

La condición latinoamericana: perspectivas socioeconómicas

JOSEPH HODARA*

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

El pensamiento económico y político occidental, desde Adam Smith hasta H. Laski, desde Hobbes hasta Tocqueville, ha propuesto deslindes claros entre el Estado y la sociedad civil. Originalmente, al primero le correspondía mantener y realimentar la legitimidad del poder con arreglo a las instituciones y a las expectativas sociales reinantes. En fechas más recientes se le han reconocido atribuciones en la orientación del proceso económico, incluyendo la producción de bienes públicos, el estímulo complementario a externalidades imprescindibles, y el fomento del comercio internacional con vistas a proteger intereses nacionales. En rigor estas facultades tienen copiosos antecedentes, incluso cuando las teorías del libre comercio parecían totalmente aceptadas en el siglo XVIII. Sin embargo, la acción estatal adquirió impulso en los intentos contemporáneos de reconstrucción económica y social, bien a consecuencia de alguna revolución interna (México, Turquía, Rusia), bien por los descabrios de la gran depresión (Argentina, Italia, Alemania y el *New Deal* estadounidense), o al cabo de una guerra mundial.

Por otra parte, la sociedad civil constituía el recipiente natural de los servicios, de los recursos y de los diferentes géneros de cultura. De ella dependía, en última instancia, la funcionalidad y la legitimidad del Estado y el desempeño de asociaciones voluntarias. Las tesis schumpeterianas sobre “la destrucción creativa” —elaboradas entre 1905 y 1911—, robustecieron ciertamente este esquema,¹ dispensándole un espacio económico a la iniciativa privada.

Ahora bien, este deslinde fue internalizado parcialmente por América Latina desde los años de la Independencia. Apremiados primero por la dolorosa integración nacional y, luego, por el acaecimiento simultáneo y conflictivo de una pluralidad de revoluciones (secularización, urbanización, rearticulación de valores,

1. Véanse los antecedentes de esta frontera interna del sistema nacional en Y. Belaval (ed.), *La filosofía en el siglo XIX*. Siglo XXI Editores, México, 1979, especialmente pp. 131 y ss.

industrialización, ajustes a choques externos) que en los “centros” ocurrieron con razonable gradualidad, los países latinoamericanos levantaron mecanismos de avance y de protección con el auxilio del Estado. El espacio de la sociedad civil fue entonces estrecho desde el inicio de la emancipación política, y en los últimos tiempos se contrajo perceptiblemente a causa de crisis internas abrumadoras.²

Se desarrolló así una propensión estatizante que no llegó, sin embargo, a la plena madurez: ni puso fundamentos a una planificación global eficiente en sus diferentes géneros (indicativa, normativa o compulsiva), ni permitió la operación absolutamente libre de los mercados que, de ordinario, están a horcajadas entre el Estado y la sociedad civil. El mercado se desarrolló con notables imperfecciones que aparejaron obstáculos tanto a la producción y a las medidas anticíclicas como al consumo socialmente difundido. Los textos convencionales sobre socioeconomía hacen caso omiso de esta compleja realidad.

De aquí que una de las lecciones que se puede extraer de la experiencia latinoamericana reciente es el traslape y la confusión entre “poder”, “sociedad” y “mercado”. Ninguna de estas categorías cristalizó con plenitud ni se ha impuesto un orden normativo entre ellas. Un desequilibrio dinámico permanente las caracteriza, de suerte que, en algunos casos, se consolida una tecnoburocracia sofocante; en otros, un populismo asistencialista que dilapida los recursos públicos, y al cabo un liberalismo económico que legitima y acrecienta las desigualdades acumuladas. Y todos estos regímenes suelen reconocer un movimiento pendular, espasmódico, que entorpece el desarrollo sostenido. Así, el sistema se disipa en factores internos de entropía y desgaste antes de encarar un progreso genuino que traiga consigo la superación exitosa de ciclos deprimentes y una industrialización liberadora.³

Por lo demás, la penetración del Estado en casi todos los nichos y recodos de la sociedad civil fomentó prácticas perversas de corrupción como antídoto a una ineficiencia generalizada o por el empleo descompensado del poder, sin llegar a los regímenes totalitarios que Europa conoció en este siglo.

Siguen algunos ejemplos para ilustrar esta tesis. Los proteccionismos locales que nacieron al calor del argumento de “la industria

2. Esta evolución subyace en las consideraciones de M. Wolfe, *Toward Democratic Alternatives* (IBCAF351), 25 de abril de 1984.

3. El ascenso autónomo de una tecnoburocracia excluyente, apenas justificada por el ritmo de crecimiento y el impulso democratizador, se aborda en otro trabajo del autor *En torno al capitalismo*, IBAFIN, México, diciembre de 1983, capítulo 12.

* La versión preliminar de este ensayo respondió a una solicitud de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Gracias a críticas de diverso género y a materiales adicionales se introdujeron modificaciones de forma y fondo. En cualquier caso, la responsabilidad es del autor, que forma parte de El Colegio de México, de la Fundación Javier Barros Sierra, A.C., para estudios prospectivos, y es catedrático de la Universidad de Bar Ilán, Israel.

naciente", así como las implícitas políticas de ingreso, trajeron consigo deformaciones acumulativas en la asignación de recursos por su falta de transparencia y discrecionalidad. De este modo, el aparato productivo se politizó prematuramente y se tradujo en espacios microeconómicos cautivos y en una macroeconomía muy sensible al gasto público. Por otra parte, la sociedad civil no se apoyó en las transacciones autónomas de bienes y servicios, sino que llegó a ellas a través del Estado. Así se lesionó la formación de los precios con la preeminencia de criterios extraeconómicos que ignoraron una racionalidad sustantiva. Mercado, poder y sociedad que quedaron a mitad de camino, incubando ora empates paralizantes, ora una desestabilización crónica.⁴

El desordenado crecimiento demográfico acentuó sin duda las restricciones del sistema social, y abrió cauce a tentaciones populistas de diverso género.

La presente coyuntura,⁵ señalada en general por endeudamiento acelerado, por la caída brusca de las inversiones, por una desustitución de importaciones que frisa la ruptura del andamiaje industrial y por signos inequívocos de protesta social, de deslegitimación política y de heterogeneidad hemisférica —entre otros indicadores— pone en tela de juicio el carácter "capitalista" de los países latinoamericanos, si se toma como ángulo de cotejo la fisonomía económica de los países industriales y los planteamientos teóricos —sombartianos y weberianos— al respecto.

En efecto, los apremios actuales de la coyuntura conducen a una revelación: en América Latina se han yuxtapuesto estilos y estructuras que en los países céntricos están escindidos en el tiempo y en la conducta cotidiana. Lo feudal coexiste en esta región con lo moderno, como las relaciones "patrón-cliente" que aparecen en partidos, instituciones y empresas que idealmente deberían cultivar la impersonalidad y la "meritocracia"; se deslizan conceptos medievales como "el precio justo"; el cierre indiscriminado de las economías —que eleva paradójicamente la dependencia externa— recuerda argumentos mercantilistas, y el rechazo real —que no retórico— a la producción de técnicas se emparenta con corrientes fisiocráticas. Sólo en los mercados de trabajo aparece con nitidez la relación contractual capitalista,⁶ especialmente en las zonas urbanas.

Esta mezcla de propensiones dispares le ha restado coherencia al sistema latinoamericano. Creció y se diversificó, ciertamente, pero con grandes dificultades. Y ahora las dificultades abrumaban cuando este sistema se enfrenta a impulsos exógenos posindustriales.⁷

El resultado de esta suerte de palimpsesto interior fue la apari-

ción de un conjunto de mercados —de factores, de información, de poder, de ideas— marcadamente imperfecto que trabó aquel desplazamiento estructural que para Kuznets y Clark —ya en los treinta— constituía la clave del desarrollo sostenido. No sólo faltaron nexos intra e intersectoriales, con sus correspondientes enlaces, sino que, en los frentes nacionales, se desarrolló un ciclo político *antes* del económico. El Estado adoptó una conducta marcadamente reactiva, al tiempo que creaba dependencias macroeconómicas. Los afanes particulares en favor de la acumulación y de la innovación se ajustaron a los arcos de vida necesariamente cortos de los cuadros gubernamentales. Por añadidura, la benevolencia del poder fue severamente cuestionada, pues el enredo interno incubó desutilidades e incluso descomposición y golpismo.

Ésta es una de las razones profundas —que todavía debe explorarse— de la acentuada sensibilidad latinoamericana con respecto a la presente crisis internacional. Las incongruencias y arritmias del sistema —herencia del pasado imprevisor— no facilitaron ajustes oportunos. Sin embargo, hay dos causas adicionales que merecen escrutinio: la "implosión" de las expectativas crecientes y los efectos insospechados de la crisis de 1973.

LA IMPLOSIÓN DE LAS EXPECTATIVAS

El ascenso de los principales indicadores del crecimiento en las últimas décadas, aparte de la elevación inusitada de las corrientes comerciales desde la guerra hasta fines de 1970, multiplicó en el área las expectativas sociales en materia de consumo y de calidad de vida. En aquel período se abundó en comentar sobre "la revolución de las expectativas crecientes", inducida no sólo por el crecimiento de largo plazo y el abultado comercio internacional, sino por una coexistencia de culturas económicas que traía consigo el "efecto demostración". Además, el Estado alimentó estas expectativas normado por intereses burocráticos. Paradójicamente, las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas, pese a la cauda de protestas "de los marginados" que siempre provocaron, dilataron ese efecto al plantear recomendaciones alejadas de la realidad.

Así ocurrió porque tal inflamación de expectativas se basaba más en una esperanza que en los hechos. El crecimiento secular, en términos agregados, disimuló una regresiva distribución de los activos. Relativamente, parecía verificarse un progreso, sobre todo en los países que gozaban de la bonanza petrolera. El tiempo actuaba, en la imaginación colectiva, a favor de las mayorías, aunque con lentitud desesperante. Es probable que la primera generación de emigrantes a las grandes ciudades cobijara esta fe en la benevolencia espontánea del tiempo.⁸

Pero la crisis que germinó a fines de los setenta sacudió esta confianza. Ocurrió entonces una "implosión", esto es, un estallido hacia adentro que cuestionó tanto la validez anterior de las expectativas como el vigor intrínseco del sistema para satisfacerlas. El estremecimiento fue considerable no sólo por la reconocida evidencia sociológica sobre el mecanismo de la frustración: ésta es más aguda cuando más cercana parece la meta que, al cabo, no se logra. En consecuencia, América Latina, como aglomerado de países de "clase media", tiende a experimentar pa-

4. Una situación similar se presentó en otras latitudes. Véase, A. Gerschenkron, *El atraso económico en su perspectiva histórica*, Ariel, Barcelona, 1962, especialmente el ensayo sobre Bulgaria.

5. Para su configuración véase E. Iglesias, "América Latina, crisis y opciones de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 23, Santiago de Chile, agosto de 1984.

6. El marco sistemático de referencia es el "capitalismo reformado". Véase A. Shonfield, *El capitalismo moderno*, FCE, México, 1967.

7. Acerca del carácter de estos impulsos véase J. Hodara, "En torno a Daniel Bell", en *Revista Colombiana de Sociología*, 2 de octubre de 1982. Que estos impulsos —y amenazas— se ampliarán, se infiere claramente del informe de la OCDE, *Science and Technology Indicators*, París, 1984.

8. R. Tucker abordó esta infeliz incongruencia en su "A New International Order", en *Commentary*, febrero de 1975.

vor ante la posibilidad de un retroceso "africano". Pero no es menos cierto que segmentos importantes de la región piensan que la sacudida pudo evitarse: no fue un desvarío ineluctable del destino. A pesar de las contradicciones apuntadas, los sistemas latinoamericanos habían adquirido en verdad una capacidad de aprendizaje para sortear escollos coyunturales y para imaginar planes de contingencia. Si no se ejerció esta aptitud, en verdad mucho huele mal en América Latina.⁹

En otras palabras, la decepción fue grande porque en los setenta ya se dejó de hablar, al menos en círculos importantes, en los términos fatalistas de la "dependencia": caló la idea de que es posible "negociarla", encontrarle mejores términos merced a la madurez institucional conseguida. Por tanto, se diseminó un pensamiento favorable a la "interdependencia", a desigualdades selectas y controladas que mermarían con el tiempo.¹⁰

La crisis disipó este optimismo y se tradujo —entre otras expresiones— en una desconfianza generalizada con respecto al sistema prevaleciente. La opinión pública ya no tendió a aceptar populismos satanizados proyectados al exterior o teorías conspirativas que aludían al "centro hegemónico". Se sintió *agraviada* por una acumulación de fraudes reales y creídos. Tendió por tanto a definir la crisis en términos de la idoneidad de la respuesta, más que por la gravedad de las presiones externas. Así, las mayorías pusieron en tela de juicio la bondad y la sabiduría de las instituciones gubernamentales.

La implosión hizo añicos —o debilitó severamente— la legitimidad del quehacer político. El hecho redujo desde luego la capacidad de maniobra de las autoridades, que debieron responder *simultáneamente* al receso externo y a la impugnación interior.

Si mi tesis es correcta, cabe esperar que la crisis *económica* habrá de suavizarse con el tiempo gracias a varias circunstancias: medidas de estabilización, recalendarización de la deuda, reactivación del aparato industrial y de las exportaciones no tradicionales.¹¹ Sin embargo, la crisis *política* habrá de agudizarse con toda probabilidad por tres órdenes de factores: a) el costo de la solución relativa de la estrechez económica actual se traducirá en términos sociales (por ejemplo, la resistencia a la inflación afecta clara y negativamente los niveles de salarios); b) las instituciones políticas dominantes se han deteriorado significativamente por la ausencia o la atonía de innovaciones oportunas, a las que se añade una nueva y marcada propensión a la democracia, especialmente en regímenes que desde hace años la han ignorado, y c) variables externas e internas determinan nuevos papeles y límites del Estado moderno en todas las economías industriales y posindustriales. Por ejemplo, los déficit acumulados constriñen al Estado benefactor y a su margen de tolerancia o pluralidad; el eurocomunismo ha abierto cauce a un nuevo *ethos* político y económico, y las reservas ampliamente aceptadas con-

tra la economía política de "los incentivos morales" preconizada por jóvenes regímenes socialistas llevan en conjunto a una revisión institucional. Estas circunstancias tornan probable una crisis política antes o después del descalabro financiero.

Cabe esperar con fundamento que el embrollo económico se hará manejable en los próximos tres a cinco años, mas el desasosiego político, acarreado por la implosión descrita y las circunstancias anotadas, subirá a alturas insospechadas.

En suma: los desarreglos de la economía internacional y regional afectan más a América Latina que a otras periferias por dos razones: por su carácter de "clase media" que experimenta bruscamente la amenaza de la "proletarización", por una parte, y por la otra, debido a una implosión de expectativas que lleva a atribuir la responsabilidad por la sacudida a instancias nacionales que habrían "fallado" en la previsión y en la sabiduría que se espera a menudo de los gobernantes. Hay dos razones más, sin embargo.

LA TRANSFERENCIA DESIGUAL

La crisis mal llamada de "energía" de 1973 (pues fue mucho más amplia) produjo una transferencia considerable de activos financieros desde los países consumidores de petróleo a los exportadores, que en su mayoría no son latinoamericanos. La conducta de cada uno de ellos fue disímula. Como se recordará, hace una década se temió el estallido de un problema de liquidez —amén de una revertida dependencia geopolítica— en los países importadores.¹²

El temor fue en parte infundado. Buena proporción de los flujos financieros retornó a los centros industriales por dos motivos principales. Por un lado, grandes países productores (Arabia Saudita, Irán, Libia) depositaron las desorbitadas ganancias en los bancos de esos centros con fines especulativos, o bien sufragaron con ellas el costo del equipo militar importado de las naciones consumidoras de hidrocarburos. Les faltaron, en todo caso, proyectos productivos de inversión y desarrollo en correspondencia con el volumen de divisas adquiridas. Para evitar perturbaciones monetarias y una inflación apreciable inducida por la insuficiencia de una contrapartida de bienes, los exportadores prefirieron retransmitir la corriente de activos.

Otro fue el comportamiento de varios gobiernos latinoamericanos, acaso con la excepción de Venezuela, dado que parte de sus excedentes salió a Estados Unidos y a Europa. En esta región existían necesidades perentorias de desarrollo y de capital; las divisas fueron canalizadas —no siempre con prudencia administrativa— hacia ambiciosos programas de inversión. Sin embargo, diversos individuos —del sector público y privado— depositaron a título personal cuantiosos capitales en el exterior.

El segundo motivo atañe a la configuración política de los países exportadores de petróleo. En varios de ellos la práctica —y hasta el concepto— de Estado-nación es incipiente; carecen por tanto de un aparato administrativo coherente, vigilado por algún sistema autónomo de evaluación. Esta particular estructura facilitó, bien el reflujo especulativo y desordenado de los excedentes, bien un gasto voraz en bienes y servicios provenientes de los paí-

9. De aquí la frustración colectiva y la búsqueda afanosa de otras opciones. Véase con este espíritu, G. Bueno, "Interdependencia económica: perspectivas desde América Latina", en *Estudios Internacionales*, núm. 65, México, enero-marzo de 1984.

10. La trayectoria de este pensamiento se describe en J. Hodara, *The Ideological Roots of the New International Order*, Universidad de Tel Aviv, 1982.

11. Hay señales de ello en México, Venezuela y Brasil. Véase el artículo de A. Kaletzky, en el *Financial Times*, reproducido por *Excélsior*, México, 6 de septiembre de 1984.

12. Sobre estos temores véase C.F. Bergsten (ed.), *The Future of the International Economic Order*, Lexington Books, 1973.

ses consumidores. En América Latina, lo que no hicieron los gobiernos lo pusieron en práctica funcionarios y empresarios.

En definitiva, los bancos "céntricos" se encontraron con un exceso de fondos que precisaron colocar en los países en desarrollo, incluso en condiciones de alto riesgo. Cuando la espiral del endeudamiento se hizo notoria, los países latinoamericanos tenían los excedentes comprometidos en diversos proyectos de desarrollo —o bien depositados privadamente en el exterior— de modo que no pudieron responder con el retorno de capitales remitidos a los países industriales. Países árabes y africanos, en cambio, fueron capaces de movilizar una defensa financiera relativamente más eficaz, aunque México y Brasil han logrado éxito en la negociación de la deuda.

Por lo demás, los mercados de petróleo experimentaron un sensible cambio a causa de las políticas conservacionistas de los consumidores y de la oferta crecida que fluyó del Mar del Norte. El precio *real* del petróleo tendió o tiende a la baja; la OPEP mostró o muestra señales de quebrantamiento interno, y los instrumentos de política, concebidos para la bonanza, no cambiaron rápidamente para adaptarse al declive y a la bancarrota.¹³

ENTRE EL TÚNEL Y EL LABERINTO

Como se sabe, Hirschman acuñó la metáfora del "túnel" a fin de indicar un estado de privación relativa o de resentimiento transitorio: algunos marchan trabajosamente en la oscuridad mientras que otros permanecen atascados, con una impaciencia apenas reprimida. Al transcurrir el tiempo, todos se mueven pero con velocidades dispares y empiezan a atisbar la luz con agudeza también desigual.

Con base en esta pictórica analogía, se puede proponer un deslinde entre países latinoamericanos que se encuentran en el "túnel", y otros que, desafortunadamente, están atrapados en un "laberinto".

En los primeros domina la crisis económica y sus secuelas. Hay indicaciones claras de que los acreedores no desean un juego que sume cero: se inclinan a una recalendarización holgada del pago de servicios e intereses, dejando el capital como un fondo revolvente que debería crecer conforme al ritmo de desarrollo. Por añadidura, no tienen interés en que los aprietos colectivos conduzcan a un bloque de deudores; gobierno y bancos "céntricos" prefieren la negociación bilateral. Este cuadro podría modificarse si ocurriera una desestabilización financiera en los países industriales; de momento parece improbable.¹⁴

Al amainar la turbulencia económica, varios países latinoamericanos estarán en condiciones de reactivar el crecimiento y de contener las señales de un abatimiento social: principiarán a otear la luz. Este proceso durará acaso un lustro; pondrá ciertamente a prueba la flexibilidad de las instituciones públicas y la capacidad de respuesta y de acción de la iniciativa privada; pero al cabo se verá la salida del "túnel".

13. Desafortunadamente para los países petroleros, no se anticipan cambios dramáticos en esta variable. Véase A.A. Parra, "Un examen de las perspectivas mundiales de la oferta y la demanda de petróleo", en *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 5, México, mayo de 1984, pp. 401-408.

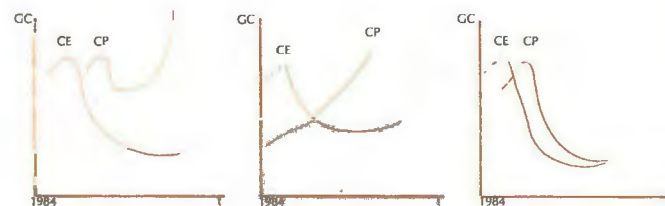
14. Véase el análisis financiero de Ch. Hill y E. Finn, reproducido en *Excelsior*, México, 31 de agosto de 1984.

Sin embargo, en otros países latinoamericanos de tamaño medio y de insuficiente o nula aptitud exportadora de hidrocarburos, la situación será diferente. Porque están en un "laberinto": la crisis económica se suma a una grave crisis política. La primera será encarada con duras medidas de estabilización que tendrán, con toda probabilidad, un sesgo recesivo. Los acreedores mantendrán respecto a estos países actitudes menos generosas, por consideraciones económicas y geopolíticas. Cualquier salida del embrollo externo ampliará el saldo deficitario en el terreno político. La compatibilización entre las medidas favorables al crecimiento reactivado y la progresión del sistema democrático será ardua. En tal caso, la propensión hacia regímenes huérfanos de sustento social y de viabilidad —desde la tecnoburocracia al populismo— será marcada. La democratización reciente de algunos regímenes es una apuesta: nadie puede indicar su resultado a mediano plazo.

Esto no quiere decir que el primer grupo de países esté eximido totalmente de trastornos políticos apreciables. Podría ocurrir que la reactivación del desarrollo trueque la "implosión" que se anotó en líneas previas, de suerte que las expectativas de consumo crezcan sin correspondencia con el avance macroeconómico. También en este recodo se configurará en la región un trance político insoslayable que habrá de modificar el estilo y la suerte de las luchas grupales que hoy se verifican dentro del Estado debido a la penetración universal de la que se dio noticia en el primer punto de este ensayo.¹⁵

Estos apuros políticos se verían acentuados por las lesiones acumuladas de la justicia distributiva, por el reavivamiento del espíritu democrático, por la militarización creciente de algunas regiones, por la carrera armamentista en el área y por la emigración de exiliados que lleva a los países que los absorben nuevas modalidades de socialización política, de codificación ideológica y de protesta social. A estas circunstancias cabría añadir dos factores exógenos: a] el empuje renovado del liberalismo político incluso en países donde había sido totalmente desmantelado (España, Polonia), y b] la internacionalización no sólo de las ramas económicas sino de la dinámica política interna. Ambos gravitan en la región.

Así, se tendrían tres situaciones susceptibles de graficarse:



Donde: GC = gravedad de la crisis
 CE = crisis económica
 CP = crisis política
 t = tiempo

15. Variaciones de esta idea se encuentran en los diferentes estudios que vieron la luz en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5a y 5b, Madrid, enero-junio de 1984.

Las dos primeras gráficas ilustran el devenir más probable: América Latina pasaría del brete económico al político, con la consiguiente complicación de la tarea de unificar la der. ocracia y la equidad al crecimiento.

La solución (jamás final) se encontraría en los noventa si se abre cauce a un empeño convergente de fuerzas internas y exógenas interesadas en casar la dinámica económica con la apertura democrática y si se frena la militarización del área.¹⁶

Esta solución entraña, en cualquier caso, un incrementalismo selecto, un escalonamiento gradual hacia el pluralismo con equidad, ya que la internalización del *ethos* democrático fue estorbada en la región por milenarismos castrenses, por tendencias autoritarias y por álgidas querellas internas, en frecuentes casos y períodos.

EL PRERREQUISITO: LA REVOLUCIÓN AGRÍCOLA-RURAL

Las experiencias económicas recogidas por los gobiernos latinoamericanos en las dos guerras mundiales y en la gran depresión indujeron o aceleraron, como bien se reconoce, un proceso de industrialización sustitutiva dirigido a atenuar los efectos de corrientes comerciales externas que declinaron bruscamente. En los cincuenta, instituciones como la CEPAL dispensaron racionalidad y coherencia a este proceso dentro de un marco de políticas generales de desarrollo. También en ese período turbulento caló la idea de ampliar y complementar los mercados nacionales con el fin de obtener economías de escala, apresurar la diferenciación productiva y lidiar con las indivisibilidades de la tecnología moderna.

Debe subrayarse que en todo momento se tuvo presente el postulado de Adam Smith sobre la magnitud del mercado como límite de la división interna del trabajo. Sin embargo, se descuidó la correlación inversa: la estructura y volumen de la demanda están sujetos a un espacio productivo capaz de gestar enlaces en varias direcciones, con el apoyo sostenido de los intercambios con el exterior.¹⁷

Retrospectivamente, esta omisión se contempla hoy con claridad. La industrialización reclamó, en efecto, un tinglado de proteccionismos que persistieron más allá del principio de competitividad a causa de los poderosos intereses que crearon en el sector público y privado. En forma particular, las acciones en favor de la integración regional "horizontalizaron" selectivamente la demanda, pero fueron contenidas por los gobiernos cuando empezaron a derramar efectos sobre otros sectores y espacios institucionales.¹⁸ La lógica del celo por la soberanía nacional intervino. A pesar de que se insistió en que la integración regional no pretendía unir políticamente a los países miembros ni estimular lealtades supranacionales, los grupos afectados por las prácticas de complementariedad —empresarios medios, latifundistas, militares y hasta sindicatos obreros— la interceptaron por diver-

sos canales. La integración se levantó así como una amenaza que no anticiparon sus gestores.

Por otra parte, la heterogeneidad marcada y ascendente entre los países de la región —heterogeneidad que apareja no sólo consecuencias económicas sino también geopolíticas— principió a estorbar intercambios bilaterales que, en el inicio, tuvieron dinámica considerable.¹⁹

Se precisan por consiguiente nuevas orientaciones en materia de crecimiento que extraigan lecciones del pasado. Tres apremian, a mi parecer.

En primer lugar, es imperativo detener procesos de desustitución de importaciones en algunos países (México, Argentina) ocasionados por distorsiones de la demanda y por la debilidad competitiva en los mercados internacionales. Con el designio de reanimar a las inversiones y al consumo agregado, el sector público y los empresarios deberían lanzar proyectos de "riesgo compartido". En un escenario recesivo, esta alianza ofrecería buenas probabilidades de aguijar el crecimiento.

En segundo lugar, es recomendable estimular la tecnologización de las economías mediante la aplicación, al menos en las primeras etapas, del "principio de neutralidad". Conforme a este principio —probado con éxito en varios países europeos de tamaño medio— el Estado subvenciona, mediante una instancia gubernamental o bancaria, cualquier proyecto de innovación tecnológica que posea al menos dos requisitos: a) factibilidad técnica, y b) competitividad comercial. El monto del subsidio oscilaría entre 50 y 100 por ciento y se extendería durante tres a cinco años, con el control y el seguimiento necesarios. La experiencia enseña que estos subsidios temporales alientan no sólo la investigación aplicada y las innovaciones sino que crean, además, un *nuevo tipo* de empresario, más sensible a las técnicas que ahorran capital, energía y trabajo no calificado.

Se dirá que este último efecto es inconveniente dado el carácter conocido de los mercados laborales de la región. Se trata de una objeción estática: no toma en cuenta ni las externalidades del avance técnico ni el adiestramiento formal e informal que los trabajadores exigirán para ajustarse a la nueva situación.

La tercera directriz es difícil pero decisiva: realizar a fondo una reforma agraria conforme a principios nuevos. Se sabe que los ensayos efectuados en el pasado han constituido en esta región actos fallidos de la política gubernamental. El error estribó en una atención desmesurada del simple y aislado reparto de la tierra como sustancia de la reforma. Al tropezar con la resistencia tenaz de los dueños tradicionales, la reforma provocó rendimientos decrecientes por unidad de tierra distribuida.

Sugiero una estrategia diferente que consistiría en acicatear innovaciones fundamentales en el sector agrícola-rural con cuatro

16. Al respecto véase L. Herrera Laso, "Crecimiento económico, gasto militar, industria armamentista y transferencia de armas en América Latina", en *Foro Internacional*, México, enero-marzo de 1983.

17. Empieza a reconocerse esta omisión. Véase, por ejemplo, R. French Davis, "Una estrategia de apertura externa selectiva", en *El Trimestre Económico*, vol. LI, núm. 203, México, julio-septiembre de 1984, pp. 485-526.

18. Véase el recuento analítico de E.B. Haas, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", en *International Organization*, vol. 30, núm. 2, primavera de 1976.

19. El despunte de intereses geopolíticos divergentes modificó la óptica internacional de cada país. Véase J. Hodara, "La coyuntura internacional: cuatro visiones", en *Estudios Internacionales*, núm. 31, México, julio-septiembre de 1975.

propósitos centrales: a) maximizar el empleo; b) auspiciar una agricultura intensiva en técnicas adelantadas (hidroponía, ingeniería genética); c) atenuar las diferencias de productividad y de calidad de vida entre campo y ciudad mediante la descentralización de los servicios, y d) inscribir estas acciones en un marco de planificación regional.

Estos pasos construirían el primer motor de la reactivación económica. El cotejo de experiencias históricas revela que el crecimiento agregado choca con un límite estructural si no está precedido o acompañado por una revolución agrícola-rural. Y, segundo, que en la dinámica económica la incompatibilidad entre trabajo y técnica es transitoria. Si América Latina ignora innovaciones en materia de agricultura (como los cultivos aeropónicos, la ingeniería genética, la óptica, la macroelectrónica, la biología molecular y otros temas) se enfrentará a brechas acaso irreparables.²⁰

REPLANTEAMIENTO DEL EMPLEO Y DEL INGRESO

De las consideraciones hechas fluye una nueva política de empleo y de ingreso. En cuanto a la primera, conviene discutir dos medidas. Primero, el entrenamiento y recalificación de la mano de obra que serán reclamados por una demanda intensiva en técnica. Y, segundo, el perfeccionamiento veraz de los mercados de información con el fin de alentar la movilidad geográfica-sectorial.

En cuanto al ingreso, las recomendaciones en favor de la "compresión" del consumo de los "privilegiados" han tenido efectos limitados. Tampoco parecen ser promisorios los programas de "ahorro forzado" por la vía de la inflación. Aparte de estas medidas, se sugiere promover vigorosa y extensamente el *ahorro institucional* en forma de prestaciones y seguros. Ciertamente, este proceder no eleva de inmediato el ingreso disponible; sin embargo, ofrece al trabajador —y también a los independientes— mayor certidumbre sobre el futuro individual y familiar. El incremento decidido y generalizado del ahorro institucional es viable en la presente coyuntura precisamente porque le crea al Estado una fuente adicional de ingreso que, usada con acierto y disciplina, dilata su margen de maniobra. Por cierto, si el Estado empleara estos fondos torcidamente, lesionaría su legitimidad precipitando la crisis que ya se examinó.

EL ESTADO LATINOAMERICANO: ENTRE EL LEVIATÁN Y EL PATRIMONIALISMO

He comentado al comienzo de estas reflexiones qué circunstancias económicas, demográficas, culturales y externas se han combinado en América Latina para ensanchar, en el curso de los años, el espacio de expresión y de control del Estado respecto a la sociedad civil. Ciertamente, existen diferentes tipos de conducta estatal,²¹ y ésta se ha traducido en variadas tareas de liderazgo, de fomento e incluso de reconstrucción macrosocial. En algunos casos, el Estado ha merecido con amplitud el mono-

polio legítimo de la fuerza; en otros, se ha cuestionado y resistido tal facultad. En definitiva se capta, en términos generales, una tendencia secular hacia el patrimonialismo que entraña un recorte de la autonomía de los grupos extraestatales y una pugna, en diferentes planos y con banderas desiguales, dentro del perímetro estatal.

En otras condiciones, esta tendencia podría ser alentadora, pues se tendría un Estado comprometido robusta y flexiblemente con el desarrollo. Sin embargo, la experiencia de los últimos años pide una revisión que en modo alguno significa adoptar el extremo sofocante del Leviatán ni las omisiones irresponsables del "Estado prescindente".

Urge una rectificación por las siguientes consideraciones. En primer lugar, en la región se tiende a coincidir con las opiniones de Maquiavelo y de Adam Smith, quienes se apoyaron en la experiencia europea: el Estado no es una institución voluntaria y necesariamente benévola; su conducta depende de los contrapesos que la norman. Imprevisiones mayores y descalabros causados por "guerras internas" han eclipsado cualquier imagen de benevolencia. El Estado latinoamericano debe ganar esta imagen, si la ha perdido, y enriquecerla, si se ha deteriorado.

Segundo, los análisis económicos indican que el Estado es un engranaje acumulador. No sólo "comparte el excedente" sino que compete en los mercados de trabajo y de capital en detrimento de otros grupos sociales. No sólo es un regulador: es un empresario. No sólo interviene en los procesos económicos: es un círculo dominante del mercado. No sólo norma a las transnacionales: pacta y emprende negocios con ellas.

La consecuencia de estos hechos es doble: por un lado, se ha reducido la competencia interna de modo que en la formación de los precios relativos gravitan variables extraeconómicas; por otro, los empresarios privados están perdiendo tanto legitimidad social como un espacio permitido de actividad. Así, la economía mixta se está debilitando para abrir paso a un sistema que todavía debe probar su eficiencia y su provecho social.

Por último, el propio Estado —patrimonialista como liberal— ha tolerado a menudo procesos de desnacionalización económica, bien por cálculos tíscales, bien para lograr una dinámica de crecimiento de la cual depende su estabilidad burocrática.

Ante este cuadro —y considerando las actuales presiones coyunturales— deben redefinirse las reglas de juego con claridad: o se marcha resueltamente a un capitalismo de Estado, o se consolida la economía mixta. Juzgo que la ambigüedad y el zigzagüeo prevalencientes son hoy insostenibles. Cada país escogerá una opción conforme a sus intereses y a su dotación de factores. La elección es válida en cualquier caso y habrá de gestar un estilo peculiar y duradero de desarrollo. Pero es ya inaceptable la "reorganización perpetua" de las instancias públicas pues hace flaquear la capacidad de orientación y de negociación del Estado, al tiempo que genera políticas de estrecho plazo dimanadas de inestables componendas internas.

20. Este tema se ignora en estudios estrechamente sectoriales aunque valiosos en sí mismos. Por ejemplo, CEPAL, *Problemas recientes de la industria latinoamericana* (E/CEPAL/Conf. 76/L.2), 12 de abril de 1984.

21. Como los que distingue A. Ferrer, "El sector público en el desarrollo económico", en M.M. Carrillo Huerta (comp.), *Teoría y política económica en el proceso de desarrollo* (ensayos en homenaje a Víctor L. Urquidí), Universidad Veracruzana, México, 1984.

LOS RIESGOS DEL NEOFEUDALISMO

La concentración urbana, el desarrollo industrial y la educación difundida han traído consigo en la región una diversidad social que favorece el crecimiento de largo plazo. Sería ocioso detenerme aquí en los caracteres y repercusiones de este proceso. Tampoco parece pertinente hacer un recuento —por bien sabido— de las deseconomías que ha ocasionado. Se juzga más oportuno plantear la sustancia y las implicaciones de un fenómeno que despunta: el neofeudalismo social.

¿Qué quiero decir? Como resultado de la rigidez en la estratificación, el reparto clasista del espacio urbano y la fragmentaria integración nacional, están brotando en varios países del área compartimientos estancos que cultivan el aislamiento selecto de grandes grupos. Con frecuencia, la comunicación entre ellos es indirecta, a través de la televisión o la radio. El contacto personal es raro y generalmente instrumental (no expresivo); la fricción es mínima, por lo cual los conflictos quedan latentes o disimulados; las lealtades se dirigen al grupo cercano de referencia en menoscabo del consenso nacional, e incluso los cuerpos de vigilancia se están “privatizando” para proteger este régimen neofeudal.²²

Repárese en que fenómenos aparentemente similares se presentan en sociedades industriales: sin embargo, sería un error perder de vista el contexto. No es lo mismo encarar una fragmentación social *de puñales* de fortalecer el consenso comunitario, que aislarse en condiciones de disenso colectivo. El primero puede llevar a formas *activas* o voluntarias de cooperación, permitiendo una movilidad amplia y una recirculación constructiva de élites; el segundo cierra las vías de contacto, tiende a estigmatizar a los grupos, y los líderes suelen reclutarse en un espacio social estrecho que se autorreproduce.

En otras palabras, la *anomia* posindustrial es creativa, reclama la comunicación, y el encapsulamiento social presenta paradójicamente grietas promisorias. En cambio, el neofeudalismo que se verifica en la industrialización trunca y tardía es autoritario, socialmente incestuoso y eterniza las distancias sociales con temible tozudez.

Por añadidura, la neofeudalización entraña la reaparición de formas económicas tradicionales en las transacciones y en la formación de precios relativos.

Naturalmente, esta caracterización no vale por igual en todos los países de la región; pero las tendencias recesivas actuales están fortaleciendo las defensas de clase. Los grupos tienden al hermetismo ecológico y social para esquivar fricciones inconvenientes. Esta activa “guettoización” produce una convivencia inerte, un sistema de soledades partidas y compartidas, un neofeudalismo, en fin, que no llega *después* de la madurez económica sino en un medio estancado y regresivo, que podría inclinarse hacia una caótica desestabilización.²³

Mal se perfilará el devenir social latinoamericano si estas señales de neofeudalismo persisten. Sin duda, están vinculadas con

22. Alusiones primeras al respecto se encuentran en M. Wolfe, “La participación: una visión desde arriba”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 23, Santiago de Chile, agosto de 1984.

23. I. Howe atisba estas posibilidades en el Tercer Mundo. Véase “El desengañamiento de los sesenta” en *Vuelta*, México, marzo de 1983.

la doble crisis económica y política a la que se aludió en páginas previas; es un mecanismo desesperado de defensa colectiva. Pero hay que atacarlo a tiempo, a medida que las perturbaciones se suavicen. De lo contrario, pienso que adquirirá dinámica propia.

LA CULTURA TECNOLÓGICA IMPRESCINDIBLE

El estudio comparado del desempeño industrial y tecnológico en los “centros” y en las “periferias” lleva a la ingrata conclusión de que la brecha en *algunas* ramas es hoy irreversible. El hecho resulta de dos tendencias: a) el acortamiento de los plazos entre creación científica e innovación en las economías industriales, merced a un sistema perfeccionado de administración y enlaces. Si en los años cuarenta ese plazo era de 12 a 15 años, en la última década se ha abreviado a un lustro, y tal vez a menos, y b) los países en vía de desarrollo no han formulado políticas explícitas y persistentes ni en la administración de la ciencia y la tecnología ni en las tareas de gestión técnica. Se percibe un estancamiento abrumador en esta materia precisamente cuando el conocimiento se duplica cada siete a diez años.²⁴

Una brecha irreversible en *algunas* ramas ha dimanado de estas dos tendencias. Sin embargo, todavía no se percibe en la región una distancia tecnológica inalcanzable en *todos* los sectores. Aún hay tiempo para ingresar selectivamente a la curva exponencial del saber productivo.

Propongo aquí cuatro medidas que podrían facilitar la reinserción de América Latina en las corrientes mundiales de tecnología y de comercio no tradicional.

a) Los funcionarios públicos y los empresarios han de adquirir una *cultura tecnológica*, esto es, una sensibilidad más aguda con respecto a la importancia de este nuevo y determinante factor de producción. No se habla de instrucción tecnológica ni mucho menos de exhortaciones retóricas —congeladas en planes— en favor del avance técnico. Se dice *sensibilidad* para captar definitivamente y profundamente que la tecnología es el vehículo —acaso el único, con prescindencia del régimen político dominante— para mejorar las ventajas comparativas y dinámicas de la economía latinoamericana.

b) La propagación del ciclo-producto de *cada* bien y servicio debe estudiarse con suma atención. De momento, la discusión sobre el tema es aleatoria y entraña una fustigación ideológica —nada iluminadora— de los centros de propagación. Si el mecanismo se entiende en sus dimensiones estratégicas, comerciales y financieras, podría reproducirse dentro de la región en unidades intensivas en investigación y desarrollo. Sólo entonces se podrá captar el tipo de entorno internacional que motiva a ese ciclo y emprender estudios prospectivos pormenorizados de los nuevos campos de investigación que presiden el intercambio internacional.

c) Las políticas en boga conducen a resultados modestos, resultados que agravan el brete regional. Es preciso experimentar nuevas fórmulas, como el “principio de neutralidad” que se abordó en otro punto de este ensayo. La aplicación del citado principio en el marco de una cultura tecnológica puede sacudir favo-

24. Véase N. Rosenberg, *Tecnología y economía*, Ed. Gili, Barcelona, 1979, y M. Usui, “Educación superior en la sociedad en vía de industrialización”, en M.M. Carrillo Huerta (comp.), *op. cit.*

rablemente los equilibrios de atraso que las crisis presentes han puesto al desnudo.

d] Para alimentar constantemente estas medidas, es materia perentoria constituir un *banco tecnológico latinoamericano*, que podría gozar de especificidad funcional y de autonomía, o bien representar una división cardinal del Banco Interamericano de Desarrollo o del propuesto Banco del Sur, si llega a tomar cuerpo.

DESVINCLACIÓN, NEOIMPERIALISMO, INTERDEPENDENCIA Y VIRAJE

Si se examinan cuidadosamente con perspectiva regional las corrientes comerciales y tecnológicas de los países agrupados en la OCDE, por un lado, y los nuevos sistemas de control internacional, por otro, el entorno internacional encierra tendencias *objetivamente* hostiles a América Latina, a menos que ésta sepa resistirlas con sabiduría. ¿Cuáles son las opciones?

a] *Desvinculación*. Como bien se sabe, los países industriales han levantado una red interna de transacciones de bienes, servicios, capital e información que deja atrás a la tradicional división del trabajo. Algunos ideólogos del Tercer Mundo, defraudados por la postergación del reordenamiento de la economía internacional, vienen reclamando la desvinculación (*de-linking*) con respecto a los centros. Este apremio podría ser satisfecho más rápido de lo que aquellos ideólogos suponen, pero con resultados tajantemente negativos. Preocupados por una desestabilización que "importarían" desde la periferia por la vía de desarreglos financieros generalizados, o en virtud de una redefinición radical de los intereses geopolíticos, los "centros" podrían inclinarse a una *desinversión sistemática* en la región, con el fin de concentrarse en la red dinámica arriba señalada. Así, los centros *tomarían la iniciativa* en la desvinculación, y América Latina vería acelerada su marginación secular del comercio internacional. Cada país —o el área entera— bajaría una "cortina" aislante; sin estímulos externos todo puede ocurrir: desde el levantamiento de una nueva cultura económica, singular y pujante, hasta un retroceso sustentado en la "acumulación primitiva" y en una pugna selvática por los recursos aún disponibles.²⁵

b] *El neoimperialismo*. Con o sin desvinculación, los países industriales podrían decidir, con instrumentos tecnológicos conocidos, y la militarización del espacio exterior, la instalación de "controles" de los núcleos neurálgicos de la región, especialmente de los países que poseen gravitación geopolítica y recursos estratégicos. De hecho, esta tendencia viene cristalizando en la forma de un "imperialismo cibernético" que garantiza estos controles selectivos.²⁶ La carrera armamentista dentro del área, la conversión de algunos países latinoamericanos en exportadores de equipo militar, los conflictos bilaterales latentes, las migraciones dentro del hemisferio, que pueden aparejar trastornos considerables: estas circunstancias justifican aquel género de imperialismo. Por supuesto, los daños de éste serán mayores con la desvinculación y con la continuidad de la insuficiencia tecnológica.

c] *Interdependencia*. Consideradas estas posibilidades y los riesgos saltantes que acarrearán, la región debería estimular la interde-

pendencia con madurez, sin incurrir en resentimientos que traban el diálogo.²⁷ Los países deberían asumir la responsabilidad colectiva por yerros y carencias, procediendo a una autocrítica implacable sin llegar, desde luego, a gratuitas autoflagelaciones. Esto no significa que el entorno internacional haya sido benévolo ni que haya impedido los aprietos conocidos de la región. Pero una sobreideologización satanizadora sólo reportará menudas gratificaciones psicosociales, incluso si poseen una dosis apreciable de justicia y acierto. De hecho, las relaciones entre países se rigen por una lógica propia, huérfana de los afectos que suelen unir a los hombres. Confundir los dos tipos de ética condujo, en el pasado, al irrealismo pertinaz; y ahora llevaría a un carnaval de odios. Ni uno ni otro procuran soluciones discernibles.

Económicamente, estas apreciaciones implican un fomento persistente y competitivo de las exportaciones no tradicionales.

d] *El viraje*. Como resultado de la deslegitimación económica y política acumulativa, algunos países latinoamericanos podrían seguir un modelo radical de transformación. Ya existen experiencias. No hay razón alguna *a priori* para suponer que no habrán de multiplicarse. Desde luego entrañan costos sin precedente, mucho más altos de lo que imaginan los que profesan esta opción. Pero también los costos de oportunidad podrían ser enormes.

LO QUE EN VERDAD ESTÁ EN JUEGO

Esta década de los ochenta es determinante para el devenir de los países latinoamericanos. Si habrá de ser "trágica", "perdida" o "promisoria" dependerá de lo que se haga y se escoja en su curso.

La atención exagerada al endeudamiento externo apareja un riesgo abrumador: aplicar todos los empeños a la coyuntura con planes contingenciales y de corto vuelo. Hay bases sólidas para suponer que los pasivos acumulados serán recalendariados o re-documentados en casi todos los casos, y que porciones de esos pasivos se transformarán en tolerables fondos revolventes. Ninguna de las partes —pese a que la mayoría de las democracias industriales es hoy conservadora— tiene interés en avivar una inflamada economía del resentimiento que trastornará la cooperación multilateral genuina. Este tipo de economía justificará, por añadidura, el armamentismo y la suspicacia universal, con efectos deprimentes para todas las partes.

Lo que en verdad está en juego en el decenio presente es la dirección cristalina que los países deberían adoptar. Hay todavía capacidad y posibilidad de elección. El racimo de curvas exponenciales que caracteriza a la mayoría de los problemas del área aún ofrece resquicios. Pero el tiempo se agota. El estilo de desarrollo, la brecha tecnológica, el tipo de inserción internacional, el alcance y los límites del Estado: éstos y otros temas ya no admiten la sistemática indefinición o la cómoda inercia histórica. En dos palabras: la legitimidad institucional y la viabilidad estructural de América Latina se decidirán en esta década.

Ranke observó más de una vez cómo algunos países marcharon lúcidamente al abismo. ¿Por qué América Latina habrá de dispensar ejemplos adicionales a los epígonos del insigne historiador? □

25. Quien se interese en "escenarios" de esta índole puede consultar W. Clark, *Cataclysm*, Sidgwick and Jackson, Londres, 1984.

26. El concepto fue desarrollado por J. Hodara, "La finlandización de México", en *Vuelta*, México, enero de 1982.

27. Véase *Interdependencia económica: perspectivas desde América Latina*, op. cit.