).

En tanto que se reconocía la imposibilidad de que liberalizadas fuerzas del mercado posibilitaran el desarrollo, emergían acciones deliberadas por parte del Estado que perseguían el alentar la actividad privada, sustituyéndola sólo ante imperiosas necesidades. Se configuraba con esa búsqueda del desarrollo, el Estado planificador. (*) El mismo, encontraría en las condiciones de rezago de las estructuras económicas, que hemos considerado en los apartados anteriores, una nutrida variedad de funciones que habría de cumplir en los afanes de modernización que le conferían su razón de ser. Se acendrabá de tal modo la tendencia Interventora en América Latina, con un nivel de profundidad, que sin pecar de excesos ha llevado a Hopenhayn a aseverar que las funciones del Estado planificador "exceden a las del Estado de bienestar en una sociedad industrializada" (1995: 184). Esa preponderancia organizativa que despliega el Estado latinoamericano puede reconocerse en la diversidad de funciones que le son asignadas en su condición de principal agente modernizador. Entre aquellas funciones que el

(*) El Estado planificador no evoca una noción libre de contradicciones, Martin Hopenhayn ha recogido un conjunto heterogéneo de visiones sobre el mismo, donde sobresalen las diversas críticas que se le han formulado: "A este Estado demiurgo, conductor de la modernización, árbitro ecuánime de los conflictos societales y gran totalizador político, se le ha objetado tanto por utópico como por instrumentalista; por errático y también por rígido; por capitalista y por obstáculo al capitalismo; por vulnerable y por hipertrofiado. ... Se le ataca desde la nueva derecha y desde la nueva izquierda, desde la ideología y la economía (y la ideología envasada en la economía); desde la política y la cultura" (Hopenhayn, 1995: 180). Por otra parte, la bibliografía que convalida el uso de la noción de Estado planificador es abigarrada, sin embargo, la expresión conlleva sus riesgos si con ella se quiere significar la historicidad de un tipo diferenciado de Estado; la expresión resulta útil a fin de acotar los esfuerzos adscritos a la racionalidad medio-fin, adoptada durante la postguerra en América Latina, a raíz del aliento desarrollista que a la sazón distinguió a cierta modalidad interventora del Estado latinoamericano, a cuya sombra se impulsaron planes de desarrollo, obstaculizados en su realización por sectores políticos desplazados y por nostálgicos conservatistas.

Estado hizo objeto de planificada intervención conviene enumerar las siguientes:

1- **Transformación del patrón de crecimiento**, el cual, como se ha señalado, estaba orientado conforme al **crecimiento hacia afuera**. Los cambios estructurales que procuraba el Estado planificador, se promovían, por consiguiente, por mediación de la **exportación sustitutiva**.

2- **Integración nacional**, en un proceso de modernización que hace de los habitantes, ciudadanos insertos en una nueva distribución del poder que supera las estructuras de poder tradicionales y en un orden económico que debilita los bolsones de precapitalismo. Se trata, de la generación de instituciones políticas y estructuras económicas acorde con las expectativas de la clase media en ascenso. En este proceso, con la "desaparición" de *trabajadores* no asalariados, converge la generalización de los servicios básicos y la infraestructura; ambas, facilitadoras de la Integración y homogenización social y como es consabido, urgidas de grandes inversiones.

3- **La redistribución de la riqueza nacional** está entre los objetivos de los planes de desarrollo. En servicio de tal objetivo se han movillado mecanismos arancelarios y se han reelaborado las políticas fiscales, estas últimas de muy precaria racionalidad en América Latina (Castañeda, 1994). Esta función del Estado planificador habría de generar problemas de gobernabilidad, los sectores beneficiados con la concentración de la riqueza nacional, limitaban el alcance de los procesos de planificación, al punto de comprometer la estabilidad política.

4- Realizar políticas macroeconómicas en el orden monetario y financiero, cuyas reglas aporten estabilidad.

5- Compatibilizar los intereses de los distintos actores políticos y agentes económicos, en un esfuerzo que salvaguarde la centralidad del proyecto nacional.

6- Homogenizar el proceso de desarrollo económico, reduciendo la tendencia al rezago de algunos sectores y propiciar la recomposición de las asimétricas vinculaciones campo-ciudad (véase Pfeffer, 1970; y Hopenhayn, 1995).

Huelga advertir que las funciones arriba enumeradas representaron más un **desideratum** que una realización plasmada en determinados procesos sociales o instituciones concretas; dicho de otro modo, aquellos organismos de planificación que según la historia correspondiente, aparecen en 20 países de América Latina en los años que van de 1950 a 1963, no propiciaron una cabal ejecución de los planes promovidos. Realidad imputable a diversos factores, como lo son, por un lado, el tipo de inserción de las economías nacionales latinoamericanas en el mercado mundial, vinculación que aún cuando crea nuevas posibilidades llevaba un estigma de nacimiento, dado

"que la integración a la nueva fase a través de una estructura social y económica que, si bien modificada, procede de la situación anterior"
(Cardoso y Faletto, 1977:34:

Es así como las relaciones económicas precedentes -es decir, las basadas en el modelo primario exportador-, afianzaron la dependencia y conspiraron contra la guía deliberada del desarrollo implícita en los procesos de planificación. Por otro lado, las racionalidades en conflicto entre planificadores y políticos, representó a su vez un elemento de atendible incidencia en la referida ejecución parcial de los planes de desarrollo. El recuento sumario de los obstáculos que anublaban el empeño de los planificadores en lograr eficazmente los objetivos de desarrollo con los

instrumentos correspondientes, deja ver entre los de mayor consecuencia en América Latina, los siguientes:

1. La resistencia de los grupos dominantes cuyos intereses peligraban ante las propuestas de cambios cualitativos.

2. Propensión de los gobiernos a utilizar selectivamente instrumentos de política económica para salvaguardar un margen de gobernabilidad, mediante concesiones a poderosos sectores políticos y económicos.

3. La visión esquemática de los problemas por parte de los planificadores, más inclinados a percibir la realidad a través de sus modelos, que a la consideración de la realidad en cuanto tal.

4. La adopción de la planificación como un modo de "obtener los recursos externos necesarios para llevar a cabo algunos proyectos", revelaba que el interés en la planificación no era reflejo de una acción integral.

5. Conflicto de objetivos entre planificadores y la administración pública. Esta última estaba comprometida con soluciones rutinizadas, difería de la racionalidad propia de la planificación, en razón de la afinidad de los procesos de planificación con los "cambios en los objetivos de la política y con la reorientación de la acción pública; además, concebía la eficiencia en función de nuevos objetivos" de la política y de la administración. En la práctica, la administración pública no era capaz de asimilar y asignar un sentido y uso de la masa de información que provenía de las instancias de planificación, cuyas faenas devinieron en trabajo superfluo y peor aún, en esfuerzos desperdiciados (Bardeci y Cibotti, Op Cit.: 114-130). En otros términos, persistió un vicio de antiguo reconocido en la periferia: la subutilización de recursos.

Dadas las situaciones ya referidas respecto a funciones no cabalmente desplegadas, por parte de los Estados que asumieron procesos de

planificación y a obstáculos no debidamente superados por dichos procesos, cabe formular esta interrogante: ¿han sido pertinentes en el contexto latinoamericano los procesos de planificación? Dicha interrogante nos obliga a encarar un importante distingo: si por planificación se entiende la coordinación de pasos para realizar proyectos inmediatistas, sin mayor vínculo con metas de mediano y largo plazo, donde aquellos son guiados por el modesto propósito de "racionalización del *status quo* para que este opere con mayor eficiencia"; entonces, justamente por esta falta de tensión hacia el futuro, cabe asumir que la "pérdida de prestigio" de los organismos planificadores, que ya era un lugar común a mediados de la década del 70, revelaría que la "planificación" es un fenómeno más dotado de sentido para el anticuario que para los agentes políticos afanados en la búsqueda programática de una sociedad nacional de afianzada democracia y encausada al desarrollo y la equidad. No se trata de una situación hipotética, el estudio ya citado de Bardeci y Cibotti ha subrayado que frecuentemente en las experiencias de planificación en América Latina "se descuidó la unidad mencionada" de planes de diverso plazo, articulados congruentemente y dirigidos a la realización de los grandes objetivos nacionales. Prevalció, por el contrario, frente a la planificación genuina, la construcción de decisiones, donde estas se apoyaban en el principio de mayoría. Lo que indica que la toma de decisiones se daba dentro de las dimensiones de las políticas de gobierno. Razonando a *contrario*, puede inferirse que cuando la planificación es integralmente establecida, se desarrollan políticas de Estado y por tanto, realizadas en un marco de real consenso (véase Garretón, 1995: 5). Situación, esta última, mas no la primera, que veía Mannheim sobrevivir por vía de la planificación y que según él exigía una "nueva forma de pensamiento y un nuevo tipo de hombre" (En: Medina Echavarría, 1974: 306).

Sustentar la pertinencia de la planificación en el marco de las

Basta advertir una situación evidente, las condiciones de rezago económico y tecnológico que enfrentaron los primeros procesos de planificación y que a su vez les justificaron, y además, la actual carencia en un rubro privativo de nuestros días y que revela la nueva expresión de la pobreza periférica: el bajo **capital intelectual** de América Latina, es un factor que introduce asimetrías en el comercio internacional, mucho más dramáticas que la brecha entre los países centrales y los de menor desarrollo que generó la industrialización: como puede apreciarse, se trata de elementos que abonan en favor de la necesidad de retomar en su integridad los procesos de planificación.

Los programas neoliberales en América Latina han dejado ver la consistencia de los principios ideológicos que les sirve de sustento. Los mismos han inducido con eficacia a una suerte de fe en "la justicia del mercado". Sin embargo, pese a la fuerza paradigmática neoliberal, es notoria la creciente invocación a un ordenamiento económico que relegue la desregulación del mercado en favor de una economía que posea racionalidad redistributiva; si bien el proceso de globalización es una realidad objetiva, frente a la cual no basta con reclamar una nueva economía que le de centralidad al ser humano, es previsible, al propio tiempo, que en tanto sea negativo el impacto de dichos programas en las condiciones de existencia de amplios estratos sociales, se ha de reivindicar con mayor insistencia e intensidad, criterios alternativos al libre mercado. Por lo que estaríamos en una situación análoga a las circunstancias aquellas que configuraron el contexto en que emergieron los proyectos de desarrollo adscritos a la acción estatal y que reeditaban la periódica venida a menos del liberalismo económico, y el auge de la planificación, que según advertiera Medina Echavarría, "emprendería la tarea que el *laissez-faire* liberal ya no podía

cumplir por sí mismo"(*).

Las limitaciones del mercado constituyen un rasgo reconocido por sus defensores mejor atrincherados doctrinariamente; aquellos enfoques donde el mismo es elevado a la estatura de un absoluto, por lo general, representan una visión estrictamente ideológica y a su vez estática de la naturaleza del mercado; donde suele destacarse la idea de que el modelo vigente es el último de la historia; tal es el caso de las concepciones noconservadoras, las que no vislumbran más allá de la total apertura de mercados, un modelo alternativo posible, como tampoco admiten, pese a los esfuerzos en contrario, una economía de mercado que no se exprese en los cánones neoliberales.

Plantear la pertinencia de la recuperación de procesos de planificación interrumpidos o desvirtuados, requiere al menos de dos supuestos, primero: **asumir que en acuerdo al interés nacional los programas neoliberales son contraproducentes en los términos de su propia propuesta, es decir, las consecuencias negativas de los programas neoliberales no se deben a una deficiente aplicación de los mismos, sino a su realización efectiva. Situación que ubica en su adecuada dimensión el principio, pretendidamente incontestable, que postula al mercado como el principal asignador de recursos.** Segundo: **que los consabidos fallos de la planificación corresponden más a "alguna de las condiciones de su**

(*) Entre las voces que demandan un cambio de marcha en la vigente desregulación de la economía, resulta particularmente atendible la posición del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), el que a través de su presidente: Oscar Rodríguez, solicitó la suspensión o mínimamente la reorientación del modelo neoliberal, que según el prelado, es impuesto por los organismos financieros internacionales. "No es posible -afirmó- que la humanidad entera piense que es un sólo sistema la única solución y, sobre todo, cuando se está viendo cómo el neoliberalismo empobrece a las mayorías". En un tono semejante la Iglesia Católica de Honduras a través de su semanario *Fides* (enero, 1997), ha denunciado que en la aplicación del esquema neoliberal "el sacrificio ha recaído sobre los más pobres, mientras los beneficios se han concentrado en los más ricos".

aplicación" y no al instrumento mismo. El primero de los citados supuestos, involucra el aserto según el cual el modelo neoliberal, lejos de hacer más competitivos a los agentes económicos nacionales periféricos, les reduce proyección en su propio mercado y tiende a eliminar a los que no den -en breve plazo- el cuasi imposible salto a un nivel productivo capaz de competir con suficiencia frente a productos importados que incorporan sofisticada tecnología. El segundo supuesto implica que la planificación *per se* no constituye un factor de desarrollo, acoger la tesis contraria es privar de su potencia transformadora a la racionalidad **medio-fines**, convirtiéndola en una panacea. Se desprende del supuesto en cuestión, que para viabilizar un proceso de planificación debe concurrir con el proceso mismo, la **configuración de un entorno propicio para las políticas de Estado y por consiguiente, adecuado para que los procesos de planificación se desarrollen sin obstáculos ajenos a su propia racionalidad**, es decir, que cumplan sus objetivos de corto, mediano y largo plazo, independientemente de los cambios de gobierno que apareja la democracia política, entendida ésta según la fórmula de Schumpeter, o sea, "aquella disposición de las instituciones para lograr decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular" (En: Beitz, 1985: 11).

Las referidas carencias estructurales, algunas de ellas presentes en esa realidad de mediados del siglo XX que hicieron -como ya hemos señalado-, imperiosa la aparición de un Estado que asumiera la guía del **desarrollo hacia adentro**, hoy siguen como entonces, haciendo de la planificación un instrumento pertinente para los esfuerzos de desarrollo, pese a que la coyuntura actual le cierra el paso a los enfoques que postulan alternativas al *automatismo del mercado* y a despecho de que las políticas de

desarrollo sean, para algunos decisores, una antigualla no reivindicable frente a la "promesa de bien" del mercado.

Aunque la modalidad dominante en las políticas económicas se incline hacia la desregulación del mercado en desmedro de la "guía deliberada" de la economía, no por ello la planificación deja de constituir un **método para perfeccionar decisiones**, lo que le da una perenne pertinencia como instrumento relevante para enfrentar la persistente brecha entre la periferia latinoamericana y las economías centrales, las cuales se perfilan como las poseedoras "del conocimiento industrial del futuro" y por ello, como asimétricas beneficiarias de la globalización del proceso económico.

En este respecto cabe señalar que la planificación, debido a la magnitud de los desafíos que encara y a los no menores obstáculos que le cercan, tiene dudoso futuro si se impulsa por la mera capacidad ejecutora de la autoridad, en lugar de darse como expresión de "decisiones políticas tomadas democráticamente", como lúcidamente demandara Raúl Prebisch (1987: 48). Ello garantizaría la autonomía funcional que exigen las grandes tareas de Estado, las que no implican, "tan sólo la marcha hacia la abundancia", sino además, la construcción de una sociedad latinoamericana libre de la agresiva desigualdad imperante entre una minoritaria población de consumo sofisticado y una ingente población latinoamericana privada del consumo básico, constituida por 270 millones de pobres (*), llevados por el sistema a una condición de seres desechables, en tanto que no pertenecen al mundo del consumo, ni al mundo de la participación política significativa.

Por las razones dadas, aquí ya no cabe como en décadas pasadas y como hoy con los procesos de privatización, hacer de los planes de desarrollo

(*) *II Conferencia Regional Sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Declaración de Quito, 1990, cit., por Castañeda (1994).*

un procedimiento para capturar empréstitos internacionales, en América Latina la planificación no puede poseer más sentido que el de crear una nueva sociedad.

5. Modernización: ¿Ideología o meditaciones técnicas?

La realidad latinoamericana ha sido abordada desde la pasada postguerra a partir de la triada desarrollo, modernización y democracia. Estos temas, sin embargo, no constituyeron tan sólo *objetos teóricos* a partir de los cuales se pensaban e identificaban los problemas de las sociedades latinoamericanas. Poseían un correlato en los esfuerzos que con mayor o menor capacidad planificadora promovían transformaciones cualitativas que solventaran los grandes rezagos de las estructuras económicas, sociales y políticas. El salto de calidad que se procuraba en América Latina, con más retórica que racionalidad, dió lugar a las denominadas teorías bipolares, que pese a mostrar hoy un agotamiento en su capacidad explicativa, en el contexto señalado, describirían la lógica de la transición latinoamericana de una sociedad tradicional a la sociedad moderna.

En este respecto, la modernización implicaba una direccionalidad conforme a los modelos político-económicos de desarrollo clásico de Europa y E.E.U.U. (véase Einsenstadt, 1972). De tal visión se suele deducir la más ideologizada de las proposiciones, según la cual, la vía del crecimiento comprende "el camino recorrido durante el siglo XIX por los países actualmente en desarrollo". Siguiendo a Gabriel Ardant en su estudio *Le Monde en Friche* (1959), Stavenhagen (1980) ha denegado la posibilidad de acceder a la superación del subdesarrollo del Tercer Mundo reproduciendo el recorrido de Europa hacia el desarrollo. Varias son las razones: i) la infraestructura económica de Europa ya es muy antigua; ii) la herencia

Intelectual se difundió lentamente entre la población europea, mucho antes de la industrialización; III) la explotación de las colonias estuvo al servicio de la acumulación originaria de capital, impulsando el desarrollo de las metrópolis europeas y posibilitando la expansión de sus economías. Huelga afirmar que no cuenta América Latina, ni en general el Tercer Mundo con aquellas **condiciones internas** que facilitaron el **despegue** de las economías europeas y mucho menos con la

"posibilidad de expansión hacia el exterior que caracterizó a los países europeos, y es justamente su condición de colonias o excolonias la que les ha impuesto ciertos obstáculos que frenan considerablemente su desarrollo en la actualidad" (Stavenhagen, 1980: 15).

Frente al desarrollo y la modernización que las sociedades latinoamericanas identifican como impostergables metas, la agenda a seguir, a fuer de apego a un mínimo realismo tenía que registrar o atender problemas diferentes a los enfrentados en los países que ya habían accedido a una situación de desarrollo afianzado.

El agotamiento del modelo de crecimiento hacia afuera permitió una visión de la magnitud de las grandes carencias y de los formidables desafíos que debían encarar los países latinoamericanos. El Estado, en este contexto, debía tener una acción más incisiva que en los países que habían accedido a condiciones de desarrollo, es decir, ni la intervención de tipo keynesiana, ni la contenida en el modelo del Estado de Bienestar, bastaban, en orden a su intensidad, para garantizar efectividad al Estado latinoamericano en su papel de agente de desarrollo. Desde la perspectiva de los expertos de la CEPAL, se advertía que antes del **despegue económico** de los países centrales, éstos también atravesaban por una situación de crisis, pero más allá de esta común circunstancia se imponen las diferencias respecto a la periferia

latinoamericana, las singularidades de ésta última, justificaban la profundidad de la citada acción del Estado:

"... no tenían que afrontar -los países hoy desarrollados- las transformaciones del patrón de crecimiento, la integración económica y política de estructuras profundamente heterogéneas, ni la absorción productiva de amplios contingentes pertenecientes a modos de producción precapitalistas" (Gurrieri, 1987: 205).

En perspectiva afin con la antes considerada, se ubica Prebisch, para quien la búsqueda de la modernización no procede necesariamente por los cánones del paradigma dominante, sino en acuerdo con la especificidad estructural correspondiente. La protección de los agentes económicos nacionales no debe ser desestimada por el prurito emulativo de marchar al ritmo de las políticas económicas del recetario aportado por los acreedores internacionales. Curiosamente, argumentos de este tenor los toma Prebisch de la propia ortodoxia:

"Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competitividad extranjera. ... No hace falta gran esfuerzo para demostrar que esta etapa de nivelación es concebible teóricamente, pero no puede pensarse que llegue a darse en la realidad en un futuro previsible, pues mientras la productividad crece en los países en desarrollo, también aumenta -y a veces con celeridad mayor en los países ya desarrollados" (Prebisch, 1973, 64-66).

De lo anterior se puede inferir, que los enfoques acerca de la naturaleza del rezago varían en sus implicaciones, según se asuma la perspectiva de que el bajo desarrollo capitalista origina tal rezago o en contrario, que es precisamente la expansión capitalista y las respectivas "modalidades que ha asumido históricamente en la región" lo que constituye el factor generatriz de la condición de menor desarrollo de Latinoamérica. Pero, más allá de las implicaciones teóricas ¿qué expresa la realidad frente a los cambios aparejados por la modernización? Para responder a esta interrogante es preciso dejar establecido que el momento esencial de los cambios ha sido

captado por la teoría estructuralista, la que en acuerdo con Le Goff (1991) conviene en

"que las modificaciones en el mundo sociocultural suelen producirse con diferente velocidad (y a veces dirección) en los distintos sectores, partes (u otra distinción interna) de la sociedad" (Germani, 1979: 21).

Así pues, el desarrollo económico (susceptible de ser apreciado desde distintos índices: magnitud del crecimiento económico; volumen *per cápita* de la producción; nivel de vida; formación de capital humano; nivel de tecnificación; etc.) en su sentido general se caracteriza por la transición de una sociedad fundamentalmente agrícola o "tradicional" a una "moderna" donde la industrialización es dato relevante. Esa transición, sin embargo, no es un proceso homogéneo, comporta un conflicto. No se trata de una negación dialéctica, donde los elementos más dinámicos sobreviven a la cancelación de la realidad superada, integrándose lo *viejo-vigente* y el *novum* en una coherente y dinámica unidad. La transición, tal como la apreciamos en el modelo de Germani (1979), propicia "la coexistencia de formas sociales que pertenecen a diferentes épocas, imprime un carácter particularmente conflictivo al proceso", la crisis, por consiguiente, es inevitable y escinde a individuos como a grupos. No se da en este respecto la integración dinámica de elementos provenientes del universo "tradicional" y los que aporta la modernidad, razón por la cual, el *carácter asincrónico* se erige como rasgo esencial del cambio.

La asincronía se exhibe en el plano geográfico y se proyecta hacia el nivel institucional y social. Es propio de la citada asincronía geográfica la clásica distinción entre "países del centro" y países de la periferia. Tal divergencia del desarrollo, puede darse, además, entre regiones de un mismo país; el Nordeste brasileño, por ejemplo, dada la notable presencia de una actividad agrícola de subsistencia y su ingente pobreza, contrasta con la

próspera agricultura y rica ganadería de regiones bañadas por el Atlántico, como Sao Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte y Recife, las cuales cuentan a su vez con importantes centros industriales. De esta denominada dualidad del desarrollo, no cabe inferir, que las instancias local o nacional han de recorrer el mismo proceso de las regiones o países que arribaron con antelación a un nivel superior de desarrollo. Se sigue de lo antes planteado que "cuando se habla de asincronía y más especialmente de 'retraso', lo que se indica no es ausencia de cambio, sino de cambio no congruente con cierto modelo". Para el caso de las unidades nacionales latinoamericanas, se trata de que la acción deliberativa de las masas, la industrialización sustitutiva y el patrón de consumo sofisticado, no generaron respectivamente: consistentes procesos de democratización; integral y equilibrada modernización; ni el correspondiente mercado interno (véase Germani, 1979: 21, 22, 132 ss.).

No resulta contradictorio aseverar que el proceso histórico latinoamericano revela la presencia de elementos premodernos en la política, en la economía y en las relaciones sociales; y, al propio tiempo, la proyección de lo moderno en dichos espacios. En todo caso, se trata de una contradicción que de modo manifiesto se expresa en la realidad y tiene por causa la citada asincronía. Cuando se entroncan ideologías, actitudes, motivaciones que provienen de ámbitos de desarrollo significativamente diferenciados, se da lo que en la nomenclatura de Germani es el "efecto de fusión":

"Este fenómeno consiste precisamente en el hecho de que, a menudo, ideologías y actitudes que constituyen la expresión de un proceso muy avanzado de desarrollo, al llegar a zonas y a grupos todavía caracterizados por rasgos tradicionales, son interpretadas no ya en los términos de su contexto originario, sino que pueden llegar a reforzar esos mismos rasgos tradicionales, que ahora parecen adquirir una nueva vigencia, no en nombre de la estructura pretérita, sino como productos *muy avanzados*" (Germani, 1979: 138-139).

El referido "efecto de fusión" es característico de la realidad latinoamericana, en párrafos siguientes hacemos referencia a que en esta región, una "sofisticada demanda" concurre con un atrasado aparato productivo. En el plano político la situación es análoga (véase Faletto, 1989), por ello, recurrentemente, distintas investigaciones explicitan "la flagrante contradicción" que se da mediante la coexistencia de un Estado moderno que apareja, por un lado, un ordenamiento constitucional, y por otro, la tradicional preponderancia oligárquica en la distribución del poder. Salta a la vista, como causa de dicha contradicción, la necesidad por parte de la periferia latinoamericana de vincularse con las economías modernas -la de los países capitalistas de desarrollo clásico- y a la vez afianzar la dominación de un modelo desprovisto de relaciones sociales definitivamente capitalistas. Deviene el Estado, por consiguiente, hacia una situación **contradictoria**, dado que las alianzas se han realizado entre actores sociales que poseían bases de poder "capitalistas", afincadas, sin embargo, en la órbita tradicional.

De lo anterior se sigue que la carencia de autonomía política, característica del Estado en América Latina, ya sea para organizar en orden a prioridades su agenda frente a los cambios buscados o para elegir las pertinentes políticas de desarrollo, ha propiciado la inconsistencia de los procesos de modernización; tal proceso se ha tendido a viciar con deformantes elementos ideológicos que de modo indefectible debilitaron la racionalidad técnica, es decir, la perspectiva medio-fines fue llevada a su nivel más precario. Cuando son demeritados los procesos de planificación que habrían de servirle de soporte a la modernización, ello puede ser señalado como poco racional, pero no podrá denunciarse como incongruente con la inestabilidad política latinoamericana, que al fin y al cabo resultaba determinante en el proceso socio-económico de la región.

El resultado más saltante de tal fenómeno es que la modernización ha supuesto una **conjunción de lo moderno y lo tradicional** en América Latina, lo que no ha jalonado la realidad hacia un estadio superior que de al traste con el **sempiterno** rezago estructural. Las viejas estructuras se revelan como capaces de asimilar los factores de modernización e instrumentalizarlos a favor de circunscritos y afejos intereses. Una explicación que esclarece la citada situación es la siguiente: en América Latina perviven patrones de consumo incompatibles con el sistema de producción. ... de acuerdo a un consabido rasgo de la economía latinoamericana, la estructura productiva se caracteriza por su índole "primitiva", en tanto que la naturaleza de su demanda es "civilizada" (Pinto, 1974: 29-30). Esto indica que se ha dado una "modernización" que afianza viejos patrones productivos, mientras que establece las bases para crear un mercado interno ávido de productos importados. Es obvio, pues, que el **contradictorio proceso de modernización** latinoamericano crea una tensión entre un "sofisticado" consumo y un atrasado aparato productivo, lo cual se sostuvo durante el período de **crecimiento hacia afuera** mediante las divisas obtenidas con la exportación primaria. Los citados extravíos de la modernización respecto a sus objetivos orientados a suscitar la preponderancia de la sociedad urbana e industrial frente a la sociedad rural -generalmente monoexportadora-, constituyen una suficiente razón para dilucidar las implicaciones de un concepto que sólo el prejuicio nos puede llevar a tomar a la ligera: tal es la modernización; consideremos con el necesario detenimiento qué involucra esta categoría, la que a nuestro juicio desde hace cincuenta años constituye el hueco de ozono de las políticas de desarrollo.

En ese esfuerzo de cuasi arqueología que emprende Le Goff (1991) en torno a la idea de modernidad, llega a establecer que la misma implica una

fundamental ruptura con el pasado; tal es el sentido con el cual se origina dicha noción, ello se deja ver en el resurgir de tal concepto en distintos contextos: el término *moderno* "nace cuando se desmorona el Imperio romano, en el siglo V"; se afianza con la revolución Industrial en Francia; y ulteriormente, en la segunda postguerra, en el marco de la descolonización del Tercer Mundo, sociólogos y politólogos debaten con inusitado interés en torno a la idea de modernidad (véase Le Goff, 1991: págs. 145-172). En cada uno de los momentos señalados, el sentido más recurrente con el que fluye la idea de modernidad, está referido a lo reciente y a partir de la revolución francesa al **progreso**. Con este último sentido, mas no en todos los enfoques, la modernidad es reivindicada frente a lo tradicional. Con tal contenido se expresa en su forma activa: la modernización. Categoría esta última, que el progreso representado por la revolución industrial, el maquinismo y todo lo que comporta, dotaría de un poderoso *desideratum*, expresando así, con algún ribete ideológico, la cúspide del genio de Occidente.

Empero, frente a los proyectos encaminados a superar las grandes carencias sociales y el rezago económico de los países con reciente o determinante pasado colonial, se presenta un problema de identidad, en tanto que son homologadas modernización y occidentalización. Cabe aquí señalar que son varios los procesos de modernización y no todos convergen con el proyecto nacional, a excepción de la **modernización equilibrada** (*) que le

(*) Los consabidos distinguos entre modernización económica y modernización social y cultural, son pertinentes según el análisis de Le Goff, este autor identifica tres tipos de modernización, que como cabe entender no se expresan con rigidez en la realidad: a) *La modernización equilibrada*, en este proceso la incursión de lo moderno "no destruye los valores de lo antiguo". Como realización de la modernización equilibrada, un ejemplo revelador es Japón, allí la modernización fue decidida desde los altos niveles de la jerarquía del poder cuando se difundía la revolución industrial, logrando por ello un efectivo despegue económico; con la modernización Meiji a partir de 1867 las políticas se orientan a "la recepción de las técnicas occidentales y la

permitió a Japón potenciar en una creadora simbiosis sus valores culturales con la tecnología de occidente, concurriendo de tal modo al restringido círculo del desarrollo. El rumbo tomado por América Latina ha sido antípoda a la citada **modernización equilibrada**, pues, en esta región, los cambios que introducía la modernización han estado asimilados a un conjunto de valores y patrones de consumo propio de los países que "transferían" lo moderno. Aquí, la técnica y los valores externos no se potenciaban recíprocamente con los elementos culturales endógenos. Como resultado, se configuró en América Latina una **modernización conflictiva** con lo cual se erosionaba el perfil del Estado-nación, al extremo que ha tendido a prevalecer el interés externo frente al interés de la comunidad nacional (la fiebre privatizadora de último momento se orienta en esa dirección). Incluso las políticas de desarrollo que podrían entenderse como más racionales que la adopción de valores, conspiraron contra la consolidación del aparato productivo local.

En este punto, el caso mexicano resulta revelador: la modernización, nacía en contradicción con la sociedad nacional. Fue usual que a menudo (como sucediera bajo el dominio de ciertas dictaduras conservadoras suramericanas), el proyecto modernizador se plasmara *en contra* del

conservación de los valores propios". b) *La modernización conflictiva*, en esta versión, aún cuando sólo se involucra a un sector de la sociedad "la tendencia a lo *moderno* crea graves conflictos con las tradiciones antiguas; la occidentalización a la que es reducido el proceso modernizador, conlleva a una agresiva aculturación (que en el caso latinoamericano, nos obliga a considerar la forma de adquisición de patrones de consumo, principalmente norteamericanos, lo que facilita la configuración de una relación económica desfavorable para las economías latinoamericanas), sin que al propio tiempo se realice la correspondiente transferencia tecnológica. c) *La modernización a tientos*, intenta "conciliar lo *moderno* con lo *antiguo*, no a través de un nuevo equilibrio general sino mediante opciones parciales". Africa resulta un ámbito de realización de dicha "modernización", los elementos de la *occidentalización* "son débiles, discontinuos, inadecuados a las necesidades reales de los pueblos y naciones, en suma, lo *moderno* es muy joven, en tanto que el atraso histórico es grande" (véase Le Goff, 1991: 161-164).

desarrollo político al minimizar la participación y contra el desarrollo económico nacional al dar excesivas ventajas a los agentes económicos externos. Durante los 30 años del régimen de Porfirio Díaz, la "modernización" pasó a constituirse en un proceso *antinacional*, puesto que el porfiriato se inclinó hacia una contraproducente dualidad: mediante la "introducción del capital extranjero" creó *focos de civilización*, pero estos no se articulaban con un proyecto de desarrollo nacional, y por el contrario, se impulsaron en tanto que fuesen "indispensables a las grandes potencias para apoyar y administrar sus inversiones, mientras el resto de México permanecía en el estancamiento más profundo" (RAMOS, 1986: 385).

En lo tocante al resto de América Latina, la necesidad de superar su persistente rezago económico demandaba estructuras más dinámicas, mayor urbanización, expansión de la industria y elevada calificación del capital humano, en suma, modernización. Los esfuerzos hacia esa constelación de objetivos encontró grandes obstáculos. Los mismos iban desde determinaciones de factores externos que conllevaron a que las economías latinoamericanas, en razón de su menor desarrollo, sufrieran la incesante expansión de las economías centrales y como otra cara de la misma moneda, padecieran el bajo dinamismo de sus economías. Un obstáculo de primer orden para la concreción de los propósitos de modernización en América Latina, y de índole interna, lo representa el papel del Estado. La razón es la siguiente: mientras que la modernización supone **transformaciones técnicas** en las distintas estructuras, el desarrollo, que habría de utilizar como pivote aquél proceso, resulta ser un problema político, es decir, no abordable desde una racionalidad meramente técnica. ¿Cómo inducir al Estado para que acometa los objetivos de desarrollo en conformidad con el interés general de la nación? ¿Cómo ha de impulsar el Estado de manera integral el pertinente

proyecto de modernización sin que concurren dos persistentes factores que en América Latina le restan eficacia, como la ideología y el circunscrito interés de las dominantes fracciones de clase? ¿Cómo viabilizar una acción autónoma del Estado?

Las anteriores no son interpelaciones retóricas. El Estado latinoamericano tiene al menos dos fuentes de determinaciones que definen el sentido de su acción en la realización de políticas de modernización y le impiden o allentan la concreción de las metas de desarrollo. Con menor o mayor aproximación a las experiencias nacionales, consideremos esa dupla de determinismos que explican la acción del Estado en América Latina:

a) **El factor externo.** Estados Unidos ha mantenido una política hacia América Latina que ha tenido por norte la defensa y expansión de sus intereses en la región, mediante relaciones ostensiblemente asimétricas. Las fases de dicha política han mostrado desde el sistemático recurso a la violencia, hasta el comedimiento de la **política del buen vecino**, característica de la época del **New Deal**. Respecto al primer rasgo cabe indicar que la expresión "**política del big stick**", recoge el espíritu de la política exterior norteamericana de un largo período, aplicada recurrentemente en la etapa de expansión territorial a costa de México (1847), Puerto Rico (1898) y en las periódicas intervenciones armadas en distintos países latinoamericanos como Haití, Nicaragua y República Dominicana (*).

(*) En Haití el desembarco de los **marines** (1915), representó una ocupación extendida hasta 1934 (cuando se deja en control del gobierno a una élite políticamente dócil), que tenía por finalidad salvaguardar los intereses de los acreedores norteamericanos. En Nicaragua la intervención militar (1893 y 1926), por parte de las tropas norteamericanas, se orienta a deponer gobiernos nacionalistas cuya pretensión de autonomía repudiaba E.E.U.U. República Dominicana es invadida por E.E.U.U. en 1916 y hasta el año 1924 le imponen un protectorado; en 1965 para desarticular la rebelión constitucionalista guiada por el coronel Francisco Camaño, las tropas norteamericanas vuelven a intervenir y aseguran el ascenso de Balaguer, un político muy ligado a la vieja dictadura trujillista. La invasión de tropas norteamericanas

b) *La configuración de la hegemonía.* En América Latina es común reconocer cierta bivalencia en la acción del Estado; esto es, que su papel en el mantenimiento del *status quo* es fundamental, pero que también lo es en la transición de un patrón de crecimiento a otro. Equidistante a ambas posiciones, es decir, la de un Estado instrumentalizado a favor de una fracción de la clase dominante por un lado, y por otro, la de un Estado comprometido con intereses más amplios cuya intervención se justifica en la procura del desarrollo, está la idea de una supuesta *neutralidad* del Estado, donde éste aparece como un "*árbitro imparcial* entre los grupos y clases sociales", tal como Vincent Padgett (1966) y Martin Needler (1976) lo apreciaron en sus estudios sobre el Estado mexicano; sin embargo, a despecho de dichas tesis hay razones para afirmar que tal especie carece de correlato empírico en América Latina, aún cuando sea México el Estado que más se ha aproximado a una política "bonapartista" (véase Basáñez, 1980), específicamente durante el cardenalismo del período 1935-38, donde se aprecia un régimen que apoyado en una amplia alianza de clases

"propugnaba un orden económico y social con creciente intervención del Estado, pero con capitalistas; junto a ellos, el resto de las demás clases sociales con intereses propios pero colaborando en una tarea común: la industrialización y la independencia nacional. En esta actividad, el Estado venía a ser el rector, el coordinador, en pocas palabras, el aglutinador y medidor de los intereses" (Bravo y Michel, 1994: 314).

a Panamá en 1989, resulta una sobrevivencia de aquellas políticas, pese a ello, puede con fundamento afirmarse que el uso de la fuerza como instrumento de política exterior es hoy un recurso superfluo, el problema de la deuda externa latinoamericana y la aspiración a alguna cuota de exportación hacia el mercado estadounidense (que representan importantes divisas), hacen de los países de América Latina muy *cautelosos* en el tipo de políticas a "elegir"; la razón: mantener acceso expedito a las fuentes de crédito internacional muy influenciadas por los criterios de política exterior norteamericana (véase Remo, 1981).

No se trataba, sin embargo, de un Estado actuando *neutralmente*, sino de una efectiva alianza de clases que guiaba la acción del Estado hacia la realización de un proyecto político propio, donde la hegemonía era ejercida por la burguesía industrial, la que si bien no extendió al conjunto de la clase burguesa su influjo hegemónico, sí logró realzar a lo interno de la heterogénea alianza cardenista, la citada hegemonía. Se trataba en efecto de hegemonía y no de dominación, puesto que el conjunto de fracciones de distintas clases que integraban la alianza asumieron como propio el proyecto de reformas que socializara la fracción que era la mayor beneficiaria: la burguesía industrial nacionalista. Esta fracción estaba comprometida con el proyecto de modernización, y en él reconocían el cumplimiento de un interés fundamental propio, organizaciones obreras, núcleos empresariales y sectores campesinos. Observemos los elementos de esa configuración hegemónica: i) la burguesía industrial nacionalista, eje del impulso al "gran desarrollo industrial", cohesiona la alianza mediante concesiones recíprocas con los sectores aliados; (*) ii) Ingente inversión del gobierno de Cárdenas en obras públicas, lo que estimula al industrial nacional e incentiva al sector privado a invertir en diversos sectores de la economía; iii) mediante aranceles se protegen los productos mexicanos amenazados por la importación; iv) se dan facilidades para importar materia prima y equipo industrial no disponible

(*) Al parecer la *regla de oro de los cardenistas* era la siguiente: "Que el trabajador gane lo más posible, hasta el límite compatible con la necesidad de mantener los estímulos mínimos que el capital desea para invertir en la producción. Que el capitalista no sobrepase la barrera (en cuanto a ganancias) y que cuando esto suceda, se dé paso a las peticiones que hacen los operarios, o se modifique la acción de aquél mediante el impuesto. Este último sería el resorte que podría utilizarse para desviar las inversiones de donde están más cargadas a donde lo están menos" *Examen de la Situación Económica en México*, revista mensual del Banco Nacional de México, junio de 1936 (cit. por Bravo y Michel, 1994: 315).

en el país; v) mejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores con una política social que suponía concesiones a la clase obrera; vi) promoción del salario mínimo a todo el país y sostenido esfuerzo por ubicarlo sobre el nivel del costo de la vida (véase Bravo y Michel, 1994).

La hegemonía conformada por Cárdenas, si bien posibilitó un importante proceso de nacionalización de un estratégico recurso nacional, como el petróleo, terminó por erosionarse. Dicha hegemonía limitó su alcance a los sectores beneficiados con el desarrollo industrial, mientras que su proyección temporal no logró trascender el sexenio cardenista.

Agotada la política distributiva del gobierno de Cárdenas, la hegemonía configurada en su régimen reveló su condición circunscrita: la alianza cardenista arribaba a una acusada incapacidad para viabilizar el control de la sociedad política, por ello, la hegemonía de la alianza no podía trascender el sexenio del período de Cárdenas. Agobiado el Estado con el notable aumento de la deuda externa, no debido a las reformas internas, sino a la fuga de capitales que generó la nacionalización, surge la crisis de los dos últimos años del mencionado gobierno. El arribo al poder por parte de una burguesía caracterizada por su fuertes ligámenes con intereses extranjeros fue un tránsito casi natural. Según Castañeda (1994: 35), el propio Presidente Lázaro Cárdenas optaría "por un sucesor de centro derecha que abdicó de los principios reformistas del general". La crisis de hegemonía se hizo presente, la alianza cardenista no pudo eludir un hecho ostensible: en el Estado latinoamericano se expresan distintos intereses, lo que explicita el porqué "en el interior mismo del Estado se hace presente la pugna política de la real sociedad" (Faletto, 1989: 80). En el caso que nos ocupa, dicha pugna se desplazó a un distinto punto de equilibrio; así, un nuevo reacomodo de las fuerzas políticas anunciaba el fin de la hegemonía económica cuyo eje había sido una dinámica burguesía industrial.

Los procesos anteriormente expuestos nos revelan que no conviene asumir la modernización como una de esas panaceas que de tiempo en tiempo calan en ese espíritu latinoamericano sediento de utopías, pero, poco advertido de las leyes que posibilitan la concreción de las mismas; tampoco es atingente con la historia latinoamericana el abordar el proceso de modernización, donde éste se asuma como una suerte de "reproducción de Occidente", lo que implicaría el ideológico criterio según el cual el patrón de desarrollo capitalista es universal e indiferenciado y que los países desarrollados constituyen un "modelo hacia el que evoluciona o debería evolucionar la sociedad latinoamericana" (Serra, 1974: 15). Esta visión unidimensional de la realidad económica, es reafirmada en el paradigma neoliberal, en tanto que se induce a la periferia capitalista a asumir emulativamente la política de eliminación de restricciones que por su incontestable potencia paradigmática globalizan los centros mundiales de crecimiento. En este respecto, la modernización es homologada con las condiciones óptimas para la competencia, en tanto que la industrialización que una vez se impulsara con la sustitución de importaciones, es en el contexto de las transformaciones neoliberales, una modesta aspiración frente a la avasalladora sofisticación de servicios que prestan los países con "capital intelectual", los cuales controlan de modo casi absoluto las modernas redes de comunicación y la denominada tecnología de punta. La modernización, presenta, pues, un ominoso cariz que nos obliga a formularnos una inquietante interpelación: ¿La modernización latinoamericana implica tan sólo incorporación de la región a un consumo cibemético sin la deseada transferencia tecnológica? Todo indica que muy lejos está América Latina de aquella **modernización equilibrada** que Le Goff identificara, como ya advertimos en páginas anteriores, con la solución japonesa para el desarrollo,

la cual implicó la síntesis creadora de lo moderno y lo antiguo, en la más elaborada integración de la ciencia aplicada de Occidente, con la sustancia de lo culturalmente endógeno.

Los caminos truncados de la revolución posible o de la "nueva sociedad", tan al alcance de la mano en la visión de aquél optimismo militante de los años 60s, no cuentan hoy con significativos resabios: el difuso movimiento popular se atomiza; los partidos políticos de raigambre popular moderan sus objetivos estratégicos y constriñen su capacidad contestataria; la clase obrera atempera sus demandas y limita a la conservación de los empleos el universo de sus motivos; los agentes económicos nacionales desisten de navegar en la gran embarcación del interés nacional -para expresarlo con el símil de Reich (1993)- y se resignan a sobrevivir en la balsa del interés particular, aún cuando zozobre la nación.

Sin embargo, el horizonte de opciones no está cerrado, la erosión de la industrialización sustitutiva, si bien redujo las opciones de desarrollo y representó el anuncio de la venida a menos del ciclo interventor del Estado en América Latina, el cual había implicado no sólo coordinación de la economía capitalista, sino también promoción estatal del desarrollo económico y social, ha aparejado con la crisis económica de los últimos 20 e incluso 30 años, el afianzamiento de la transición democrática, con todo sus elementos connaturales: i) intensificación de la capacidad deliberativa y decisoria de nuevos actores sociales (grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, etc.); ii) adopción de la doctrina de los derechos humanos; iii) vinculación del desarrollo económico con la procura de equidad; y, iv) construcción de la toma de decisiones en acuerdo con normas que propicien la mayor participación colectiva posible -como bien lo esbozara Bobbio (1992) en su definición mínima de democracia-.

Cabe añadir, que si la comunmente denominada "década perdida" de los 80s, expresó el paroxismo de la crisis, comportó, no obstante, desarrollo institucional y transición democrática. Tales elementos han resultado favorecedores de un clima que hace resurgir una necesidad imperiosa: redefinir el modelo de modernidad. Ello implica considerar críticamente el "tipo de modernización occidental" y también la *transnacional* cultura de masas, que se han *explayado* en Latinoamérica, conspirando ambas contra la identidad de las sociedades nacionales de la región y que en el momento presente se afianzan, aún más, apoyadas en la industria cultural norteamericana; esta última, galvanizada con las incesantes transformaciones de la comunicación moderna (véase García-Canclini, 1989).

La debacle del mundo socialista ha privado a las transformaciones del ahora, mundo unipolar, de su aliento redistributivo. El Estado benefactor que surgiera tras la segunda Guerra mundial como vitrina del "capitalismo industrial avanzado" -destinado a desalentar las opciones o propensiones filosoviéticas, ofreciendo un modelo que supuestamente garantizaría con los derechos radicales (libertad y participación), altos niveles de bienestar-, ha perdido su razón de ser con la desaparición de los "socialismos reales". Aún cuando el Estado de bienestar no era una realidad para la periferia del sistema, alentó en el marco del desarrollo la misión social del Estado frente a sectores vulnerables (García-Pelayo, 1985).

Clausurado el Estado de bienestar, el capitalismo se revela con la crudeza de ese hipotético "estado de naturaleza" que Hobbes caracterizara por la situación permanente de "guerra de todos contra todos". La competencia del libre mercado se convierte en incuestionable panacea, se desvalorizan de tal modo los modelos alternativos y la fuente de propuestas de cambios cualitativos; tiene lugar así, el militante desdén hacia las visiones

desiderativas de toda laya; la moderación de las propuestas de un mundo mejor; el desdibujamiento del proyecto nacional. El repliegue de los planificadores del desarrollo y de la izquierda que tantos insumos aportara a las políticas sociales; estamos ante el ideológico y proclamado "fin de las ideologías" entrañado por la mundialización de un orden de competencia, sin espacios para una lógica conectada al "deber ser", ni para proyectos que desde una perspectiva valórica configuren un modelo de sociedad en acuerdo con los parámetros de la equidad... en lugar de lo anterior se dan las condiciones para una libertad de elegir, donde los que eligen son sujetos constreñidos a ceder frente a la ventolera del libre mercado, donde no hay lugar ni beneficencia salvadora para esos seres desechables que han perdido su condición de consumidores, e incluso, han visto desaparecer de su horizonte la "bienhechora" posibilidad de ser explotados (Garretón, 1995).

Si en el pasado la racionalidad redistribuida de Prebisch tenía carta de ciudadanía y dejó ver su más alta pertinencia ante el lesseferismo de Hayeck, hoy, los secuaces del segundo, muestran "las cartas de nobleza" de una racionalidad concentradora y excluyente que reedita con la ominosa hora del Chile de 1973 la exaltación del mercado hoy leviatanizado a nivel global.

La modernización, objetiva y profunda en el plano productivo y en el régimen político de los países centrales, deviene en mera ideología en la periferia capitalista latinoamericana, sobre todo cuando es invocada para promover el desarrollo; entonces, como conjunto de mediaciones técnicas, asume un carácter anodino al fusionarse con sobrevivencias premodernas (Germani, 1979), desvirtuando las transformaciones que en principio habrían de superar el rezago, propiciar la equidad y profundizar la democracia.

En el capítulo siguiente hemos de retomar las implicaciones políticas del desafuero de las fuerzas del mercado, que apareja la "modernización".

III. EL MODELO NEOLIBERAL: LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO Y EXPROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.

El siglo XXI ha sobrevenido en convergencia con la opción de reforma del Estado por parte de los países latinoamericanos. El proceso de globalización del mercado ha conllevado a la redefinición del papel que ha de desempeñar el Estado en la vida colectiva y la calidad e intensidad de su intervención en la economía. La orientación de dicha reforma es, sin embargo, un debate inconcluso, pese a que la ideologización de la denominada *hipertrofia del Estado* resulte un criterio, no para identificar falencias en el Estado, sino para sustentar que el "Estado es el mal" y trocarlo de ineficiente procesador de demandas distributivas, en *eficiente* hacedor del marco legal propicio para el despliegue irrestricto de las fuerzas del mercado. Fuerzas, estas últimas, divergentes con la procura de equidad, en tanto que son *ciegas* frente a los impactos de concentración y exclusión que producen.

En años recientes la redefinición del papel del Estado se ha constituido en un tópico relevante. Tal fenómeno tiene particular importancia para América Latina donde el Estado ha sido un manifiesto interventor en la economía de las respectivas sociedades nacionales. Es por ello que no cabe proponer como inconexos entre sí los procesos que conllevan, por un lado, a la reforma del Estado, y por otro, a la preponderancia del modelo neoliberal; y tampoco, como desvinculados, el proceso que dota al mercado de la capacidad de asignar recursos y aquel otro que ha menoscabado a la comunidad nacional como matriz de las decisiones relevantes. Los siguientes apartados se orientan a la dilucidación de esa constelación de transformaciones que reeditan la subordinación a los denominados automatismos del mercado; posición, que en su concreción latinoamericana, reduce el espacio público como ámbito privilegiado de asentamiento de los

decisiones relevantes, vaciando de contenido material la procura de la democracia, del desarrollo y de la equidad.

1. El antecedente monetarista: Autoritarismo y preponderancia de las fuerzas del mercado.

El modelo neoliberal, cuyo dato esencial es la desregulación del mercado, no constituye un fenómeno de aparición abrupta en la realidad latinoamericana de los 90s. Sin dejar de advertir las diferencias de énfasis entre monetaristas y neoliberales, cabe reconocer como antecedentes, del modelo neoliberal aquellos experimentos monetaristas de las décadas del 50 y el 60 (Chile 1956-1958; Argentina, 1959-1962; Bolivia, 1956; Perú, 1959, Uruguay, 1959-1962). Con un estatuto que no se reduce a la condición de antecedente, sino de inicio del desenvolvimiento del paradigma neoliberal, conviene señalar las políticas económicas ejecutadas durante la primera mitad de la década del 70. Durante esos años se impulsan programas neoliberales por parte de gobiernos militares: Chile, 1973; Uruguay, 1974; y Argentina, 1976. No se trata, sin embargo, de experimentos económicos homogéneos. Hacia el mismo período y en los países señalados estos programas confluyen con políticas monetaristas, cuya diferencia y afinidad consideraremos seguidamente, a fin de establecer los antecedentes remotos y próximos de las políticas neoliberales campeantes en las economías latinoamericanas.

El rasgo más relevante de la corriente monetarista es aquella orientación a reducir y llevar a bajos niveles la inflación. Ante el generalizado incremento de precios que representa el fenómeno inflacionario, tal objetivo lo procuran las políticas en cuestión, realizando devaluaciones graduales hasta equiparar los precios de los productos, bienes y servicios locales con los del exterior; logros que constituyen un prerrequisito para fijar la índole del cambio. La expectativa congruente con la naturaleza de las políticas monetaristas es la

asumida por parte de los decisores, según quienes, una vez que se realice la caída de la inflación a niveles significativos, entonces, la liberalización del comercio y la afluencia de capitales propiciarían la estabilización y habrán de viabilizar el desarrollo (véase Fishlow, 1985).

No resulta excesivo asumir la teoría monetarista, al menos desde el militante optimismo de Friedman, como un enfoque comprometido con una visión que percibe el capitalismo como un sistema capaz de autocorregirse y autopropulsarse. Ello, en el supuesto de que no se constriña la capacidad del sector privado de realizar, por sí mismo, los gastos; el Estado debe reducir los mismos a un mínimo, de no hacerlo se impondría la transferencia mediante impuestos, de recursos privados para financiar el susodicho gasto público, con lo cual decrece la capacidad compradora del sector privado. Se desprende de lo anterior que para los monetaristas el factor relevante es el dinero, es más, que "solo el dinero importa". La regla de oro, en esta perspectiva, consiste en "Incrementar automáticamente la oferta monetaria" y bajar el perfil de la política fiscal.

De manera muy sumaria, Foxley (1988) ha distinguido aquellos instrumentos de política económica que privilegia el monetarismo en su concreción latinoamericana:

- a) control de la oferta monetaria y reducción del déficit gubernamental;
- b) devaluación del tipo de cambio;
- c) liberalización de los precios; y,
- d) eliminación de los subsidios.

¿Qué principio doctrinal justifica estos instrumentos de política? En ellos la redistribución, tan cara a las políticas desarrollistas cepalinas, asume otro sentido:

"Se supone que estos instrumentos generan efectos distributivos neutrales, debido a la aplicación de una *norma* uniforme para todos los agentes

económicos, lo que implica el término de toda suerte de discriminación. Esta norma estaría dada por el funcionamiento de un sistema de precios libres" (Foxley, 1988: 20).

Tal como se aprecia en las líneas precedentes, la "neutralidad de la norma", pone en supuesta "Igualdad de condiciones" a los agentes económicos internos con sus pares externos; resulta ocioso negar la afinidad doctrinal de los programas monetaristas de hace tres décadas y más, con los modelos aperturistas que han ido haciéndose de un espacio desde mediados de la década del setenta. Según el autor antes citado, las políticas monetaristas fueron negativamente evaluadas en los países que las acogieron durante la segunda mitad de la década del cincuenta y los primeros años del 60 (Chile, Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay). Con su aplicación fue común la declinación de la inflación a lo largo de un breve lapso, pero al propio tiempo se registraron bajas en el nivel productivo, en tanto que la redistribución de los llamados frutos del crecimiento se constreñían al reducirse la participación de los asalariados en la renta nacional. Estos manejos monetaristas de los años en cuestión, allanaron el camino a las políticas estructuralistas, las que son acogidas no sólo por el fracaso de la ortodoxia, sino también por la necesidad de las élites de mantener la gobernabilidad, disputándole a la izquierda la amplia base social que le procuraba el reivindicar la necesidad de cambios cualitativos. Empero, lo usual no fue la aplicación homogénea de políticas, los programas acogían tanto elementos ortodoxos como también desarrollistas. Las políticas de estabilización más definidas, más radicales y aupadas por regímenes autoritarios sobrevendrían en la década del 70, con su secuela de desaparecidos, represiones violentas, torturas, privación de las libertades fundamentales, desarticulación de la democracia (a menudo con el curioso argumento de defensa del orden democrático) por parte de Estados latinoamericanos que gobernarían con una "racional arbitrariedad", fraguada

en los ominosos principios de la doctrina de la *seguridad nacional*. Se perseguían fines, cuyas medlaciones estaban fuera de los cauces de normas preestablecidas, para configurar la hegemonía de sectores vinculados a los inversores nacionales y a los extranjeros que perdían la confianza y seguridad frente a la crisis económica, alentada ésta i) por una incisiva inflación; ii) el déficit en la balanza de pagos; iii) la reducción de la tasa de inversión; y, iv) la creciente movillización popular; problemas estos, que hacían inviable el conjunto de las drásticas políticas económicas que el credo económico ortodoxo aconsejaba y las organizaciones de crédito internacional demandaban (véanse Sunkel, 1963; Hirschman, 1971).

¿Cómo enfrentaron los aupadores de las políticas monetaristas los citados problemas? La ortodoxia, hacedora de aquellos programas, excluía al Estado como agente activo en la solución de los dos primeros problemas. El propósito buscado, era ostensible: restituir la confianza al sector empresarial y a los centros financieros internacionales, de modo que aportaran los recursos para enfrentar el déficit e incrementar la inversión. La restauración de la confianza de los inversores no era un cometido fácil de alcanzar, exigía la rigurosa aplicación de normas que configuraban lo que a la sazón calificaban los organismos de crédito internacional, como *un manejo económico sano*, tales pautas eran las siguientes:

"disminución de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, en la eliminación del déficit fiscal, en la devaluación de la moneda, en la liberalización de los precios, el impulso a las actividades privadas, y la apertura de la economía al libre comercio" (Foxley, 1988: 37).

Estas políticas económicas monetaristas, encaminadas a enfrentar, como ya advertimos, la inflación y toda aquella secuela del agotamiento de la industrialización sustitutiva -cuyo problema más relevante consistió en la acusada estrechez del mercado interno, más los bajos ingresos de la

población-, evidenciaron que el aserto de Friedman (1980), según el cual "La libertad económica es un requisito de la libertad política", es una proposición que tiene un sentido muy específico en los países de desarrollo clásico, pero que carece de un correlato fáctico en la periferia capitalista. Así lo deja ver el apareamiento del autoritarismo latinoamericano de la década del 70 con modelos económicos orientados al mercado, donde la violencia del Estado fue en buena medida engendrada por los requerimientos estratégicos de la liberalización económica. En este respecto, el caso de Chile resulta emblemático. Aquí el golpe de Estado de Pinochet a Salvador Allende, representaba la sustitución de una **racionalidad colectiva**, por una **racionalidad elitista**, ... el arribo a la libertad de mercado, supuso un largo tránsito de violaciones a las libertades fundamentales por parte del régimen de Pinochet. Mediante este proceso de violencia institucional se establecía la competencia que devolvía protagonismo a los agentes económicos externos, y, al propio tiempo, se acallaban y atomizaban las demandas de los distintos actores políticos nacionales. Consolidado el modelo, el régimen plantea la transición democrática a fin de legitimar, con el correspondiente marco legal y con un ordenamiento democrático formal, ese ordenamiento económico que con propiedad ha sido adjetivado como **concentrador y excluyente**, rasgos que vinculan a los pasados experimentos monetaristas latinoamericanos con el actual modelo económico neoliberal. Conviene insistir, en que el *viejo* monetarismo deja ver su condición de cabal antecedente del vigente paradigma neoliberal en tanto que, como éste, opta por la *eficiencia*, es decir, por el ideológico "manejo económicamente sano", pero desvinculándose de la justicia; procura el crecimiento, pero abandonando la responsabilidad social. La panacea que los estructuralistas veían en el Estado interventor, hoy los mentores a ultranza de la desregulación globalizada, la ubican en las fuerzas del mercado.

2. El marco Ideológico-político de los programas neoliberales.

Cuando a Inicios de los 80s, Reagan declaraba que no se trataba de dilucidar cuales eran los problemas del Estado, puesto que *el problema es el Estado*, se expresaba no como un anacrónico "lesseferista", sino como un gobernante asimilado a una vigorosa ideología, la cual era, a la sazón, proyectada desde los centros de crecimiento económico. La fuerza paradigmática de dicha ideología se hizo incontestable, en gran medida por dos factores que jugaron a su favor: la debacle socialista y la agobiante deuda externa de los países de la periferia capitalista; circunstancia esta última que profundizaba el bajo perfil de los países de menor desarrollo, en el mercado internacional. Ambito en el que concurrían atomizados y asimilados a proyectos políticos que obstaculizaban la propia configuración en sujeto regional.

Desprovista como estaba la periferia, de la posibilidad concreta de superar cristalizadas relaciones de dependencia económica, política, cultural y tecnológica, ha tendido a asimilarse emulativamente a las políticas económicas de los países centrales; no sin episódicas resistencias (México, 1939; Brasil, 1954 y 1964; Chile, 1970), a las que hay que sumar el sigular esfuerzo de la revolución cubana (1959) que se empeñó desde el paradigma socialista a concretar una sostenida política de redistribución del excedente. Desde 1975 es observable que la sobrevivencia de viejas formas de dominio, el creciente volumen del servicio de la deuda externa y la crisis económica (que gravita permanentemente sobre las economías "en desarrollo", dada la hipersensibilidad de los "capitales golondrinos" ante los programas que no se acoplen armónicamente al paradigma neoliberal), hacen dudosa la viabilidad de soluciones alternativas desde un enfoque aislacionista.

Por tales razones ha salido de la escena lo que fue en América Latina una reputada panacea: la industrialización sustitutiva y la protección de los agentes económicos internos. La *regla de oro* para salir de la crisis, que dejó el agotamiento del crecimiento hacia adentro, implicaba al propio tiempo el pasadizo hacia el nuevo paradigma. Aquella *regla* se expresó en dos modalidades: i) *apertura de mercado por empréstitos*, lo que apenas representa una salida temporaria de la crisis; y, ii) *apertura de mercado para captar nuevos mercados*. Esta segunda opción parte de un ingenio e irresponsable supuesto, a saber: que con apertura se consigue penetrar otros mercados. Idea que no pueden refrendar fácticamente ninguno de los países de menor desarrollo (Castañeda, 1994).

La apertura, no era una propuesta en solitario, junto con ella se invocaba la reforma del Estado, aunque no para procurarle eficacia, allí donde se han hecho patente determinadas falencias; como, por ejemplo, la incapacidad para dar respuesta a las masivas demandas que generaba una incumplida agenda social. La necesidad de un Estado eficiente se convierte en un criterio de reforma, pero el Estado reformado se desentiende de esos fines en cuya consecución se había denunciado anteriormente su ineficacia.

La eficiencia que, en su sentido esencial indica la elección de los medios óptimos para alcanzar un fin, desde la perspectiva del neoliberalismo, no tiene otro sentido que el de elegir normas óptimas para la **competencia** y ya no para resolver las demandas sociales que eleva la población a los centros de decisión. En resumidas cuentas, si el Estado interventor alcanzó una acusada ineficiencia por todas las razones que enumeran los neoliberales, hay que señalar que el "achicado" Estado del modelo neoliberal, antes que ineficiente es "indiferente" a la agenda social.

Por otra lado, el neoliberalismo apareja dilemas de dudosa consistencia al enfocar, en fuerte disyunción, el crecimiento económico y la equidad. Donde aquél tiene como supuestos la reducción del Estado, la apertura financiera y la apertura comercial; la segunda, por su parte, no es promovida dado el cambio de marcha de su principal agente: el "distorsionador" Estado interventor.

Otro dilema -igualmente de orden doctrinal- se plantea desde el neoliberalismo cuando se propone como alternativa a la privatización de servicios públicos, la persistencia de dichos servicios pese a que sean *por naturaleza* deficientes. Este grosero fundamentalismo, asume el falaz criterio de que el mercado es omnipotente, capaz de generalizar riqueza al alcance de todos, siempre que se respeten sus leyes. Se sigue pues, que con la mera eliminación de restricciones se allana el camino hacia la modernización, el desarrollo económico e indefectiblemente, hacia el bienestar generalizado. Estos supuestos que se proponen como indubitables, no sólo porque sean parte de la retórica oficial -allí donde se impulsan los programas neoliberales-, sino por ser el lenguaje de los acreedores internacionales, han tenido como vehículo una falacia que se ha esgrimido cual artículo de fe, la cual establece que los programas neoliberales constituyen el tipo de inserción más ventajoso al proceso de globalización. Argumentación viciada de ideologizaciones frente a la cual aparecen estudios que diversifican las opciones económicas del momento presente; al menos así lo advierte, en *Capitalismo Contra Capitalismo*, Michel Albert (1992); asumiendo en dicha obra una posición equidistante entre quienes avalan la citada "omnipotencia del mercado" y los que hacen lo propio con la "omnipotencia del Estado".

La liberalización de la economía, tan cara a los neoliberales y propiciadora de la concentración de capitales, no se ha *legitimado* tan sólo

con la propalada ideología que presenta al mercado como la "única Institución social que ordena sin coherción, garantizando la diversidad de gustos, proyectos lenguajes y estrategias (Hopenhaym, 1995: 165); para servir dicho afán de legitimidad ha configurado a modo de apoyatura filosófico-antropológica, un honorable argumento que deja ver el temor de que las restricciones a la libertad económica conspiran contra "la libertad fundamental de la persona humana", en tanto que todas las experiencias autoritarias o fascistas tuvieron su inicio "en el abandono de la libertad económica" (véase James, 1986: 248).

La libertad de mercado es definida, pues, como un dato conectado a la dignidad de la persona humana, a su esencia. Congruente con esta línea argumental se da la respuesta que ofrecen Friederich Hayek y sus epígonos a los partidarios del control de la economía, cuando presentan a la libertad de mercado como una *promesa de bien*, pese al traumatismo *inicial* que suscitan aquellos programas que la acogen, en este punto, el siguiente texto es paradigmático:

"... si las leyes del mercado son a menudo duras para los débiles, los sacrificios demandados a éstos son provisionales y son las condiciones de una mejoría posterior del bienestar: el capitalismo puede ser reformado y mejorado" (James, 1986: 245).

El origen de todas las iniquidades duraderas, según esta visión, son atribuibles a las iniciativas interventoras del Estado; es decir, son las fuerzas del mercado las que deben marcar el rumbo del proceso económico. Si atendemos la cita anterior en su debida contextualización habría que entender que la hipotética "mejoría" a que puede ser llevado el capitalismo consiste precisamente en librar de todo constreñimiento a las fuerzas del mercado. Así pues, la posición neoliberal hace del mercado un *Demiurgo*, una *inteligencia creadora* que se expresa mediante un *individualismo constructor*,

divorciado del punto de vista social, del referente nacional y malquistado con todo mecanismo redistributivo. En suma, el neoliberalismo es un modelo no desprovisto de un componente valorativo que asume que "el mercado es justo" (Hayek) y que el intervencionismo estatal "es la fuente de todas las ignominias" (Rueff). ¿Cómo llega a objetivarse en programas específicos este paradigma luego de su dilatada hibernación? Tal es la interrogante que hemos de considerar en el siguiente apartado.

3. La disminuida acción del Estado.

La copiosa bibliografía que da cuenta de la crisis de los años 90s, suele proponer como una causa de ésta, la "interferencia del Estado en el mercado", lo cual explicaría las acusadas distorsiones del mercado. En uno de los enfoques que cuenta con un nutrido número de mentores, se asume que en tanto que Estado y mercado actúan coordinadamente en un sistema económico, basta que uno de los dos se tome irregular en su desenvolvimiento para que sobrevenga la crisis. En esta línea de pensamiento el caso del Estado brasileño es paradigmático, al menos, en la visión de quienes quieren legitimar la neoliberal "reforma del aparato estatal", argumentando, que para el caso del Brasil, el Estado

"...se apartó de sus funciones fundamentales para intervenir fuertemente en la esfera productiva. Esa masiva interferencia del Estado en el mercado acarrió crecientes distorsiones de este último, generando situaciones artificiales que se volvieron insostenibles en la década de los 90" (véase Cámara de la Reforma del Estado; 1995: 9).

En la cita anterior puede apreciarse el eje ideológico en el que se apoyan las políticas neoliberales para legitimar "el achicamiento del Estado"; la proposición citada, asume que las denominadas "funciones fundamentales" del Estado, son incompatibles con la acentuada intervención de éste en el proceso productivo.

Dicho planteamiento, lejos de constituir una pauta técnica, desprovista de valoración y por tanto, ubicada en la perspectiva *medio-fines*, resulta ser un juicio ideológico. Al identificar una causa para la crisis de los 90, el referido razonamiento, asume i) que al preceder temporalmente la intervención estatal a la crisis, aquella es, necesariamente, la causa de ésta; ii) que las distorsiones del mercado no tienen un origen distinto que la intervención estatal (se deja de lado el dato histórico de la crisis de 1929, que permite apreciar que la intervención del Estado fue invocada para sacar al mercado de la crisis). Claramente, se trata de una impugnación al intervencionismo del Estado, de poco rigor lógico, pero mucho más incisiva que la de la Escuela de Chicago. Los representantes de esta corriente de pensamiento económico, muestran tal versatilidad que pueden reconocer en la acción del Estado la posibilidad de ciertos incentivos al trabajo, la acumulación y la libertad. Los epígonos de última hora de la Escuela de Chicago, expresándose desde el consistente entorno del paradigma dominante, *demonizan la herética acción del Estado* e interpretan el pasado a partir de los criterios de la escuela económica prevaleciente. En este sentido, un juicio más atento con el proceso latinoamericano, es el de Jorge Schvarser (1979), este autor toma distancia de las explicaciones que hacen recaer en la intervención estatal *per se* la causa del rezago periférico, señala pues, que a contrapelo de lo supuesto por la teoría económica clásica,

"...la mayoría de los países que se desarrollaron exitosamente en las últimas décadas dentro del marco de un régimen capitalista, lo hicieron apoyados en el bastón de una intervención estatal directa, fuerte y en expansión" (p. 67).

El anterior planteamiento evidencia el carácter ideológico de la idea liberal, según la cual, *"toda intervención estatal es fuente de desequilibrios"* (véase el apartado del presente trabajo "La revolución keynesiana: ¿Una

ruptura en la continuidad respecto al dirigismo estatal?"). Al considerar la intervención estatal en Argentina, Schvarser no hace del intervencionismo la causa universal de los problemas económicos, problematiza una situación, cuya interrogante central, quizá sea válida para otros países latinoamericanos: ¿cómo un país con extraordinarios recursos y que 50 años atrás mostraba una robusta economía se adentra en una crisis tan prolongada? Al desestimar, el autor citado, la intervención del Estado como causa **suficiente** para las "distorciones económicas", propone una explicación que debe ser objeto de estudio, tal es, la posibilidad de que el fracaso resida *"en rasgos específicos del capitalismo argentino, aparentemente incapaz de asegurar un ritmo aceptable de crecimiento económico"*. Explicación que no descarta que la inestabilidad política de Argentina, sea factor importante en el deterioro del aparato estatal y de su subsecuente ineficiencia. Rasgo, este último en el que se apoya la visión neolliberal de un Estado hipertrofiado que hace de la reforma del aparato estatal un Imperativo.

Sin embargo, es propio de los programas neoliberales acomodar cambios paradigmáticos bajo rótulos, cuyos términos son en apariencia inequívocos, por ejemplo, cuando se propone la configuración de un aparato estatal *eficiente* (donde eficiencia es la capacidad de elegir los medios más propicios para alcanzar los fines previstos), se impulsan cambios, que suponen un cierto achicamiento del Estado, pero en la práctica esto no está conectado con la eficiencia, es decir, con la racional elección de los medios para lograr los fines ante los cuales se reveló la ineficiencia.

El cabal sentido del achicamiento estatal, una vez expresado en la realidad es el de i) entregar al mercado, de modo creciente, la función de asignar recursos; ii) despojar al Estado de su papel como agente de desarrollo; y, iii) desligar al Estado de su responsabilidad social. Por

consliguiente, la *ineficiencia del Estado*, planteada así, es decir de manera difusa, es un eufemismo para dar lugar a una amplia conjunción de cambios orientados a abandonar la **racionalidad colectiva** que desde los años 50s se ha expresado con notable intermitencia en América Latina, mediante distintas adscripciones, a saber: i) en acuerdo con las propuestas desarrollistas cepallnas; ii) mediante las políticas promovidas por las **clases medias** que acogieron los distintos experimentos populistas latinoamericanos; iii) a partir de políticas que promovían cambios cualitativos desde el poder, inspiradas en concepciones filomarxistas (en cierta medida, Guatemala, 1954; la revolución cubana, 1959; y el proceso socialista chileno, interrumpido con ejecuciones masivas, sistemática tortura y un ingente exilio); y, iv) de modo más general, por medio de la diversidad de programas que acogieron, aunque limitadamente, las propuestas de la izquierda marginada del poder, pero con una presencia en las masas que le permitía elevar, desde éstas, sus demandas, influyendo así en algún grado en las decisiones concernientes a la política económica (Castañeda, 1994).

Un balance que es especie de común aceptación, deja ver que el dilatado período de intervencionismo estatal que propició el crecimiento del sector público, fue por lo general favorable a los intereses del sector privado (véase Cordera, 1979 y Arancibia y Pérez, 1979). ¿No es acaso sensato presumir que este factor haya sido el que evitara que con toda y la *mala prensa* que tuvieron los "insanos" afanes redistributivistas del Estado, prevalecieran hasta mediados de la década del 70? ... y algo más, que los experimentos antípodas al intervencionismo estatal, justamente, como el neoliberal, resurgieran gracias a que el Estado movilizó todo el monopolio de la coacción que le es propio para imponer políticas económicas que, en vista de su carácter concentrador, no han podido ser forjadoras de consenso, ni en

los pasados experimentos neoliberales, ni en los que se ejecutan en el momento presente.

De manera sumaria cabe señalar que el intervencionismo estatal, tan denostado por los liberales de viejo y nuevo cuño, ha sido invocado por éstos en distintas coyunturas; ya sea para imponer por la represión militar la liberalización económica, o bien, para realizarla mediante un marco legalista que haga superflua la violencia estatal, donde la autoridad de la ley posibilitaría lo que con el consenso ha sido de inviable legitimación en América Latina. Esto demuestra una vez más que el constreñimiento del Estado es un producto ideológico, donde el referente nacional es, con más o menos celeridad, dejado de lado, en tanto que es considerado como elemento incongruente con la lógica de un mercado que ha expatriado al ser humano del centro de las consideraciones económicas relevantes.

4. Soberanía del Estado, toma de decisiones y globalización.

En un sistema de partidos cabe esperar que *"la opinión pública se convierta en autoridad política"* (Richard Pear, 1962: 538), donde aquella es expresión de la capacidad deliberativa de los actores sociales y donde la competencia por el poder supone reglas que propician la participación en la toma de decisiones de la más amplia mayoría posible (Bobbio, 1992). Tal supuesto, aun cuando está en un rango deontológico, es útil para calibrar cuan próximo o cuan lejano está un régimen político de organizarse democráticamente. Conviene considerar si la preponderancia del mercado como asignador de recursos, bloquea o estimula la configuración de una comunidad política que tenga el perfil arriba señalado.

Asistimos a cambios profundos. Si consideramos el campo cultural, por ejemplo, muy esquivo se nos hace el sentido de **Identidad nacional** en un

contexto donde la tecnología de las comunicaciones propicia un flujo masivo e incoersible de información que comprende valores, patrones de consumo, definiciones de la realidad; todo ello articulado para hacer del mundo, no la "comarca global" que anticipara, en una feliz expresión McLuan, sino algo más prosaico: "un gran supermercado", como predijera Fidel Castro, señalando un fenómeno que, por obvio no ha sido suficientemente percibido.

Con los cambios que apareja la eliminación de las restricciones del comercio internacional en el actual contexto, se advierte, por parte de los Estados latinoamericanos, que la construcción de decisiones genuinamente autónomas, esto es, sin sometimiento a voluntades e intereses "extraños", es una notable carencia. Los procesos de privatización de empresas públicas altamente rentables, a corporaciones multinacionales, constituyen un apropiado ejemplo de la ausencia de autonomía con la que se diseñan las políticas macroeconómicas. Tales privatizaciones, demandadas por los expertos de la banca internacional, se han dado a despecho de los intereses de los agentes económicos nacionales y contra los intereses y expectativas de los usuarios locales. Puede aseverarse, sin violentar el sentido de las actuales transformaciones, que con el paradigma neoliberal el Estado nacional se desnaturaliza, en tanto que se constriñe su soberanía, cuando se le imprime un rasgo heterónimo a lo que debiera ser una plena autonomía en el diseño de decisiones acordes con el interés nacional.

¿Cuál es la matriz de los cambios citados? En el momento presente América Latina, con mayor actitud emulativa que autonomía política, impulsa la reforma del aparato estatal, cediendo amplias zonas de acción al sector privado; fenómeno que junto a las vinculaciones regionales o mundiales de las distintas economías del área, restringe la soberanía de los Estados latinoamericanos y reduce la influencia de los actores políticos locales,

relegando su participación a los aspectos formales del proceso democrático. No se puede esperar que la "opinión pública" se convierta en "autoridad política", cuando la soberanía del Estado está comprometida: es ésta la situación del Estado, cuando cede ante los requerimientos de instancias externas en menoscabo de la comunidad interna.

Esta situación deja ver que la erosión de la política es indisociable de la desaforada expansión de las fuerzas del mercado. No se trata de un asunto meramente coyuntural, ello está en la esencia misma del modelo:

"La globalización se refiere a la multiplicidad de los vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades que conforman el actual sistema mundial. Describe los procesos mediante los cuales los acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo tienen consecuencias significativas para los individuos y las comunidades en lugares bastante distantes del planeta" (Qureshi, 1996: 30).

En vista de la vinculación global, arriba señalada, es sensato presumir como consecuencia de la misma, la erosión de valores culturales, costumbres, estilos de vida, en favor de la uniformización de los patrones de conducta que superpongan a la condición de ciudadanos de los habitantes del planeta, la condición de "consumidores de productos culturales estandarizados" (véase, Herrera, 1997: 29). La marcha de este proceso en América Latina ha hecho evidente que los Estados que asumen conductas emulativas frente a la apertura económica terminan por lesionar su propia autonomía. Lo cual conspira contra el sistema de autoridad por el que se consagra en mandante la sociedad civil. De modo que aquél paso de la democracia política a la democracia económica que fuera una intensa aspiración del Estado desarrollista, es un tránsito, no digamos que obstaculizado, sino ni siquiera planteado en el paradigma neoliberal. La democracia, pues, en la matriz del neoliberalismo, tiende a reducirse o a mantenerse en su nivel de formalidad. Pues todos aquellos elementos que

pueden corporizar la democracia radical, tales como la equidad, la participación política, más allá del mero sufragio, la garantía de derechos y facultades, cuya tutela correspondan exclusivamente al Estado, pierden sustantivamente contenido.

Los finiseculares problemas de la soberanía que padece el Estado nacional latinoamericano, cabe subrayar, periférico, tiene dos fuentes: se impone, pues, un distinguo pertinente entre la disminución del alcance de la acción Estatal que sobreviene por efecto de las políticas liberalizadoras de la economía, impulsadas dentro de la comunidad nacional, con aquella erosión en la esfera de las decisiones que son expresión del proceso de interconexión regional y global, cuyas instancias comerciales y financieras poseen un alcance tal, que el Estado nacional cede soberanía, en tanto que acoge decisiones sobre las que no puede amparar a la población cuando los intereses de la misma se ven menoscabados.

En la hora actual es un dato objetivo que las comunidades nacionales no participan en algunos de los procesos relacionados con la "hechura de decisiones políticas" que afectan a sus respectivos ciudadanos. David Held ha aportado en este punto, pertinentes precisiones:

"... las decisiones adoptadas por organizaciones cuasirregionales o cuasi supranacionales, como la Comunidad Europea (CE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), disminuyen el espectro de decisiones al alcance de las "mayorías" nacionales: En consecuencia, la idea de una comunidad que se gobierna a sí misma de forma efectiva y determina su propio futuro -una idea que constituye el núcleo de la comunidad democrática misma- es hoy en día altamente problemática. Toda teoría de la democracia que sencillamente suponga que las relaciones políticas son, o podrían ser, "simétricas" y "congruentes" resulta injustificada (Held, 1997: 39).

La interconexión internacional, según se desprende de las consideraciones de Held, al socabar la soberanía, condiciona negativamente procesos como el de consolidación democrática en América Latina.

Consideremos lo siguiente, si tomamos como parámetro la definición de democracia propuesta por Bobbio, cuando plantea que

"Se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados" (Bobbio, 1992: 9).

Pues bien, asumida la democracia en tal sentido, es decir, como método para que la mayoría construya la toma de decisiones, el proceso latinoamericano de consolidación democrática corre el riesgo de quedar en un rango ontológico de mera formalidad, dado que la comunidad nacional, por el tipo de inserción en la economía global, encuentra un dique para plantear autónomamente sus propios proyectos. De modo que los partidos políticos ante este panorama pierden la capacidad de acoger las demandas de la sociedad civil, a fin de elevarlas a las tradicionales instancias de decisión.

Esta erosión del universo político y en particular de la soberanía implica, que allí donde hay en marcha un proceso democrático, que más allá del acto electoral, propicie una efectiva participación, las decisiones que desde las instancias correspondientes promueva la comunidad nacional van a encontrar un dique, difícil de franquear, en las prescripciones que provienen del contexto externo. Situación que no es inédita, recordemos el intento de Alan García en Perú de destinar al servicio de la deuda externa sólo el 10% de las exportaciones, a fin de invertir en la agenda social y el desarrollo; la reacción de los acreedores internacionales fue inmediata y consistió en crear un entorno desfavorable, como sujeto de crédito al Estado peruano. Situación que hubiera sido más llevadera para Perú, si la decisión más que una política de gobierno hubiera sido producto de un consistente consenso nacional, es decir, que se tratara, en rigor, de una política de Estado.

Es evidente que la comunidad nacional está obstruida para participar en la toma de decisiones que le atañen de modo esencial; un método para

superar la carencia de canales para dicha participación, tiene como prerrequisito la configuración democrática que sugiere Bobbio: o sea, que el régimen democrático estaría llamado a propiciar "la más amplia participación posible" en la hechura de las decisiones. Se generaría de tal manera una conducta estatal conducente a la recuperación de la soberanía. En este sentido, la autonomía del Estado frente a instancias externas, se deja ver como indisoluble de la consolidación democrática y la capacidad deliberativa de la sociedad civil.

En un orden contrario de ideas, cabe considerar como un contrasentido, desatender el consenso y al propio tiempo aspirar a que las políticas, por lo general contrarias al interés general, que tengan por matriz instancias externas no regenten nuestra conducta a contrapelo del desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación.

Aún cuando se dieran condiciones para el consenso, acerca de las "reglas del juego" del sistema político, en materia de política económica ¿qué sentido tendría un alto o bajo consenso si el Estado se margina de la participación en la toma de decisiones, asumiendo emulativamente conductas económicas prescritas desde el exterior? Situación que se agrava, si además, el marco legal, como en efecto ocurre en el presente, está destinado a favorecer el irrestricto despliegue de las fuerzas del mercado sin consideración a gradualidades que favorezcan la producción nacional.

Dejando del lado el muy complejo problema de la delincuencia que azota a sociedades como la mexicana, podemos plantear como previsible que la carencia de sentido a que es llevado el consenso actualizará el recurso a la violencia como mecanismo de resolución de conflictos. Por ello, la citada insurrección del Ejército zapatista en Chiapas, es una cabal anticipación del futuro, que se afianzará conforme prevalezcan, de manera desregulada, las

fuerzas del mercado, allí donde debieran concurrir, con un alcance coordinador, los criterios del bien común. La equidad, por tanto, más allá de sus connotaciones éticas, es un método para eludir el tránsito violento (*) que hoy atraviesa América Latina.

Es evidente que la globalización apareja algunas situaciones contradictorias: países que toman decisiones que trascienden sus fronteras (la realidad jurídica, de última hora, respecto al caso de Pinochet en los tribunales españoles, es un ejemplo de ello); las políticas ambientales de protección o depredación, trascienden benéficamente o perjudicialmente los límites nacionales; las decisiones financieras tomadas en ciertas latitudes pueden tener resultados catastróficos en distintos ámbitos del planeta. El proceso de globalización tiene un inevitable impacto en las diferentes economías. Que dicho impacto sea de mayor o menor perjuicio, o de eventual beneficio va a depender de la capacidad de cada Estado de incorporar a la sociedad civil en esfuerzos que entrañan sacrificios y que deben estar legitimados por el consenso; no menos importante que lo anterior, es el carácter de la vinculación regional, para influir al menos en esa escala, en las decisiones económicas internacionales.

Sin duda, el aislacionismo está fuera de toda consideración racional; hoy, una economía cerrada confrontaría los riesgos que hacia el futuro representa el no interactuar con una comunidad internacional donde las comunicaciones y los grandes avances tecnológicos dinamizan a niveles,

(*) El informe de Desarrollo humano de la ONU, enumera al menos 61 conflictos armados en el mundo, de los cuales sólo tres corresponden a guerras entre países, representando el resto guerras civiles. Dato que Juan Jované interpreta como prueba inequívoca de que los programas neoliberales están polarizando las sociedades y llevando a conflictos que demuestran que el nuevo orden mundial es más violento de lo que pudiera desprenderse de las expectativas que engendrara.

recientemente insospechados, el comercio y la producción. Se trata, por tanto, de un orden que reduce significativamente a los Estados nacionales su papel en la elaboración de decisiones que atañen a su población, pero al propio tiempo, puede ser la oportunidad de mancomunar objetivos en la perspectiva bolívariana; tarea nada fácil, dado que una vinculación de signo distinto parece despuntar en el proyecto -previsto para el 2005- de la Zona de Libre Comercio de las Américas, proyecto que con las cinco libertades que comporta: libre circulación de bienes, servicios, capitales, trabajo, ciencia y tecnología, reduce el Estado a un mero facilitador de la competencia. En la visión de los apologetas, no cabe presumir situaciones catastróficas, no hay lugar para suspicacias, planteamiento muy lógico si se toma en cuenta que la ideología neoliberal sólo asume consideraciones basadas en la expectativa: crecimiento, eficiencia, desarrollo económico... para ello basta un entorno de irrestricta libertad.

Paradójicamente, en la apoteosis neoliberal de la libertad, no tiene sentido aquella visión de la libertad de Rosa Luxemburgo, para quien la libertad es siempre la libertad del que piensa diferente, es por tal razón comprensible, que el credo del mercado justo, no admita apostasías. La "confesional" carta de intenciones, siempre podrá atenuar las tentaciones regresivo-proteccionistas, en tanto que la concesión o no de nuevos créditos las corregirá. Quizá no sea excesivo afirmar que la apertura la emprenden, no estados autónomos, sino gobiernos escarmentados. Que la sufren no gobernantes dúctiles, sino sociedades desarticuladas... respecto a sus elementos naturales y sometidas a un vigoroso proceso de homogenización que pretende estandarizar el consumo a nivel global.

En el pasado inmediato, las consideraciones respecto de la soberanía del Estado latinoamericano, constituían un debate orientado principalmente al

ámbito interno. Se trataba de establecer cuán autónomo podía ser el Estado, respecto de los intereses específicos de las fracciones de clase, que pugnaban por hegemonizar el proyecto político-económico. La posición marxista, heterogénea en este punto, asumía desde posiciones clásicas respecto a la necesidad de destruir el Estado burgués, hasta enfoques "dogmáticos", como vía del agotamiento del proyecto burgués, para asentar sobre adecuadas premisas históricas el proyecto socialista. En esta dirección se movía la visión de Mariátegui (1985), cuando cuestionaba a la burguesía peruana el no haber explotado sobre la totalidad del país el modo de producción capitalista, dejando grandes bolsones de relaciones de producción precapitalista. Lo que representaría formidables diques para el desarrollo económico, social y político del Perú.

En el nuevo escenario, la autonomía del Estado frente a las clases sociales ya no constituye un proceso relevante y en el plano de la teoría política ya no es insumo para el debate. Se da por sentado que el Estado ha de limitarse a crear las condiciones para la competencia; se trata de un Estado cuya soberanía se erosiona ostensiblemente ante el factor externo: como es sabido, los programas económicos responden en sus planteamientos esenciales a los requerimientos de los acreedores internacionales. Se colige de ello, que los procesos de achicamiento del Estado en la periferia capitalista están disociados del interés de la comunidad nacional. Diríamos más, el constreñimiento del Estado en América Latina es resultado del influjo paradigmático de los centros mundiales de crecimiento económico. De modo que apertura y constreñimiento del Estado son dos caras de la misma moneda, pese a que la trama argumentativa de una y otra aparentan, en algunos discursos, derroteros diferentes.

Cuando afirmamos que en el actual contexto internacional de transformaciones económicas, se limita la soberanía del Estado, no se trata de una afirmación hecha al desgaire, sino de una proposición con un palpable correlato empírico, constituido hoy en objeto de estudio, por ejemplo, Lechner ha orientado en este sentido algunos esfuerzos heurísticos:

"El alcance cada vez más restringido de la intervención estatal indica un debilitamiento de la soberanía tanto externa como interna del Estado. Externamente, el Estado nacional ve disminuida su soberanía de cara a la globalización, especialmente por la gran autonomía de las corrientes financieras internacionales y la gravitación de las instancias supranacionales. Internamente, la centralidad del Estado se encuentra cuestionada por la nueva complejidad de la vida social, por el auge de múltiples autores socioeconómicos con capacidad de presionar y "colonizar" la intervención estatal y también por la expansión de motivaciones individuales que socavan el sentido comunitario, es decir, los recursos éticos normativos. A fines de los años setenta y definitivamente con el colapso financiero de 1982 se hace patente el agotamiento del "modelo estadocéntrico". Es en este contexto que la ofensiva neoliberal propone e impone una nueva forma de coordinación social" (Lechner, 1995).

En estricta relación con lo anterior, podemos subrayar una situación asaz problemática en relación a la autonomía y la soberanía del Estado; lo cual no es un dato que resida en el ojo del observador crítico, que se resiste a asumir que no haya una manera alternativa de dotar de eficiencia al Estado sin erosionar la soberanía nacional; de promover el crecimiento sin desdeñar la equidad; en fin de modernizar la economía y consolidar una racionalidad colectiva. Los citados problemas del Estado se dan por los términos en que se ha planteado la interconexión de los Estados nacionales en el proceso de globalización. El considerado adelgazamiento del Estado y su mengua en la toma de decisiones, es un fenómeno que se deja ver en la escisión del discurso político: por un lado, se intenta configurar la legitimidad de la elite gobernante, invocando el compromiso con los más pobres (por ejemplo, el presidente mexicano Ernesto Zedillo en la reunión del Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI- y el

presidente de Brasil Hernando Henrique Cardoso en el discurso conmemorativo del quinto aniversario del "Plan Real de estabilización económica" (véase *El Panamá América*, 2 de julio de 1999, pág. 3-D-); y por otro, se crea un entorno favorable para un modelo de liberalización que deja desguarnecido, justamente al conjunto de los más pobres.

Cabe aquí inferir, que aún cuando el Estado ciertamente procure el bienestar de los más pobres, no logra, dada su pérdida de centralidad en el modelo neoliberal, manejar los instrumentos para tal propósito y que además, la persistencia, por parte de quienes poseen el poder político, en enfocar la pobreza desde la mera retórica, sin la autonomía para acudir a las meditaciones adecuadas, permite apreciar cuan correlativos resultan ser la disminución de la soberanía; los programas concentradores de la renta nacional y la configuración de la gobernabilidad por vía de la demagogia.

La soberanía ha sido un rasgo esencial del Estado Moderno: allí donde está ausente la soberanía, el Estado, en rigor, no es tal; ya sea que se considere su vinculación con otros Estados, frente a ninguno de los cuales debe estar sujeto; o bien sea, que se considere en su manifestación intraterritorial, donde ha de ejercer un *imperium* sobre la población, el Estado, si es una figura perfecta no ha de depender de ningún otro poder. Pero, dado que la soberanía no dimana de la esfera del poder político, sino que es "un producto de la misma voluntad de los sujetos" y cuya sede no es otra que el pueblo mismo, "en cuanto está ordenado en Estado" (véase Del Vecchio, 1980: 432), la erosión del Estado frente a instancias económicas externas, ha de entenderse como un hecho que conspira contra ese elemento principal del Estado que es la población y limita significativamente la capacidad deliberativa de la misma. En el contexto neoliberal, con el constreñimiento del Estado sobreviene sobre éste, la pérdida de preponderancia en la

asignación de recursos, en favor del mercado. Frente a ésto no debe ser soslayado que después de todo, el Estado es *"la síntesis de las voluntades y de los derechos individuales, es el momento ideal de convergencia de estos derechos"* (Del Vecchio, 1980: 432). Por consiguiente, socabar el Estado, equivale a socabar la comunidad vinculada bajo su *imperium*, la cual es al propio tiempo constituyente de la realidad de aquél.

La erosión de la soberanía, no implica tan sólo abandono por parte del Estado de los intereses de la comunidad nacional, involucra sobre todo, erosión del constituyente primario. Sólo eso explica en buena medida que programas tan impopulares como los neoliberales se impulsen con eficacia a contrapelo del consenso; que se propicie la democracia como marco adecuado para la liberalización del mercado, y que la misma no vaya más allá de su manifestación formal plebiscitaria; que se invoque la modernización y al propio tiempo se opte por suicidas y drásticas medidas de apertura que comprometen el futuro del vulnerable aparato productivo local.

Los decisores locales que no se fatigan con la llevada y traída modernización, que presentan como un prerequisite para enfrentar el fenómeno de la economía global, podrían atenuar el impacto de decisiones contraproducentes en política económica, asumiendo con todas sus consecuencias lo que es la globalización. Para el caso podemos pedir en préstamo la definición de la OCDE, la que concibe la globalización como "un proceso por el cual los mercados económicos, las tecnologías y los subsistemas de comunicación gradualmente adquieren características **globales** en detrimento de las **nacionales o locales**" OCDE, 1992: 4).

Es evidente, que en el enfoque neoliberal se propicia el influjo decisional "del factor externo", y que como un dato anejo, la noción de desarrollo nacional, es excluida, al menos como oferta redistributiva; omisión congruente

con la exclusión que emprende dicho modelo del ser humano y la colectividad nacional de la posición central que tuvieron en los programas empeñados en la distribución de los frutos del crecimiento. En el mismo enfoque, la dialéctica de lo **global** y lo **local** no se resuelve en un término donde ambas realidades susciten "soluciones" simblóticas; por el contrario, asistimos en los mercados periféricos, a la preeminencia de poderosas compañías multinacionales que no acarrearán una transferencia tecnológica que le daría visos de realidad a la modernización. Es notable que los cambios económicos globales han creado un escenario donde los mercados periféricos constituyen ese ámbito hacia donde se proyecta la expansión de las economías centrales, sin embargo, los mercados de los países desarrollados, aún son de muy difícil acceso para los productos de las economías periféricas: cuestiones de índole sanitaria, procedimientos ecoproductivos, sistemas unilaterales de cuotas, crean barreras protectoras de aquellos mercados. Así pues, en las actuales interconexiones, se reducen las opciones de los países agobiados por la deuda externa, los que urgidos de "dinero fresco", son inducidos a pautas que reeditan, sin escarmiento la panacea del libre mercado. Pero, la libertad del mercado está muy lejos de ser un valor, allí donde se enfrentan fuertes contra débiles: un aparato de producción nacional primitivo, en competencia con una producción foránea, apuntalada con la más desarrollada tecnología, ofrece saldos previstos hace algunos años por Castañeda (1994): ningún país ha conseguido nuevos mercados, por el mero hecho de liberalizar su economía.

La eliminación de restricciones económicas entendida como igualdad de acceso al mercado de agentes locales y externos, puede ser un principio supremo en los programas de Salinas de Gortari, Menem, Fujimori, Pérez Balladares, pero está muy distante de constituir un criterio de dilatada aceptación. Los países centrales, principalmente Estados Unidos, resultan

proteccionistas totales o parciales, en el manejo de su propia economía, según lo demanda la necesidad de sus productores. Es lamentable que en el emulativo diseño de políticas económicas, los gobernantes antes mencionados no contemplaran ese celo por la suerte del mercado interno. Ello nos demuestra que el liderazgo latinoamericano que apuesta a las políticas de choque, configura una conducción política bivalente: en el contexto externo muestran una conducta lábil y preñada de mollicie; en tanto que frente a la comunidad nacional y frente a sus actores sociales, adoptan posiciones rígidas, contrariando el consenso, la solidaridad, la procura de equidad, el interés nacional y el bien común.

¿Cuál es la causa de esa adhesión a pautas que no se han configurado en acuerdo a las especificidades sociales, políticas e históricas de los Estados nacionales latinoamericanos? ¿Un pernicioso presidencialismo vigente en la región? ¿La hegemonía de la fracción financiera en las distintas sociedades nacionales de América Latina? ¿La vulnerabilidad económica que ha profundizado la deuda externa?

Es harto evidente que todos estos factores han conspirado contra la aparición en América Latina, de un liderazgo que recupere la autonomía y condición soberana del Estado-nación (la Revolución cubana y el triunfo de la Unidad Popular con Allende -sin desconocer otros casos de menor impacto-, constituyen fenómenos centrífugas respecto a las tendencias políticas persistentes en América Latina). El aislamiento de aquella Revolución y el sanginario derrocamiento de Allende, expresan la estatura y naturaleza de los cambios pertinentes en la región latinoamericana. Sin los mismos, el avance hacia una inhumana desigualdad entre nuestras economías y las del mundo desarrollado sólo encontrarán niveles más dramáticos en los violentos contrastes de los pobres y los ricos de América Latina.

La atomización de los actores políticos y la erosión de la soberanía constituyen una dupla de factores que están en la base de las respuestas a las anteriores interrogantes. Es decir, la sociedad civil menoscabada en su capacidad de influir en las decisiones; la disminución del protagonismo estatal; y el desarraigo del Estado-nación, como referente de las vinculaciones ecocómicas, son sumariamente, las coordenadas que describen el derrotero de los Estados nacionales en las actuales interconexiones de los Estados.

En acuerdo con lo antes planteado, cabe señalar el recorte del ámbito de la política, fenómeno que se da, por una parte, por la reducción, en la esfera del poder político de la capacidad de elaborar decisiones con insumos provenientes de la sociedad civil; y por otra, por el carácter asumido por gobiernos que se legitiman con el sufragio y que sin embargo, se toman contra la voluntad colectiva en favor de intereses externos. Pese a su origen electoral, en estos gobiernos ya no es sustancial la representación de los electores, aquí el gobernante ya no es *"un delegado de la nación para el ejercicio de los derechos sociales"* (Michell, 1973: 11), contrario a ello, se erigen en factor que acelera la erosión de la soberanía popular y profundizan la pérdida de la autonomía del Estado.

Expuesto de otro modo, la expansión global del mercado, que tantas bondades representa para los centros de crecimiento mundial, resulta para América Latina, mera entrega del mercado interno, en una asimétrica inserción al mundo globalizado que sólo deja para ésta y para el resto de la periferia: empréstitos con onerosos intereses y que excluyen financiamiento para la generación de tecnología; cartas de intenciones; y, por último, lo no menos importante, profundización de la desigualdad.

Cuando Hobbes describió el "Leviatán" con un sino autoritario, no planteó una metáfora; al menos, durante el pasado reciente de América

Latina, tal atributo del poder, representó una lógica del dominio que se *explayó* en esa movilización del monopolio de la coacción, contra quienes postularan la pertinencia de cambios cualitativos. Hoy, es un **mercado** trocado en "**leviatán**", la instancia desde donde viene otro tipo de violencia; esta vez contra los que no logran integrarse de manera relevante al *rol* de consumidores; para ellos hay una violencia que mata a cuenta gota; que no cuenta en la crónica roja y a menudo sólo es percibida en el gélido inventario estadístico; pero no por ello es una violencia menos implacable: tal es la que se manifiesta con el desempleo y su abigarrada secuela de miseria, desnutrición infantil, carencia de oportunidades educativas, de vivienda y de servicios de salud. Son seres que ni siquiera entran en la categoría de *perdedores* (*), son excluidos del mundo de la vida, mediante la agresiva falta de oportunidades. Recibe así, una ingente masa de seres humanos, el ofensivo estatuto de seres desechables, por parte del mercado -el ahora asignador de recursos-; en tanto que el Estado retorna a su circunscrito papel de *gendarme* que garantiza a los *ganadores*, el *sosiego* y la persistencia de su condición. Parodiando las palabras que Dante ponía en el frontispicio del infierno, podemos decir de manera análoga, que en el **mercado levlatanizado** quien no consume, que pierda toda esperanza.

Asumiendo una posición valórica frente a los problemas considerados, es posible señalar que quienes se han investido de la legitimidad que da el sufragio para conspirar contra los intereses de la comunidad nacional, mediante los programas neoliberales, realizan un acto "justificable" desde una

(*) Recordemos que en una nomenclatura de años recientes, el sector que resultaba beneficiado frente a las políticas económicas, era designado como *ganador* y era por consiguiente aliado natural de las mismas; por otro lado, los sectores *perdedores*, serían aquellos afectados con las mismas políticas y serían los que se opondrían, dando lugar a manifestaciones, huelgas y otras formas de expresar el descontento.

óptica legalista; pero, en tanto que comprometen las futuras posibilidades de desarrollo; ahondan las diferencias sociales; debilitan la posibilidad de desarrollo de la economía nacional; entregan el medioambiente a los desafueros del libre mercado; y, deshumanizan la economía, habrán cumplido tareas, que, sin duda, pueden ser definidas por los representantes de la banca internacional, como *las mejores políticas económicas posibles*; pero ello es, simplemente, sorprender a la nación, haciendo de la democracia y del Estado, ámbitos disociados de la justicia. Aquí cabe apropiarnos del símil de Pascal, para subrayar, que el poder y el mercado sin equidad son una ***palanca del mal***.

CONSIDERACIONES FINALES.

Desde que *sentó sus reales* en América Latina el tema del desarrollo, reveló ser un fenómeno polivalente que atañía a la sociedad global, por lo cual ha sido inseparable de su dimensión política. De allí, que toda discusión a fondo sobre el desarrollo nos plantee un recurrente problema: ¿Cómo articular un proyecto de desarrollo que sea viable y que no devenga en un proyecto cuya eficacia radique en "mantener el *status quo*"? La resolución de este problema demanda que la "hechura de las políticas", destinada a promover el desarrollo, adicione a los criterios económicos y técnicos, consideraciones éticas y deontológicas que posibiliten salidas como las siguientes:

l) Configuración de un acuerdo entre los distintos actores políticos y económicos, a fin de encaminar la economía hacia el cumplimiento de las metas de desarrollo. Es evidente que lo anterior es incompatible con la política de flexibilización del mercado laboral de quienes favorecen la construcción de la competitividad mediante el abaratamiento de la fuerza de trabajo y la consiguiente caída del nivel de vida como fórmula de contención.

La opción alternativa se vislumbra en la posibilidad de un "gran acuerdo" entre los sectores empresariales, obreros y gobierno. La factibilidad de pactos con objetivos estratégicos de responsabilidades compartidas, está comprobada por "acuerdos como el que se firmó en Brasilia el 12 de abril de 1992". Aquel pacto histórico, que enfrentaba una caída del 70% en las ventas de la industria automotriz, supuso una transacción donde los sindicatos, a cambio de la posposición de aumentos salariales ya negociados, eran compensados con la conservación de empleos; la empresa no reduciría los trabajos y rebajaría en un 22% los precios; y el gobierno del Estado y el Federal renunciaban al 12% de los impuestos. "Cada quien cedió algo para

bajar los precios, estimular las ventas y mantener el empleo" (véase Castañeda, 1994: 562).

II) Retomar los grandes objetivos sociales del Estado de bienestar, en acuerdo con los estímulos necesarios para la dinamización de la economía y con efectivos pasos para la integración y cooperación económica regional. La tarea consiste en procurar la convergencia de crecimiento, equidad y relaciones internacionales simétricas; y, superar la tendencia hacia transformaciones del Estado, cuando éstas son propensas a entregar a las fuerzas del mercado la asignación de recursos. Lo que ha configurado callejones sin salida, para ingentes masas empobrecidas que en el nuevo contexto no son integradas al proceso económico, ya sea por constituir un capital humano depreciado por las innovaciones productivas, o simplemente, por demandar gastos públicos de salud, educación y demás servicios, sin que al propio tiempo posean potencia consumidora. El mercado, por consiguiente, los convierte en un conglomerado desechable. Se trata de una organización de la economía que maximiza las ganancias con el menor riesgo posible, sus objetivos tienen que ver con los guarismos del crecimiento y no con los niveles de equidad que propicie. Los experimentos monetaristas de cuatro décadas atrás en América Latina y el paradigma económico vigente en el inicio del siglo XXI, el neoliberalismo, impulsan esa orientación mediante la fórmula: más mercado con menos Estado.

En situación opuesta encontraremos los proyectos redistribuidores los cuales aparejaban una gran centralización y representan opciones que han implicado más Estado con menos mercado. De lado de éstos han estado los estigmas del estancamiento, de la crisis permanente, de las llevadas y traídas distorsiones económicas, **sin embargo, son los desarrollismos de toda laya, los que no excluyen programáticamente, la realización del Interés**

general de la nación, la solidaridad y promoción de los sectores vulnerables, ni repugnan el compromiso ético de la procura del desarrollo.

El Estado desarrollista, que frente a la "vía socialista del desarrollo" constituía un avance que suscitaba demasiadas suspicacias para quienes promovían cambios radicales y, que por ello, subestimaban cambios de orden cuantitativo, albergaba una visión consistente del papel del Estado en América Latina. El mismo era compatible con concepciones de la realidad latinoamericana que asumían el desarrollo como un desafío ético, atinente a un derecho tan primario como el derecho a la vida. Sin soslayar el conflicto de clase que se daba a lo interno de cada sociedad nacional latinoamericana, sometían a consideración otro tipo de conflicto que discurría de manera cuasi *natural*: el centro versus la periferia. Relación que desde los primeros escritos de Prebisch a finales del 40 aparece como la causa fundamental del rezago económico

Los programas económicos en América Latina no han logrado propiciar una situación de desarrollo, en tanto que conllevan una escisión entre crecimiento económico y equidad. Este hecho es atendible, puesto que se ha revelado como un rasgo propio del desarrollo y de la expansión capitalista en América Latina, y no tanto como un elemento esencial de todo modelo de desarrollo capitalista. Siguiendo a autores como Fajnzylber (1990), Albert (1991) y Thurow (1992), Castañeda en *La Utopía Desarmada* (1994: 516), aporta las premisas pertinentes para sustentar la proposición según la cual, existen "variantes entre las economías del mercado".

La apertura drástica es definida como inconveniente para el desarrollo nacional: La misma desvaloriza la fuerza de trabajo interna, obliga a los agentes económicos de los países periféricos a competir en base a bajos

salarios, comprimiendo así su propio mercado interno y prolongando la dependencia de un mercado exterior que sólo adquiriría bienes sin valor agregado. Nada más distante de las necesidades de expansión del sector productivo latinoamericano, el que según todas las apariencias habrá de venir a menos con la profunda liberalización de los mercados.

Cualquier rescate del sector productivo habrá de darse con referencia a los 270 millones de latinoamericanos sumidos en situaciones de miseria, incorporarlos al proceso productivo, restituirles en miembros de un viable mercado, y previo a ello, devolverles su dignidad de personas (con lo cual la manida "soberanía del consumidor" se proveería de significación para la periferia latinoamericana), es una opción a la que deben apostar las políticas de desarrollo. Desde luego, esto requiere de algunas audacias mínimas y no ha de ser profundizado sin audacias mayores, lo que debe implicar la expansión de inversiones que vayan más allá de la seguridad que exigen los rentistas; los burgueses más denostados por Keynes, al punto de celebrar como *"una gran ventaja en el orden de los acontecimientos"* la desaparición de esa especie capitalista (véase Keynes, 1945: 361). Corresponde pues, al Estado propiciar inversiones productivas, y, además, vincular de manera esencial toda política pública a la procura del desarrollo.

III) Conciliar democracia, crecimiento y equidad. La búsqueda del desarrollo no debe constituirse en el argumento para postergar la inclusión de amplios sectores de la sociedad en el disfrute de la riqueza nacional. La convergencia de crecimiento y equidad son prerequisites para pasar de la formalidad democrática, a una concreta democracia radical.

En apoyo de esta línea de argumentación, cabe considerar que los países de desarrollo clásico, al igual que países orientales como Japón y Corea han arribado a un considerable nivel de desarrollo, alcanzando al propio

tiempo importantes cuotas de equidad. Ello se logró mediante la **identificación de segmentos estratégicos dentro de la economía que fueron protegidos de la competencia internacional, o al menos no fueron precipitadamente confrontados con la producción externa:**

"Todos estos países emprendieron diversas políticas de protección y de sustitución de importaciones, aunque algunos insistieron en la exportación y otros no. Algunos ejercieron o una propiedad o un control estatal extensivo, otros en cantidades moderadas, y otros aún mucho menos, aunque no eran economías plenamente privatizadas al estilo norteamericano. Más extraño todavía, aunque esos países son ahora en su mayoría democracias representativas, en el pasado no lo fueron, sobre todo durante gran parte del período del desarrollo (Castañeda, 1994: 467).

Los promotores de políticas económicas que en América Latina impulsan el modelo de apertura económica, vigente en los centros de crecimiento y que a la vez, soslayan medidas de protección selectiva que aún hoy practican los países centrales para proteger mediante subsidios su agricultura o en el caso de Estados Unidos, mediante cuotas, amparar al productor interno, configuran una constante que levanta muchas suspicacias. Sobre todo, cuando los gobernantes neoliberales que no se permiten ninguna *herejía* frente al *credo* del libre mercado, no ponen mientes en favorecer escandalosas sustracciones de los recursos públicos. Un caso suficientemente conocido es el del gobierno mexicano del presidente Carlos Salinas de Gortari, cuya radicalidad neoliberal corría de igual a igual con la incisiva práctica de corrupción de su gobierno.

Si en el pasado la posibilidad de crecimiento y de equidad se descartó por inviabilidades políticas, técnicas o económicas, hoy estamos ante la paradoja de que la concreción de dicha dupla sea obstruida programáticamente, al no aparecer con la debida relevancia en las agendas nacionales diseñadas, inducidas o condicionadas por los organismos de crédito internacional. Congruente con esta tendencia está el notable hecho de

que el término desarrollo esté cayendo en desuso, en su lugar surgen otras especies difusas (tales como competitividad y eficiencia) que no comprometen ni contradicen los programas de liberalización económica, porque después de todo se trata de la competitividad y de la eficiencia de quienes importan los bienes estandarizados que impiden la expansión de la producción local. En el contexto panameño, esta realidad es perceptible en la diferente perspectiva de la apertura económica que se da entre el Sindicato de Industriales de Panamá y la Cámara de Comercio. Los primeros, involucrados en el proceso productivo nacional, piden en relación a la apertura económica, cautela y políticas de apertura coordinadas con el desarrollo de los productores locales, de modo que no se promueva el declive de la industria local y que de tal manera no se agrave el problema del desempleo; los segundos, identificados con la distribución de productos externos, destacan la eventual ventaja, para el consumidor, derivada de la competencia de productos locales vs productos foráneos, pero sin considerar los inconvenientes que advierten los primeros.

La historia de América Latina, es en gran parte una historia de recurrentes escarmientos, quienes postergaron la equidad, para afianzar particulares beneficios, terminan por descubrir que ni intereses externos ni internos pueden prolongadamente prosperar donde un restringido segmento concentra excesivamente la riqueza nacional. Por la vía de la exclusión de la equidad, América Latina no ha logrado agenciarse del buscado crecimiento económico. El fracaso no ha sido menos estrepitoso, cuando la equidad ha sido reivindicada sin las mediaciones técnicas que la hagan confluir con el crecimiento económico, tal ha sido el sino de diversas experiencias populistas, cuando rendían homenaje a la justicia social, pero no revertían los mecanismos de la desigualdad y tampoco realizaban los cambios estructurales pertinentes.

Con Allende, por última y por vez primera quizá en América Latina, un gobierno salido de las urnas buscó construir la equidad. No resolvió el asunto relativo a qué sector habría de poner la mayor cuota para hacer posible la citada equidad, la solución más a la mano no fue la más viable: en una sociedad polarizada el optar por trasladar excedentes de quienes tradicionalmente amasaron ingentes ingresos y riqueza, supuso resistencias por parte de quienes contaban con los mecanismos internos y foráneos para la desestabilización política. La inviabilidad económica a que se vió abocado el proyecto de Allende, nos deja un conjunto de interrogantes sobre las opciones que contemplen integrar equidad y crecimiento, pero, que se desentiendan de los esfuerzos en pro del consenso, asumido como *conditio sine qua non*. Por ello, el desarrollo latinoamericano, no puede ser sino, **desarrollo nacional**, lo que es probablemente la única opción donde convergen desarrollo político y democracia, por una parte; y por otra realización de intereses particulares e intereses colectivos. La persistencia emulativa en los programas neoliberales, no deja *nada* distinto -como lo demuestran las experiencias lesseferistas en América Latina- a comunidades *nacionales* vulnerables y expuestas a los terribles azares de las expansivas crisis financieras; la profundización de la desigualdad; el incremento de la violencia criminal; y, la erosión democrática. Además, la opción neoliberal remite a los Estados de la región a un deleznable punto de partida inicial: la dependencia integral, respecto a instancias tutelares externas, las que al modo de los viejos dominios coloniales constriñen la posibilidad de desarrollo económico, cultural y humano.

¿Cuál es el futuro previsible del Estado nacional latinoamericano frente a los masivos influjos que provienen del proceso de globalización? El responder a tal interrogante nos obliga de manera preliminar a realizar ciertas precisiones:

1. El Estado nacional latinoamericano es un proyecto inconcluso. Esto indica que si asumimos que el Estado en su versión moderna supone los siguientes elementos i) el concepto de soberanía popular (ésta implica una colectividad capaz de autodeterminarse); ii) una esfera Individual frente a la cual se detiene el Estado; iii) representación política sobre base democrática; iv) independencia de los poderes; y, v) el Estado de Derecho; entonces, es obvio que el Estado en su cabal realidad no ha sido una constante en América Latina. Si hacemos referencia al elemento democrático, podrá advertirse que aún está reciente la transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticamente electos. Además, allí donde unos gobiernos salidos de las urnas suceden a otros que también lo fueron, no siempre la independencia de los poderes es una realidad. *El vino nuevo* de las democracias latinoamericanas está contenido en *los odres viejos* de unas instituciones concebidas para hacer prevalecer políticas que distan de procurar el interés general. Por ello, de antiguo presenciamos presidencialismos desaforados, cuando no, legislativos dúctiles a poderes e intereses muy circunscritos. En este punto, cabe ejemplificar el modo como un legislativo "controlado" le permitió al presidente panameño Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), llevar adelante un desafortunado e impopular proceso de privatización, donde ésta no ha sido sinónimo de eficacia, con leyes aprobadas de manera expedita que no atendieron los requerimientos del desarrollo nacional.

La acogida a políticas que no se encaminan al desarrollo y tampoco a la preponderancia de agentes económicos locales, frente a sus pares del exterior, demuestra la inexistencia de modernidad en el Estado, en tanto que no expresa en sus líneas de acción la objetivación de los intereses generales. Aquí la soberanía popular es un elemento que está en estado de latencia, sin capacidad aún de regentar la dinámica del Estado en América Latina.

Es preciso añadir que en los períodos de mayor manifestación de

fuerza por parte de los gobiernos latinoamericanos, mas intensa fue la compresión del Estado nacional, en tanto, que se promovieron políticas que menoscabaron el orden democrático y se atomizaron los actores sociales. En este orden, no es necesario destacar que el Estado de Derecho es una rara especie en América Latina y que el equilibrio de los poderes es una realidad que no termina por hacerse de una morada definitiva en esta región.

2. El proyecto nacional es un complejo proceso que además de Inconcluso está amenazado. Si en décadas pasadas era evidente que los logros culturales y científico-tecnológicos no se proyectaban sobre los ingentes bolsones de población sumidos en la premodernidad Indígena latinoamericana, hoy el riesgo, aunque de signo contrario, no es menos lesivo: los patrones de consumo y de cultura de masas que se irradian globalmente, gracias a la tecnología de la comunicación, amenaza las Identidades nacionales, mina el sentido de pertenencia a la nación, legitima las vinculaciones económicas que debilitan al Estado nacional y liquida las, otrora caras, expectativas de la ciudadanía participativa, en favor del prurito del consumo banal que disgrega a un conglomerado que transita de un proceso de homogenización nacional frenado en su dinamismo, a una amorfa colectividad que ha moderado sus ambiciones de participación e integración nacional.

Ante esta realidad, la soberanía del Estado se mantiene en su expresión interna, pero, paradójicamente, para hacer más incisiva la pérdida de la soberanía frente al contexto externo. El último gobierno de Carlos Andrés Pérez nos mostró cruentamente esta situación: las políticas prescritas por la banca internacional fueron acogidas en el programa económico que impulsó dicho gobernante. En ello, se expresa una suerte de erosión soberana del Estado venezolano, frente a Instancias externas. Sin embargo, al levantarse la población contra las políticas aupadas por los organismos de

crédito internacional, las fuerzas que garantizan la soberanía a lo interno del Estado, se movilizaron y produjeron una cifra estimada en 200 manifestantes muertos en las calles. La soberanía interna se hizo sentir, no para hacer prevalecer la soberanía popular, sino para hacer irreversible las políticas que eran expresión del menoscabo de la soberanía frente al contexto Internacional.

El Estado nacional, como se puede advertir, aún está por agenciarse de los elementos que le perfeccionan como realidad política, jurídica, social, económica y cultural. Las transformaciones globales no favorecen la dinámica del proyecto del Estado-nación en América Latina. Empero, inferir de lo anterior que el Estado nacional no tiene futuro, que éste cederá frente a los huracanados vientos de un mercado mundializado, equivale a ignorar que los propios procesos económicos suelen humillar las más acendradas ortodoxias. Las manifestaciones en contra de la Organización Mundial de Comercio de París de fines de noviembre de 1999 y las de Seattle, donde se dió del 30 de noviembre al 3 de diciembre, del mismo año, una Conferencia Ministerial sobre las reglas que regirán el comercio mundial, demuestra que desde los propios centros de crecimiento mundial se percibe que hay en marcha una "mala mundialización", donde se le imputa a la misma el propiciar desequilibrios en el mercado del trabajo y manejo irresponsable del medio ambiente, puesto que trata a éste con criterios de mercado. No es extraño, por consiguiente, que desde los propios centros haya dimanado la denuncia planteada a la OMC, que le endosa a ésta, el someter a los "pueblos del sur" a un estado de supervivencia (La Prensa, 3 de diciembre de 1999).

El mercado pues, podrá, por la potencia del paradigma que hoy regenta las políticas económicas globales, comprimir, achicar, atenuar la acción del Estado nacional, pero, dado que el libre mercado es indefectiblemente

El carácter "centrípeto", del libre mercado, que es observable en pautas de comercio internacional, hechas a la medida de los productos estandarizados de los países centrales, impide que la globalización tenga un rumbo distinto, que no sea el ampliar los mercados para las dinámicas economías de los países con desarrollo afianzado. De allí que la **Ineficiencia social del mercado**, terminará haciendo pertinente la recuperación del Estado como agente del desarrollo en la periferia.

Los límites de la expansión de los centros, que son los mismos límites de la **"mala mundialización"**, habían sido ya prefigurados por Prebisch cuando planteaba que

"El mercado no ha podido responder a la ambivalencia de la técnica. Ha sido un factor imponderable de bienestar material, pero ha traído también la explotación irresponsable de recursos naturales globales y el deterioro impresionante de la biósfera, aparte de otras serias consecuencias. Tampoco han resuelto las leyes del mercado las grandes fallas en las relaciones centro-periferia. Ni mucho menos las tendencias excluyentes y conflictivas del desarrollo periférico" (Prebisch, 1987: 38).

Es indudable que quienes plantean, con los neoconservaduristas epígonos de Friedrich von Hayeck, que la liberalización del mercado a la que asistimos, es irreversible y que además, no es posible articular alternativas más alagüeñas, adoptan un enfoque que excluye de toda consideración la suerte de regiones, países y colectividades que concurren a la actual apoteosis del mercado en calidad de perdedores. Las consideraciones arriba citadas de Prebisch, nos alertan sobre los peligros de insistir en la "deificación" del mercado, las consecuencias de la **"mala mundialización"** son ya suficientemente estudiadas y documentadas. Sin embargo, es sabido que si se insiste en la orientación al mercado de los programas económicos, despojando al Estado de su responsabilidad social ello se debe a que los gobiernos latinoamericanos transitan entre el **Escila** de la carta de intenciones con sus duras inducciones a la apertura y el **Caribdis** de la falta de dinero

fresco, situación que al prolongarse tiende a hacer más vulnerable aún la economía de los Estados latinoamericanos.

Esta parálisis frente al *nudo gordiano* de una globalización que exacerba las debilidades de los aparatos productivos latinoamericanos y menoscava las posibilidades de conducción autónoma del desarrollo por parte del Estado nacional, según las apariencias que ya comienzan a despuntar, será superada por la propia dinámica de los hechos (observamos que en el caso de Panamá, la campaña que llevó a la presidencia a Mireya Moscoso tuvo un fuerte ingrediente antineoliberal; mientras que a su antecesor, impulsor de un drástico programa de apertura, no sólo le fue negada la posibilidad de reelección mediante un referendun, sino que también fue derrotado el candidato de su partido que mantuvo una posición aquiescente frente a las políticas de liberalización económica que el primero impulsó. Mas, las acciones en solitario de uno u otro gobierno latinoamericano no bastan para reorientar la política comercial. Las relaciones de los centros con la periferia latinoamericana terminaría por imponer su lógica. El futuro del Estado nacional latinoamericano como agente de desarrollo, por tanto, estará más asociado a la integración y a la redefinición de la política comercial entre los Estados latinoamericanos y no tanto a resistencias a la liberalización económica planteadas en solitario.

Las propuestas, en esta línea, por parte de la CEPAL durante los 90, son más pertinentes que nunca, América Latina debe configurar el **sujeto regional**, la conducción deliberada del desarrollo, debe pues, darse desde esta perspectiva. Si la globalización, definida desde los centros, ha consolidado ligámenes que profundizan añejas asimetrías; las economías de la región pueden potenciar con un nuevo contenido las interconexiones estatales heredadas por la mundialización. Esta realidad posible, lejos de comprometer el proyecto nacional lo fortalecerá, no olvidemos la matriz común de las naciones latinoamericanas, lo que nos hace esperar que el proyecto nacional

en América Latina, matizado con un aire cosmopolita por la acción planetaria de los medios de comunicación, sobreviva en una interconexión de los países latinoamericanos que devuelva al Estado su tarea como agente de desarrollo, su autonomía para propiciar el fortalecimiento del proyecto nacional y el cumplimiento de la agenda social, orientada a la realización de la equidad. Se trata pues, de que el Estado readopte su relevancia para el desarrollo y, que contribuya desde una nueva vinculación entre los Estados latinoamericanos, con aquella aspiración del segundo considerando de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que distingue como

"... la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de conciencia".

En su conjunto, las consideraciones precedentes nos indican que las decisiones en torno a las políticas de desarrollo en América Latina, deben vincularse tanto a elementos técnicos como a criterios valóricos. Aquellos, como posibilitadores del crecimiento y los últimos, como garantes de la equidad. Las fuerzas del mercado libremente expandidas; a la usanza neoliberal, no son traducibles a reales relaciones de cooperación entre los Estados latinoamericanos, tampoco a manifestaciones de solidaridad con los sectores vulnerables, ni le confieren centralidad al ser humano en la dinámica económica. Por consiguiente, construir relaciones simétricas, configurar la equidad y el crecimiento son propósitos que requieren de un Estado que recobre su condición de agente de desarrollo y guíe "la acción deliberada de toda la sociedad" (Gurrieri, 1987: 202). Pero, la reaparición del protagonismo del Estado supone un abandono, a la vez, de la hipertrofia que padeciera en la etapa desarrollista. Frente a tal propósito los habitantes de la periferia latinoamericana debemos retomar los objetivos del desarrollo, ello involucrará, domeñar las propensiones al consumo

privilegiado que abre incontables vasos comunicantes, por los cuales, desde el exterior, se succionan los excedentes de los países de la región.

La transformación requerida consiste en que el Estado "eficiente", comprometido con el despliegue de la competencia neoliberal, se troque en el Estado eficiente que promueva el desarrollo que habrá de realizar un caro ideal latinoamericano, de siempre desdeñado por el mercado: **crear una nueva sociedad.**

Ante tal propósito no caben tan sólo las formulaciones del desarrollo de última hora, y aquí es preciso darle la razón a Hayeck (1988), todo proyecto que envuelve a la sociedad global -añadimos nosotros, como el desarrollo- no depende únicamente de la congruencia lógica entre medios disponibles y fines deseados, requiere también de reglas empíricas aportadas por generaciones precedentes. Después de todo, se trata de un proceso abierto a cuanto elemento realizable permita darle asidero a ese **boceto de nuevo orden** contenido en la *Declaración de Derecho al Desarrollo*, del 4 de noviembre de 1986, donde es definido el desarrollo como

"un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan".

Podemos apreciar que el reconocimiento del desarrollo como un derecho humano, se da dentro de lo que es un período de auge neoliberal. De ello es preciso derivar una consideración final: **la levltanización del mercado**, es decir, su consagración en universal asignador de recursos y valores (pese al ideológico *final de la historia* que en su momento proclamaba que no habían alternativas viables para el estado de cosas alcanzado), es un momento en el proceso de expansión capitalista. Es visible que las posiciones más radicales de la apertura económica que socializan globalmente instancias

de los centros de crecimiento, muestran matices que no contenían las prescripciones de años pasados, por ejemplo, en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1992, mientras que por un lado, señala William Draper III en el prefacio que "*Una de las grandes lecciones de las últimas décadas consiste en que la mejor garantía para el desarrollo humano yace en los mercados competitivos*", por otro, se señala en el mismo *Informe* (p. 27), que

"... los mercados por sí solos no pueden proteger a la gente contra la pobreza absoluta. Se requiere también la creación de redes de seguridad social fuertes y eficientes, tanto a escala internacional como nacional".

Se desprende de lo anterior, que pese al predominio de las concepciones neoliberales, se hacen sentir consideraciones que contravienen el desafuero de las fuerzas del mercado, se toma cada vez más consistente la idea según la cual, sin equidad y sin valores *extraeconómicos*, no sólo se compromete el tejido social, sino la persistencia misma del mercado (el cambio del tono apologético sobre las bondades de la *apertura*, observable en el *Informe de Desarrollo Humano* 1992, respecto al sentido más crítico del *Informe* del año 1999, es una prueba de que se manifiestan *porosidades* en la visión cuasi *unidimensional*, desde la cual, a menudo se ha proyectado la ideología neoliberal en América Latina.

La objetivación del neoliberalismo en políticas económicas en América Latina, ha dado más que visos de que estamos ante una ideología cerrada que hace de la *libertad*, que proclama para los mercados, un espacio de donde excluye los elementos valóricos que potencian el proyecto humano. La sociedad solidaria que promueven desde hace medio siglo las instituciones de derechos humanos, encuentra un dique difícil de franquear en los programas neoliberales de la "*mala mundialización*", para utilizar una vez más la expresión de los manifestantes que en París (a fines de noviembre de 1999) impugnaban la *apertura* desarrollada por la OMC.

Para concluir, podemos estimar, parafraseando a Naisbit, que si el nuevo siglo representa para América Latina, formas de convivencia más altas que, desde una aproximación significativa al desarrollo, le confieran centralidad a los derechos humanos, y que supongan por tanto, imperio de la equidad, consolidación democrática y establecimiento de relaciones solidarias entre los pueblos, aquellas no vendrán porque afiancemos nuestro consumo de bienes cibernéticos e importaciones masivas de productos de las innovadas tecnologías o por la profundización de programas orientados al mercado; no será por esa vía, sino por la recuperación sustantiva del desarrollo, como proyecto llamado a trascender el imperio de la desigualdad, mediante la redistribución de los frutos del crecimiento que dote a la democracia política de un correlato en la democracia económica. En fin, se trata de la dignificación de la persona humana desde la especificidad y posibilidades de las comunidades nacionales latinoamericanas. Esfuerzo que ha constituido un largo y accidentado periplo, a lo largo del cual se sacrificaron las juventudes más generosas del continente, como también luchadores sociales en toda América Latina y desde distintas adscripciones políticas, desde las filas de los cristianos, obreros, campesinos, estudiantes, intelectuales y nacionalistas consecuentes, hasta esa izquierda que, desde la utópica década del 60, intentó *asañar el futuro*, concebido éste, en la única forma que el devenir es significativo en América Latina: como **desarrollo**.

BIBLIOGRAFIA

- ALBA, Víctor 1963. "La planificación y los mitos del desarrollo latinoamericano", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XXV, págs. 67-114.
- ALBERT, Michel 1992. *Capitalismo Contra Capitalismo*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- ALLENDE, Salvador 1973. *La Revolución Chilena*, Editorial universitaria de Buenos Aires- EUDEBA, Buenos Aires.
- ARANCIBIA, M. y PEREZ W. 1979. "La polémica en torno de las empresas públicas en América Latina", en *Economía de América Latina*, Revista de información y análisis de la región, CIDE, septiembre, semestre Nro. 3, México, págs. 13-44.
- BARÓ HERRERA, Silvio 1997. *Globalización y Desarrollo*, Editorial de Ciencias Sociales de La Habana, La Habana, 146 págs.
- BASAÑEZ, Miguel 1981. *La Lucha por la Hegemonía en Hegemonía en México, 1968-1980*, Ed. Sglo XXI, México, 243 págs.
- BEITZ, Charles 1985. "La democracia en las sociedades en desarrollo, págs. 11-40, En DOUGLAS, William, (Comp.) *La Democracia en los Países en Desarrollo*, Ed. Libro Libre, San José, Costa Rica, 280 págs. págs., 11-40.
- BOBBIO, Norberto 1992. *El Futuro de la Democracia*, FCE, México, 138, págs.
- BODENHEIMER, Susana 1975. *El Mercomún y la Ayuda Norteamericana. En: La Inversión Extranjera en Centroamérica*. Rafael Menjivar (ed.), Educa, San José.
- BRAVO, Víctor y MICHEL, Marco A. "Alianza de clases y dominación: México, 1930-1946" en VILAS, Carlos 1995. (Comp.) *La Democratización Fundamental. El Populismo en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 559 págs., págs. 309-339
- BRIDGES, William 1994. *Cómo Crear Nuevas Oportunidades de Trabajo*, Practice Hall Hispanoamericana, S.A. México, 257 págs.

- CÁMARA DE LA REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO 1995. *Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado*, Presidencia de la República, Brasilia, 19 págs.
- CARRANZA, Carlos 1994. "La gestión pública y la modernización del Estado: Reflexiones para una propuesta, Universidad Nacional, Nros. 47-48, Heredia, Costa Rica, págs. 107-116.
- CASTAÑEDA, Jorge 1994. *La Utopía Desarmada*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 579 págs.
- CEPAL 1953. *Estudio Preliminar Sobre la Técnica de Programación al Desarrollo Económico*, Santiago.
- _____ 1954. *Estudio Económico de América Latina*, Publicación de la ONU, Santiago.
- _____ 1973. *La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano*, ONU, Santiago.
- _____ 1976. *Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina*, CEPAL,
- _____ FAO (1978), "Reforma Agraria y Modernización Agrícola en América Latina", en Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., Vol. 28 Num. 11, noviembre, México.
- _____ 1990. *Transformación Productiva con Equidad*, CEPAL, Santiago.
- CIBOTTI, Ricardo y BARDECI, Oscar 1974. "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina" En: *Transformación y Desarrollo. La Gran Tarea de América Latina*, FCE, México, págs. 109-129.
- CLARK, George 1963. *La Europa Moderna 1450-1720*, FCE, México, 223 págs.
- CONNIFF, Michael 1982. *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Alburquerque, University of New Mexico Press.
- CUMBERLAND, Charles 1968. *Mexico: The Struggle for Modernity*, New York, Oxford University Press.
- CHOKSI, Areane 1991. *Apertura. Liberalización del Comercio Exterior en los Países en Desarrollo*, Legi, Bogotá, 64 págs.

- DEL VECCHIO, Giorgio 1980. *Filosofía del Derecho*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 559 págs.
- DILLON, Sam 1999. "Un desacreditado Salinas regresa a México", reportaje del New York Times, en La Prensa, 15 de junio, p. 40A, Panamá.
- DONAHUE, John D. 1991. *La Decisión de Privatizar*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 366 págs.
- DOUGLAS, William 1985. (Comp.) *La Democracia en los Países en Desarrollo*, Ed. Libro Libre, San José, Costa Rica, 280 págs.
- DUNN, James 1972. *Modern Revolutions*, Cambridge University Press.
- EINSENSTADT, S. N. 1972. *Modernización, Movimiento de Protesta y Cambio Social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- FALETTO y CARDOSO 1977. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 166 págs.
- FALETTO, Enzo 1989. "La Especificidad del Estado en América Latina" Revista de la CEPAL, Nro. 38, Santiago, 87 págs.
- FISHLOW, A "El Estado de la ciencia económica en América Latina", en *Progreso Económico y Social en América Latina. Deuda Externa: Crisis y Ajuste*, Informe 1985, Banco Interamericano de Desarrollo.
- FURTADO, Celso 1978. *La Economía Latinoamericana*, Siglo XXI editores, México.
- GALBRAITH, John Kenneth 1958. *The Affluent Society*, A Mentor Book, New York.
- GARCÍA-CANCLINI, N. 1989. *Estrategias para Entrar y Salir de la Modernidad*, Editorial Grijalbo, México,
- GARCÍA-PELAYO, Manuel 1985. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 224 págs.
- GARRETÓN, Manuel Antonio 1995. "Transformación del Estado en América Latina", Espacios Nro. 6, San José, págs. 4-16.
- GERMANI, Gino 1979. *Política y Sociedad en una Época de Transición*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 371 págs.

- GORDON, Wendell 1965. *The Political Economy of Latin America*, Columbia University Press, New York, 401 págs.
- GURRIERI, Adolfo 1987. "Vigencia del Estado Planificador en la Crisis Actual", Revista de la CEPAL Nro. 31, Santiago, págs. 201-217.
- HAYEK, Friedrich von 1988. "La razón de la competencia", En: *La Política de Competencia en la Economía Social de Mercado*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo- CIEDLA, Argentina, págs. 31-49.
- HELD, David 1997. *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Ediciones Paidós, Buenos Aires, 383 págs..
- HEILBRONER, Robert y THURLOW, Lester 1987. *Economía*, Prentice-Hall, México, 742 págs.
- HIRSCHMAN, A. 1973. "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en A. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, Lecturas de *El Trimestre Económico*, FCE, México, 1973.
- HOPENHAYN, Martín 1995. *Ni Apocalípticos ni Integrados*, FCE, México, 281 págs.
- HUNTINGTON, Samuel 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- IBARRA, David 1990. "Los Acomodos de Poder entre el Estado y el Mercado, Revista de la CEPAL, Nro. 42, Santiago, págs. 69-96.
- JAMES, Emile 1986. *Historia del Pensamiento Económico en el siglo XX*, FCE, México, 587 págs.
- KARPINSKY, Rose Marie 1977. *América Latina: Contemporaneidad e Historia de sus Estructuras Fundamentales*, Ed. Fernandez Arce, San José, 2 vols., I, 255 págs.; II, 289 págs.
- KENNEDY, Paul 1995. *Hacia el Siglo XXI*, Plaza & James Editores, Barcelona, 563 págs.
- KEYNES, John Maynard 1945. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, FCE, México.
- KNOX, John 1961. "Las bases sociales de la industrialización", en Revista Mexicana de Sociología, Col. XXIII, págs. 771-782.

- LAJUGIE, Joseph 1973. *Los Sistemas Económicos*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 140 págs.
- LECHNER, Norbert 1981. (comp.) *Estado y Política en América Latina*, Ed. Siglo XXI, Bogotá.
- LADRÓN DE GUEVARA, Laureano 1985. "Estado y Desarrollo: Notas sobre lo urbano y regional y el comportamiento del Estado", En: EDELMAN, D. (comp.) *Planificación y Desarrollo Regional Integrado, En América Latina*, Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo -CLAD-, Bogotá, 384 págs., págs 53-101.
- LE GOFF, Jacques 1991. *Pensar la Historia. Modernidad, Presente y Progreso*, Alianza Editorial, Barcelona, 232 págs.
- LEGÓN, Faustino 1959. *Tratado de Derecho Político General*, Ediar, Buenos Aires.
- LINDERBERG, Marc 1990. "Manejo de ganadores y perdedores: Evaluación de los impactos políticos de las estrategias económicas", San José, págs. 33-51.
- LINDERBERG, Klaus 1971. *La Función Política de las Fuerzas Armadas en América Latina*, ILDIS, Santiago de Chile.
- LIPSET, Seymour Martin y SOLARI, Aldo 1967. *Elites in Latin America*, Londres, Oxford University Press.
- MARIÁTEGUI, José Carlos 1985. *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*, Empresa Editora Amauta, Lima, 353 págs.
- MEDINA ECHAVARRÍA, José 1974. "La planeación de las formas de racionalidad", En: CIBOTTI y BARDECI, 1974. *Transformación y Desarrollo. La Gran Tarea de América Latina*, FCE, México, págs. 301-354.
- MERTON, Robert 1964. *Teoría y Estructura Sociales*, FCE, México.
- MILIBAND, Ralph 1985. *El Estado en la Sociedad Capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 273 págs.
- MURRAY, J.P. 1977. "Estados Unidos y América Latina", en Rose Marie Karpinsky, (comp.) *América Latina: Contemporaneidad e Historia de sus Estructuras Fundamentales*, Ed. Fernandez Arce, San José, t. II, 289 págs., págs. 169-179.

- NAREDO, José Manuel 1987. *La Economía en Evolución. Historia y Perspectivas de las Categorías Básicas del Pensamiento Económico*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 538 págs.
- NASH, June 1977. *Ideology and Social Change in Latin America*, New York, Gordon and Breach.
- NASIF, Iván 1977. *La Maquila, otra Forma de Expansión Capitalista en Costa Rica*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- NITSCH, Mánfred 1973. "La Trampa Tecnológica y los Países en Desarrollo". En: *Comercio, Tecnología y Subdesarrollo Económico*, Wionczek, Miguel (ed.), UNAM, México, 1973.
- NIVEAU, Maurice 1973. *Historia de los Hechos Económicos Contemporáneos*, Editorial Ariel, Barcelona.
- N.N.U.U. 1999 y 1992. *Informe de Desarrollo Humano*, PNDU/Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- O'DONNEL, Guillermo 1972. *Modernización y autoritarismo*, Ed. Paidós, Buenos Aires,
- PAKDAMAM, Nasser 1996. "Historia de las ideas acerca del desarrollo", en *La Búsqueda Incierta. Ciencia Tecnología y Desarrollo*, Trimestre Económico/FCE, México, págs. 87-118.
- PASOS, Luis 1989. *La Deuda Externa y la Década Perdida*, Centro de Investigaciones de la Libre Empresa, México.
- PEAR, Richard 1966. "Los partidos políticos y las elecciones", en V.V.A.A., *Sociedad. Problemas y Métodos de Estudio*, Ediciones Martinez Roca, Barcelona, 573 págs., págs. 537-554.
- PERROUX, Francois 1984. *El Desarrollo y la Nueva Concepción de la Dinámica Económica*, Serval/Unesco, Barcelona.
- PFEFFER, K.H. 1960. "Is Pakistan an Underdevelopment Country?", en Fred R. von der Mehden (1970), *Políticas de las Naciones en Vías de Desarrollo*, Ed. Tecnos, Madrid.
- PIERRE CHARLES, Gerard 1980. *El Caribe a la Hora de Cuba*, Ed. Casa de las Américas, La Habana, 543 págs.
- PINTO; Anibal 1974. "El modelo de desarrollo reciente en América Latina", en José Serrá (comp.), *Desarrollo Latinoamericano*, FCE, México.

- PREBISCH, Raúl 1949. "El Desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, núm. 1, febrero de 1962.
- _____ 1963. *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*, CEPAL, Mar del Plata, Argentina.
- _____ 1973a. *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, CEPAL, Santiago.
- _____ 1973b. *La Cooperación Internacional en la política de Desarrollo Latinoamericano*, publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- _____ 1987. *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*, FCE, México, 344 págs.
- QURESHI, Zia 1996. "La globalización: nuevas oportunidades, grandes desafíos", en *Finanzas y Desarrollo*, Estados Unidos.
- PRIETO ROZOS, Alberto 1985. *El Movimiento de Liberación Contemporáneo en América Latina*, Ed. de Ciencias Sociales, La Habana, 327 págs.
- RAMOS, Jorge Abelardo 1986. *Historia de la Nación Latinoamericana*, Editorial Prensa Moderna, Cali, Colombia, 620 págs.
- REMO, Roberto 1981. (Edit.), *Guía del Tercer Mundo*, Periodistas del Tercer Mundo, México, 632, págs.
- ROSTOW, W. W. 1961. *Las Etapas del Crecimiento Económico. Un Manifiesto no Comunista*, FCE, México.
- REICH, Robert 1993. *El Trabajo de las Naciones hacia el Siglo XXI*, Editorial Javier Vergara, Buenos Aires, 314 págs.
- RODRÍGUEZ, Octavio 1988. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México.
- SARTORI, Giovanni 1988. *Teoría de la Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2 vol.
- SERRA, José 1974. (Comp.) *Desarrollo Latinoamericano. Ensayos Críticos*. El Trimestre Económico/FCE, México.

- _____ 1979. "La política económica y la industrialización reciente del Brasil", en *Economía de América Latina*, septiembre, 1979, semestre No. 3, CIDE, México, págs. 69-100.
- SCHVARSER, Jorge 1979. "Empresas públicas y desarrollo industrial en la Argentina" en *Economía de América Latina*, Revista de Información y análisis de la región, CIDE, septiembre, semestre Nro. 3, México, págs. 45-68.
- SIGAL, Silvia y TORRE, Juan Carlo 1995. "Sindicatos y trabajadores en la coyuntura populista, En: VILAS, Carlos (Comp.) *La Democratización Fundamental. El Populismo en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 559 págs, págs. 381-395.
- SIGMUND, Paul 1973. "Chile: Dos Años del Gobierno de Allende". En: "Problemas Internacionales", Enero-febrero de 1973, págs. 28-43, Washington, D. C., págs. 28-43.
- STAVENHAGEN, Rodolfo 1980. *Las Clases Sociales en las Sociedades Agrarias*, Siglo Veintiuno Editores, México, 292 págs.
- STEIN, Stanley y STEIN, Barbara 1987. *La Herencia Colonial de América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, 204 págs.
- SUNKEL, Osvaldo 1963. "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, octubre, México.
- _____ 1977. "El funcionamiento del modelo colonial", en Rose Marie Karpinsky, (comp.) *América Latina: Contemporaneidad e Historia de sus Estructuras Fundamentales*, Ed. Fernandez Arce, San José, t. I, págs. 183-198.
- SULE, Anselmo 1980. "La experiencia del gobierno de la Unidad Popular en Chile", En. *Nueva Sociedad*, Nro. 46, enero-febrero, San José, págs. 101-109.
- TOCQUEVILLE, Alexis de 1980. *La Democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid.
- THOMSON, David 1985. *Historia Mundial de 1914 a 1968*, FCE, México, 269.
- TOURAINÉ, Alain 1994. "Qué es la democracia hoy?", en Jaime Barba (comp.), *La Democracia Hoy*, Istmo Editores, El Salvador, págs. 55-68.

- VUSKOVIC, Pedro 1974. "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en José Serra (comp.), *Desarrollo Latinoamericano*, El Trimestre Económico/FCE, México.
- VILAS, Carlos 1995. (Comp.) *La Democratización Fundamental. El Populismo en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 559 págs.
- WEFFORT, Francisco 1995. "Los sindicatos en la política: Brasil, 1955-1964", En: VILAS, Carlos , (Comp.) *La Democratización Fundamental. El Populismo en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 559 págs., págs. 396-418.
- ZEA, Leopoldo 1977. "La democracia y las dictaduras en Hispanoamérica independiente", en Rose Marie Karpinsky, (comp.) *América Latina: Contemporaneidad e Historia de sus Estructuras Fundamentales* Ed. Fernandez Arce, San José, t. II, 289 págs., págs. 101-110.