

# Estructura, Instituciones y Cambio Económico\*

Por ALBERTO BALTRA CORTÉS

*“Cuando la estructura de la sociedad opone obstáculos a la transformación, hay que modificarla o destruirla si es que, en realidad, se desea progresar. Por esta causa, el desarrollo económico es un proceso revolucionario”.*

## I

EL desarrollo de las economías no se lleva a cabo en el vacío, sino en una matriz que contiene valores sociales y culturales que pueden impedir o facilitar que el proceso de crecimiento adquiera la velocidad y continuidad necesarias.

El proceso de crecimiento económico no es exclusivamente económico ni en sus orígenes ni en sus consecuencias. Es la sociedad entera la que cambia y se pone en movimiento. No sólo hay cambio económico, sino que —fundamentalmente— el cambio es social. De poco o nada sirve la búsqueda del desarrollo si la estructura de la sociedad no satisface los supuestos y exigencias que se precisan para que la sociedad acoja los estímulos iniciales y responda generando un proceso de crecimiento capaz de sustentarse por sí mismo. El proceso es autoexpansivo o capaz de sustentarse por sí mismo cuando la economía genera un volumen de ahorro que permite a la inversión alcanzar la tasa necesaria para que el desarrollo de la economía sea el que la sociedad exige.

Cuando la estructura de la sociedad opone obstáculos a la transformación, hay que modificarla o destruirla si es que, en realidad, se desea progresar. Por esta causa, el desarrollo económico es un proceso revolucionario. En un Informe de las Naciones Unidas se dice al respecto: “En cierto sentido, el progreso económico no puede realizarse rápidamente sin ajustes dolorosos. Hay que descartar antiguas teorías; las viejas instituciones sociales tienen que desaparecer; es necesario romper los lazos de casta, de credo y de raza y muchas personas incapaces de amoldarse al progreso ven desaparecer sus esperanzas de alcanzar una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar íntegramente el precio de un progreso económico rápido. A nuestro modo de ver, hay varios países insuficientemente desarrollados donde la concentración del poder económico y político en manos de una clase reducida, cuyo principal interés es conservar su riqueza y sus privilegios particulares, no permite esperar mucho progreso económico mientras que una revolución social no produzca un cambio en la distribución de la renta y el poder” (1).

\* El presente trabajo, originalmente presentado en la III Conferencia de Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales, Comisión de “Reforma de Estructuras” celebrada en Santiago de Chile, entre el 21 y el 28 de abril de 1963, fue publicado en “Panorama Económico”, No. 236, Chile, 1963.

(1) Alberto Baltra Cortés, D. R. Gadgil, George Hakim, Arthur Lewis y Theodore Schultz, “Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados”. Naciones Unidas, 1951, pág. 15.

El cambio de las estructuras es una de las fuerzas propulsoras del crecimiento. Sin embargo, no puede olvidarse que, por su parte, la estructura de la sociedad va cambiando a medida que la economía se desarrolla. Esta acción recíproca entre el fenómeno económico y su medio social plantea problemas muy complejos, que recién empiezan a inquietar el pensamiento científico predominante. Sin embargo, son de suma importancia para explicar el crecimiento de las economías. En efecto, se trata de elaborar una dinámica social, en el más amplio y complejo sentido de las palabras. Para ello, hay que analizar el modo en que los factores económicos, articulándose con los factores exógenos o extraeconómicos, configuran la evolución y el progreso de la sociedad. Aun cuando la ciencia de nuestro tiempo avanza con rapidez desconocida, parece sensato pensar que deberán transcurrir varios años antes de que se disponga de una primera concepción sistemática sobre el tema.

## II

En amplia medida, los cambios de estructura condicionan el desarrollo económico. Esto es particularmente efectivo en el caso concreto de América Latina. En un documento que la CEPAL acaba de hacer público, dice enfáticamente: "Los males que aquejan a la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existente y de la escasa aptitud del sistema económico —por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento" (2).

No insistiremos sobre este punto, acerca del cual mucho se ha dicho y escrito. No está de más, eso sí, recordar que los dos problemas fundamentales de las economías latinoamericanas consisten en imprimir suficiente rapidez al ritmo del desarrollo y en mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Tampoco es nuestro propósito aportar pruebas estadísticas de lo que se viene afirmando pero parece útil citar algunas cifras que destaquen el alcance y profundidad de aquellos dos grandes problemas básicos.

Desde hace casi ya un decenio, el ingreso per cápita latinoamericano crece con una tasa anual de 1%. En Europa occidental, la tasa es del 3.7%; en Japón llega al 8.3%; en los países socialistas de Europa Oriental oscila entre el 5.3 al 9%. Con el ritmo actual, América Latina demoraría 70 años en duplicar su ingreso por habitante. Las cifras, por sí solas, muestran la gravedad de la situación de América Latina.

En la distribución del ingreso, existe una desigualdad incompatible con elementales principios de justicia social. Según la CEPAL, el 5% de la población de América Latina absorbe los 3/10 del consumo total mientras que, en el otro extremo, el 50% de esa población consume tan sólo los 2/10 (3). Los sectores privilegiados tienen un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los sectores abandonados. Si para aumentar la inversión, se redujera el consumo de los primeros, de manera que no fuese sino 11 veces más alto, la tasa de crecimiento del ingreso per cápita podría subir del 1 al 3%. Si el consumo de los sectores favorecidos sólo fuera 9 veces mayor, sería posible que el ingreso per cápita aumentara con una tasa de 4% al año.

Ninguno de estos grandes problemas latinoamericanos puede resolverse dentro de las actuales estructuras: Su solución demanda otras estructuras, pues el sistema en vigencia ha sido incapaz de lograrlo. Por tanto, el cambio de las estructuras es condición de nuestro desarrollo económico. De ahí, la necesidad de esclarecer el concepto de estructura, porque sólo de este modo puede darse contenido concreto a la expresión "reformas o cambios estructurales" que, desde hace algún tiempo, se está utilizando con frecuencia y, muchas veces, no sin ligereza.

## III

Para algunos economistas, las estructuras son los marcos dentro de los cuales se desarrolla la actividad econó-

mica. En consecuencia, las conciben como elementos exógenos o ajenos a la economía misma. Fue lo que entendió Lucien Brocard cuando, en 1934, habló de "las condiciones generales de la actividad económica" (4). Sin embargo, la distinción clara y definida entre "los cuadros" y "el mecanismo" de la economía se debe a Gaëtan Pirou (5). La estructura son los cuadros, o sea, los elementos fijos, rígidos e invariables, que el economista debe aceptar como base de sus estudios. Las estructuras son "los datos" o supuestos, que se encuentran más allá del territorio que constituye el objeto de las preocupaciones de la teoría económica. Este criterio es estrecho, unilateral y deformante, pues aísla y separa lo que se encuentra indisolublemente unido y relacionado. En efecto, el hecho económico no puede separarse del resto de los fenómenos sociales. Como anota Schumpeter, "los acontecimientos sociales constituyen un todo. Forman una gran corriente de donde la mano ordenadora del investigador extrae, a viva fuerza, los hechos económicos. Calificar un hecho de económico es ya una abstracción, la primera de las numerosas abstracciones que las necesidades técnicas imponen a nuestro pensamiento cuando éste quiere reproducir o explicar la realidad. Jamás un hecho es puro o meramente económico hasta en su subsuelo. Siempre presenta otros aspectos que, a menudo, son más importantes" (6). Todo fenómeno económico tiene concomitancias con el medio social en que surge y se desenvuelve. Por esta causa, el criterio que asimila la estructura al "dato" corta los vínculos entre lo económico y lo social, impidiéndonos comprender y explicar la realidad.

Con sobrada razón, François Perroux advierte que si las estructuras se estiman "datos", no le corresponde a la teoría económica explicarlas ni, tampoco, buscar los motivos que explican su cambio (7). Es obvio que esta actitud se encuentra muy distante del verdadero papel que le cabe al economista contemporáneo y, sobre todo, al que analiza los problemas que plantea el subdesarrollo. El examen de estos problemas ha arrojado luz sobre una gran verdad que estaba oscureciéndose, cual es, el carácter social del hecho económico. "La teoría del desarrollo es un campo de investigación y de trabajo en que se manifiesta con suma claridad la extrema dependencia de la economía con respecto a las otras ciencias sociales" (8). Por esta causa, si para el economista las estructuras son "datos" y si tales "datos" o elementos invariables están compuestos por las instituciones jurídicas y políticas, los fenómenos sociológicos, los valores individuales y colectivos, resulta, entonces, que el economista renuncia al análisis de factores sin los cuales no es posible explicar los fenómenos del crecimiento ni la evolución o transformación de los sistemas.

No obstante, esta concepción —estrecha y limitada— de las estructuras sigue teniendo adeptos. Así, por ejemplo, Antoine Murat, en obra muy reciente, trata de "los cuadros generales de la actividad económica" y, concretamente, se refiere a "datos de orden físico, exteriores al hombre, y de otros, más numerosos, de carácter humano y que son de orden demográfico, institucional o jurídico, técnico y estructural" (9). Hasta cierto punto, éste es, también, el criterio que adopta Simón Kuznets para determinar el producto del gobierno (10).

Se debe reconocer, sin embargo, que el anterior no es el pensamiento predominante y que, junto con agudizarse los problemas de las áreas subdesarrolladas, se ha puesto interés y énfasis en los aspectos sociales de la economía, como lógica consecuencia del hecho de que el subdesarrollo coincide con determinadas constelaciones estructurales, que

(4) Lucien Brocard. "Les conditions générales de l'activité économique", Paris, Sirey, 1934.

(5) Gaëtan Pirou. "Introduction à l'étude de l'Économie Politique", Paris, Sirey, 1938.

(6) Joseph Schumpeter. "Théorie de l'évolution économique", Paris, 1935, pág. 225.

(7) François Perroux. "Les Comptes de la Nation", Paris, Presses Universitaires de France, 1949, pág. 15.

(8) Moses Abramowitz. "The economics of growth". "A Survey of Contemporary Economics", Vol. II, pág. 177.

(9) Auguste Murat. "Notions Essentielles d'Économie Politique". Paris, Sirey, 1962, págs. 68-85.

(10) Simon Kuznets. "Government Product and National Income". "Income and Wealth. Series I", Bowes and Bowes, Cambridge, 1951, págs. 178-244.

(2) Comisión Económica para América Latina. "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", abril, 1963, pág. 3.

(3) Comisión Económica para América Latina, Ob. cit., pág. 6.

constituyen obstáculo para que esas sociedades puedan desarrollarse económicamente y alcanzar los niveles de vida, bienestar y cultura a que aspiran.

#### IV

La estructura concebida como el marco fijo e invariable en cuyo interior se desarrolla la actividad económica, no corresponde a la realidad. Los problemas del desarrollo no sólo han destacado la dimensión social de lo económico sino que, también, están interesando, cada vez más, al sociólogo en "los aspectos económicos de la sociedad y en el papel que juega la actividad económica en el orden social" (11). La estructura asimilada al "dato" es, pues, un concepto pesadamente anacrónico. De ahí, el esfuerzo de los autores por adentrarse en la noción de estructura y determinar su contenido esencial.

Según André Marchal, fue François Perroux el primero que formuló una definición precisa (12). Para Perroux, la estructura son "las proporciones y relaciones que caracterizan un conjunto económico localizado en el tiempo y en el espacio" (13). Este concepto de estructura proporciona un instrumento analítico de indudable importancia y utilidad, pues permite tener una imagen de la economía nacional que se analiza. En efecto, cuando François Perroux habla de "proporciones" se refiere a la importancia relativa de los diversos sectores que integran esa economía, como lo es, por ejemplo, la participación de las actividades primaria, secundaria y terciaria, en la composición del producto nacional bruto. Cuando habla de "relaciones" alude a los vínculos que existen entre los elementos que componen cada sector y, también a los que se traban entre los diversos sectores, como lo es, por ejemplo, la parte del ingreso nacional que absorbe el sector público por medio del presupuesto fiscal. Por último, Perroux señala que se trata de una economía concreta y no de un sistema abstracto. Es la economía de Francia, Chile o Cuba. No un modelo ideal o teórico. Para examinar esa economía concreta, Perroux la localiza en el tiempo y el espacio, o sea, la torna inmóvil, de donde deriva el carácter estático de su concepción de la estructura.

Este carácter no resta mérito a la idea de Perroux. Es un evidente progreso con respecto al criterio rígido y estrecho, que identifica la estructura con "los datos". Pero, no es aún una noción completamente satisfactoria. Desde luego, es un concepto que puede aplicarse a la estructura económica pero que difícilmente podría extenderse a las estructuras sociales o institucionales, que no pueden caracterizarse en función de sus "proporciones" y "relaciones". Además, aplicando este concepto se obtiene la imagen de una economía concreta, pero no se describe la forma en que opera, con lo cual se restringe la validez empírica del criterio propuesto. "Es esta falta de referencia a los problemas de funcionamiento lo que limita el alcance de las definiciones estáticas" (14).

Tal vez por esta causa, el profesor Perroux en su última obra, "L'Economie du XXeme Siècle", predefine la estructura sin acentuar el sentido estático, característico de su composición primitiva y agrega que, por el momento, "el saber científicamente controlado" no ofrece todavía sino un conocimiento bastante tosco de la estructura (15).

#### V

La concepción estática está lejos de la realidad, que es compleja, multiforme y variada, en constante cambio y movimiento. La estructura debe considerarse desde un punto de vista dinámico. La verdad es que no hay elementos que, intrínsecamente, sean rígidos e invariables. Todo depende del período analítico dentro del cual se les considera. La estructura puede, en algunos casos, ser factor de resistencia

o inercia pero, en otros, es posible se transforme en variable y, a veces, en variable motriz o propulsora, que favorece, estimula o propaga el cambio, en lugar de resistirlo o detenerlo. Además no basta con estudiar la estructura económica: El análisis debe abarcar las otras estructuras, o sea, tiene que contener tanto las variables endógenas como las exógenas, que, como anota Guitton, "la teoría distingue por las necesidades del análisis, pero que la vida no ha cesado jamás de presentar reunidas" (16). Lo que se trata de explicar es el cambio social, con sus diversos componentes, ya sean éstos económicos, demográficos, jurídicos o políticos, técnicos y culturales, etc. El espíritu científico no puede quedar satisfecho cuando se elude el problema a pretexto de que "el mecanismo" de la actividad económica es independiente de los otros elementos sociales, que se dejan de lado cubriéndolos con la denominación genérica de los cuadros" de esa actividad. Tampoco resulta satisfactoria la visión estática, que no explica ni puede explicar el proceso de desarrollo, sustancialmente dinámico.

Generalmente se admite que la primera concepción dinámica de la estructura fue de Ernesto Wagemann (17). Según Wagemann, "las variaciones estructurales son transformaciones orgánicas o constitucionales del sistema económico, mientras que las fluctuaciones cíclicas son fenómenos meramente funcionales" (18). Las ideas de Wagemann, articulándose con los períodos analíticos marshallianos, llevan a concluir que la estructura nunca es un elemento permanentemente rígido, sino que, a la inversa, es perfectamente posible que un factor de rigidez en período corto pueda convertirse en elemento propulsor dentro de los períodos largo o ultralargo. Así, por ejemplo, en período corto la organización institucional es "marco", es decir, elemento que no varía, pero en período ultralargo pasa a ser parte del "mecanismo", o sea una variable. La estructura puede ser un "dato" respecto de determinado período de análisis y no serlo con relación a otro. En consecuencia, el concepto de estructura debe definirse refiriéndolo a los períodos de análisis. Además, hay que definirlo en términos que reflejan su carácter dinámico. André Marchal dice que las estructuras son "los elementos de un conjunto económico que, en un período determinado, aparecen como relativamente estables con relación a los otros" (19). Por ejemplo, en período ultralargo todos los parámetros se transforman en variables y las estructuras pierden su rigidez para convertirse en elementos sujetos a mutación o cambio. En este período, el análisis deja de ser estrictamente económico y considera los hechos de la economía dentro del medio histórico, social, institucional, técnico o cultural, en que surgen y se desarrollan. Y no se trata de economía pura, sino de economía humana. El sistema económico de cada pueblo es el conjunto coherente de diversas estructuras compatibles. La pérdida de esta coherencia y compatibilidad genera las tensiones, desajustes o desequilibrios que se resuelven mediante el tránsito, pacífico o revolucionario, hacia un nuevo sistema que devuelva a las estructuras la coherencia y compatibilidad perdidas.

En período corto, las tensiones o desequilibrio estructurales no alteran el sistema imperante, aunque puedan conducir a reformas que no modifican su esencia. Es la dinámica dentro del sistema. En los períodos largo y ultralargo, los desajustes en la estructura se solucionan por medio de cambios estructurales que dan origen a un sistema distinto del que estaba en vigencia. Es la dinámica de los sistemas. Esta dinámica estudia el desaparecimiento y la génesis de los sistemas como consecuencia de su funcionamiento, contradicciones y deformaciones. Barré afirma que el análisis del desarrollo debe hacerse en una dinámica de las estructuras y ésta sólo puede concebirse como un estudio de la acción entre las distintas estructuras que caracterizan el sistema de una sociedad determinada. Tal dinámica consiste en investigar las compatibilidades estructurales que permiten o favorecen el crecimiento o las incompatibilidades que pueden frenarlo" (20).

(11) Wilbert E. Moore. "Economía y Sociedad". Santiago, Edit. Universitaria, 1961, pág. 15.

(12) André Marchal. "Systemes et Structures Economiques", Presses Universitaires, Paris, 1961, pág. 73.

(13) François Perroux. "Pour un approfondissement de la notion de structure". "Mélanges Witmeur", Paris, 1939, págs. 271-285.

(14) André Marchal. Ob. cit., pág. 76.

(15) François Perroux. "L'économie du XXeme. siècle". Presses Universitaires, Paris, 1961, págs. 285 y 286.

(16) Henri Guitton. "Stagnation et croissance économiques. Elements d'une dynamique séculaire". Revue d'Economie Politique, 1951, pág. 40.

(17) André Marchal. Ob. cit., pág. 77.

(18) Ernest Wagemann. "Economic Rhythm". MacGraw-Hill, New York, 1930, pág. 26.

(19) André Marchal. Ob. cit., pág. 78.

(20) Raymond Barré. "Croissance économique et structures sociales". Travaux du Congrès des Economistes de Langue Française, 1958, pág. 68.

## VI

Desde el punto de vista personal de los sujetos individuales, las estructuras presentan ciertas características que André Nicolai engloba bajo la denominación común de "la objetividad de las estructuras".

Las estructuras se imponen al individuo, quien debe adaptarse a ellas, sometiéndose a relaciones sociales que las más de las veces, no ha creado ni menos elegido. De la misma manera, tiene que aceptar valores, creencias y conocimientos elaborados por generaciones anteriores. El individuo debe sujetarse a normas de conducta y desempeñar papeles políticos, religiosos o económicos de acuerdo con "modelos cristalizados".

Por último, el cambio de las estructuras no depende de la voluntad individual sino que es el producto de la acción de las masas y de los grupos (21).

## VII

La estructura no es homogénea. Los elementos estructurales de una sociedad pueden agruparse en diversas categorías. André Marchal distingue cuatro: a) Las estructuras físicas o geográficas; b) Las estructuras demográficas; c) Las estructuras técnicas y económicas propiamente dichas, y d) Las estructuras institucionales, sociales y psicológicas (22). En nuestra opinión, hay que considerar una quinta categoría, compuesta por las estructuras culturales.

Las estructuras físicas o geográficas constituyen la base material de la actividad económica y se asemejan mucho a los "datos", o sea, lo que algunos autores estiman ser los elementos fijos e invariables que configuran el marco dentro del cual se desarrolla la actividad económica. Las estructuras demográficas se refieren a la cifra total de la población, su densidad, la distribución por edades y sexos, la proporción de población hábil y activa, la repartición de esta última entre las distintas actividades económicas, etc.

En cuanto a las estructuras técnicas, si bien es cierto que el desarrollo económico consiste en la asimilación y aplicación de la tecnología moderna por los países que hoy yacen sumidos en el subdesarrollo, no es menos verdad que, salvo contadas excepciones, el conocimiento técnico se encuentra tan universalmente difundido, que no existe una tecnología típica de cada sistema. El rezago tecnológico de las áreas subdesarrolladas no es un problema de falta de información sino que deriva de otras causas, entre las que ocupan lugar destacado, la insuficiencia del ahorro interno y el rápido crecimiento demográfico.

Las estructuras económicas propiamente dichas pueden describirse atendiendo a sus "proporciones" y "relaciones". Así, por ejemplo, la producción nacional presenta una determinada estructura, considerando el aporte al producto nacional bruto de los sectores primario, secundario y terciario, a la vez que la importancia relativa de las diversas actividades dentro de cada uno de ellos, etc.

## VIII

Las estructuras institucionales son jurídico políticas, en el sentido que regulan la acción del hombre, tanto en el orden privado como en el público, mediante disposiciones sancionadas legal, consuetudinaria o moralmente. Wilbert Moore dice que la institución es "un sistema de normas, es decir, reglas de conducta referidas a un aspecto importante de la vida social" (23). Estas normas señalan o prescriben el modo de vida de los pueblos y determinan la conducta del individuo. Hauriou distingue entre "instituciones-grupos" e "instituciones-cosas". Según Znaniecki, cada institución "representa la realización continua y duradera de una idea objetiva... como tarea o empresa a cumplir en el mundo empírico-social" (24). Cualquier grupo social, ya sea la familia, el sindicato, la iglesia o el Estado, constituye una institución grupo. Las instituciones-cosas, como el derecho de propiedad, por ejemplo, relacionan unidades sociales singulares.

(21) André Nicolai, "Comportement économique et structures sociales". Presses Universitaires, Paris, 1960, pág. 34.

(22) André Marchal, Ob. cit., pág. 120.

(23) Wilbert E. Moore, Ob. cit., pág. 29.

(24) Florian Znaniecki, "Organización social e instituciones". "Sociología del siglo XX". Ateneo, Buenos Aires, 1960, T. I, pág. 170.

Cuerdamente, no se puede pretender que la economía de un país adopte los modernos métodos industriales de producción, conservando intactas las instituciones propias de las comunidades preindustriales. El complejo institucional puede entorpecer el progreso, de la misma manera que el cambio oportuno de las instituciones puede facilitar o promoverlo. El desarrollo económico no es sólo una revolución tecnológica, "sino que, además, supone profundos cambios sociales que deben ser plenamente tomados en cuenta si se quiere que el proceso de desarrollo se traduzca en más altos niveles materiales y en un mayor grado de bienestar humano" (25). Del mismo modo que para disfrutar de las ventajas del transporte motorizado no basta con importar camiones y automóviles sino que es preciso construir buenos caminos, las nuevas formas de producir no pueden adoptarse sin cambios en las instituciones que rigen la vida de los grupos y de los hombres que los componen. El latifundio y el inquilinaje, por ejemplo, son instituciones feudales incompatibles con el desarrollo industrial. La desigual distribución del ingreso, la elevada propensión a consumir de los sectores privilegiados y los estatutos de excepción que permiten a las grandes empresas extranjeras dejar en el exterior parte considerable del valor de lo que exportan, son también, instituciones que impiden a la tasa de capitalización alcanzar los niveles que exige un desarrollo a tono con el rápido aumento demográfico del área latinoamericana. "Es la función general de las instituciones... relacionar los padrones sociales de conducta... con el sistema general de exigencias funcionales y de valores de una sociedad" (26). De aquí deriva, entonces, el carácter esencialmente relativo y mutable de los elementos que integran la estructura institucional. Deriva, también, la importancia decisiva que reviste el cambio de las instituciones en la promoción del progreso, pues sólo así se establece la coherencia y compatibilidad de éstas con las exigencias funcionales y los valores de la nueva sociedad.

## IX

La estructura social tiene que definirse evitando la ambigüedad que la expresión, por sí misma, sugiere.

La estructura social comprende la red de las relaciones entre los sujetos individuales, el conjunto de grupos sociales que caracterizan una comunidad y los vínculos que existen entre ellos. En consecuencia, incluye, por ejemplo, el estudio de las castas y clases. Rasgo importante de la estructura social es la movilidad, que se refiere tanto a la posibilidad individual de trasladarse de una a otra clase como la transformación de la estructura social misma a causa del cambio en la posición relativa de las clases dentro de la sociedad a que pertenecen.

En las sociedades latinoamericanas, la estructura social impide que surjan muchos de los elementos dinámicos que encierran las capas sociales medias e inferiores con lo cual se desperdician innumerables talentos y aptitudes. Factor determinante de la movilidad es la educación. En otras palabras, existe una clara interdependencia entre este aspecto de la estructura social y las que nosotros hemos llamado estructuras culturales y a las que luego deberemos referirnos.

Nadie puede desconocer la enorme trascendencia de la movilidad social en la promoción activa del desarrollo. La CEPAL dice que "acaso uno de los factores más decisivos en el desarrollo impresionante de Estados Unidos, primero, y de la Unión Soviética, después, con sus diferencias fundamentales de sistemas, ha sido el común denominador de un activísimo proceso de movilidad social que no se había cumplido hasta entonces bajo el signo de la industrialización" (27).

La estructura social de América Latina obstaculiza el desarrollo de las economías por la rigidez que imprime a la movilidad social, de donde resulta que el más escaso y valioso de los recursos —la inteligencia— se desperdicia, porque no se ofrecen amplias posibilidades de cultivarla.

(25) United Nations, "Processes and problems of industrialization in under-developed countries", pág. 24.

(26) Wilbert E. Moore, "The Social framework of economic development". Tradition, Values and Socio-Economic Development". Durham, 1961, pág. 63.

(27) Comisión Económica para América Latina, Ob. cit., pág. 69.

## X

Con el término estructuras psicológicas o mentales se designan los valores, o sea, los juicios sociales acerca de lo que se estima deseable o conveniente en el orden moral, espiritual, intelectual o material. En parte, por lo menos, estos valores se incorporan a las instituciones. En alguna medida, la dinámica social puede explicarse por la discrepancia que surge entre el sistema institucional y los valores o aspiraciones colectivas. La energía espiritual movilizadora por medio de fuertes sentimientos incorporados a la motivación de los pueblos constituye, sin duda, uno de los grandes y más poderosos motores del desarrollo y el progreso.

## XI

Están por último, las estructuras culturales. El desarrollo económico supone una educación amplia y diversificada, directa y útil, que abra oportunidades al cultivo de todas las aptitudes y al aprovechamiento de todas las inteligencias. La capacitación del personal de los cuadros especializados, de la mano de obra debidamente preparada, constituye factor básico del desarrollo de la economía. El crecimiento económico exige un cambio radical en la mentalidad de los países que están desarrollándose. La educación debe poseer la plasticidad adecuada para adaptarse, sin tardanza ni tropiezos, a los rápidos cambios de una nueva sociedad, que emerge en un mundo que se torna cada vez más complejo por obra de los portentosos avances de la ciencia y la técnica, que plantean inesperados problemas al hombre, la familia, los grupos y las sociedades.

El papel de la educación es activar, promover y orientar el cambio social. La educación puesta al alcance de todos, o sea, la educación auténticamente democrática, ha dejado de ser una aspiración social para convertirse en una imperiosa e insoslayable necesidad impuesta por el desarrollo económico.

La economía no puede crecer si carece de profesionales y técnicos en cantidad suficiente y de una mano de obra educada, o sea, con enseñanza primaria completa, que es el requisito indispensable para adquirir y dominar las técnicas que suponen los modernos métodos de producción. La tecnología contemporánea no puede asimilarse por un pueblo analfabeto o semianalfabeto. Por ejemplo, en material industrial se calcula que por cada 1% de aumento de la producción, se necesita que los técnicos de todas las categorías aumenten en 4% (28).

Las estructuras culturales latinoamericanas son, en extremo, deficientes. El 40% de su población es de analfabetos. El problema se agrava si consideramos, también, los semianalfabetos. La asistencia media de la escuela es sólo de un año. Más o menos, el 50% de la población en edad de educarse carece de la posibilidad de hacerlo. El panorama cultural se oscurece todavía más si tenemos en cuenta que, durante los próximos 25 años, deben incorporarse a la población activa algo así como 90 millones de personas: 25 millones vendrán a reemplazar a los que fallecen o se retiran del trabajo, pero 65 millones son cerebros y brazos adicionales que la actividad económica deberá absorber ofreciéndoles nuevas posibilidades de empleos. El esfuerzo educacional y tecnológico tendrá que ser gigantesco.

Las estructuras culturales pueden caracterizarse y describirse por el porcentaje de adultos analfabetos y semianalfabetos; la proporción de población con educación primaria, secundaria, universitaria y técnica completas; el porcentaje de mano de obra calificada; la importancia relativa de las diversas profesiones, etc.

Cuando existe armonía entre las exigencias del desarrollo y las estructuras culturales, el proceso de crecimiento se facilita considerablemente. En caso contrario, se dificulta y entorpece. En tal proceso, muchas veces aparece un retardo temporal, más o menos grande, entre la aparición de las nuevas funciones y la formación cultural de los individuos capacitados para cumplirlas. "La previsión de los estrangulamientos que puedan ofrecerse en la rápida creación de todas estas funciones, llenando lo antes posible los desniveles temporales producidos, es sin duda una de las tareas más for-

(28) Comisión Económica para América Latina, Ob. cit., pág. 68.

midables que han de afrontar las sociedades latinoamericanas, si no quieren que sufra atraso su desarrollo económico" (29). Para promover y facilitar el cambio económico, el sistema educacional debe adaptarse al individuo a las nuevas funciones que nacen con el progreso y sin cuya adecuada atención el desarrollo se detiene o resulta imposible.

## XII

¿Cuál es la relación dinámica entre las estructuras y el cambio económico?

El mecanismo es extraordinariamente complejo. En general, puede afirmarse que la tensión se origina en el desarrollo autónomo de las distintas estructuras. Puede, por ejemplo, que algunas se modifiquen con mucha rapidez mientras que otras no cambien o lo hagan con un ritmo diferente. También es posible que ciertas estructuras se muevan en determinado sentido en tanto que otras evolucionen en sentido contrario. De esta manera, dentro del sistema surgen las tensiones estructurales, o sea, crisis que conducen al cambio del sistema o a su transformación. Ya dijimos que el sistema económico de un país es un conjunto coherente de estructuras compatibles. Si, en todo o parte, las estructuras dejan de tener coherencia y se hacen incompatibles, el sistema se debilita y empieza a fallar demostrando incapacidad para resolver los problemas que se plantean en el grupo social. La tensión estructural no puede durar mucho tiempo ni exceder ciertos límites. Producida la tensión o desajuste, fatalmente llega el día en que sobreviene el cambio que configura un nuevo complejo coherente y compatible de nuevas estructuras. Así, nace otro sistema económico, capaz de resolver los problemas de la sociedad y permitir la continuidad de su progreso.

La tensión estructural aparece, sobre todo, a causa de los cambios en la forma de producir. En América Latina es la introducción o la necesidad de introducir las técnicas modernas para acelerar el ritmo del desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. "La penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo cambios radicales: cambios en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social" (30).

El pensamiento económico clásico y neoclásico no conoció o desconoció la relatividad de los sistemas, pues pasó por alto la circunstancia de que cada sistema económico está condicionado por un determinado complejo estructural. Carlos Marx fue una brillante excepción. Dijo: "En la producción social de su existencia, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de las fuerzas productoras materiales" (31). Marx distinguió, pues, entre las relaciones de producción y las fuerzas materiales de producción. Las primeras, que dominan y dirigen la acción de los individuos son dadas por las normas jurídicas, morales, consuetudinarias, etc. Las segundas, son dadas por la tecnología que prevalece en una época determinada. Según Marx, existe estrecha dependencia entre dichas relaciones y fuerzas, de tal suerte que, si en cierto momento, la técnica cambia o evoluciona sin que lo hagan las relaciones de producción, hay contradicción entre las relaciones y las fuerzas de producción ocurriendo una ruptura y un cambio en la estructura institucional. En el Tratado de Economía de Louis Baudin, profesor de la Universidad de París y jefe intelectual del neoliberalismo, se dice que "esta parte de la argumentación de Marx es completamente exacta y admitida hoy por una gran mayoría de economistas y sociólogos no marxistas" (32).

Aparte de la técnica, hay otros dos elementos estructurales que revisten un carácter propulsor particularmente poderoso: la población y las ideas. Johan Akerman concede análoga importancia a los cambios políticos, el desarrollo del crédito, la evolución de las relaciones entre la agricultura y la industria, y la modificación en la distribución del

(29) "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico". Revista de la Comisión Económica para América Latina, agosto, 1955, pág. 62.

(30) Comisión Económica para América Latina, Ob. cit., pág. 4.

(31) Carlos Marx, "Crítica de la Economía Política", Edic. española, Madrid, 1933, pág. 7.

(32) Louis Baudin, "Traité d'Économie Politique", Dalloz, Paris, 1951, T. 1, pág. 272.

ingreso (33). Sin embargo, parece que sólo la técnica, la población y las ideas son auténticas fuerzas motrices autónomas o independientes.

Bien conocida es la formidable influencia que el crecimiento demográfico está jugando en la extraordinaria tensión estructural que padece América Latina. A comienzos del siglo XX éramos 63 millones de habitantes y aumentábamos con una tasa anual de 1.8%. Ahora, somos 220 millones y crecemos con una velocidad del 2.9% al año. El eminente demógrafo francés Alfred Sauvy, que el año último visitó América Latina y dictó conferencias en esta casa de estudios, dijo, en septiembre de 1962, a su regreso en Francia que, en América Latina, se estaba formando una mezcla explosiva compuesta de tres elementos: "La miseria, el crecimiento demográfico y Fidel Castro" (34).

En 1959 escribió: "No es aventurado prever que, alrededor de 1980, América Latina estará sujeta a fuertes presiones demográficas a consecuencia del considerable aumento de su población total y de la oferta de trabajo. Si el desarrollo económico no ha adquirido, en este tiempo, un ritmo satisfactorio, América Latina puede sufrir graves perturbaciones" (35).

Todo lo anterior, pone de relieve el papel dinámico que en América Latina está cumpliendo la estructura demográfica. El aumento de la población latinoamericana que casi llega al 3% al año, ha provocado una grave y peligrosa tensión estructural.

El análisis del desarrollo de la economía presupone el de las otras estructuras y, principalmente, el de las estructuras institucionales, sociales, mentales y culturales. Pero, no sólo debe analizarse el complejo estructural del país en trance de desarrollo sino, también, la estructura de los países respecto de los cuales se está en algún grado de dependencia económica, como Estados Unidos en el caso concreto de América Latina. Así, por ejemplo, en nuestros pueblos el gran capital extranjero contribuye a conservar una determinada constelación estructural a través de su alianza con los intereses terratenientes y oligárquicos.

Debe reconocerse que el estudio de las estructuras no resulta simple debido, en parte apreciable, a las insuficiencias del instrumental analítico disponible. La dificultad surge, por ejemplo, cuando tiene que recurrirse a categorías de orden sociológico, pues aún no se han elaborado conceptos comunes que, con facilidad, puedan utilizarse en ambos campos. Esta parece ser una de las tareas básicas que debe realizar la dinámica de los sistemas.

### XIII

Frente a la tensión estructural caben dos actitudes. Son las que Erich Fromm ha llamado "el cambio anticipatorio" y "el cambio catastrófico" (36).

Las sociedades cambian. Es un hecho de la historia. Pero, ¿cómo ocurren esos cambios? Fromm dice que "la mayor parte de ellos han sucedido de modo violento y catastrófico. La mayoría de las sociedades... han sido incapaces de adaptarse voluntaria y pacíficamente a condiciones fundamentalmente nuevas anticipándose así a hacer los cambios necesarios... Quienes principalmente se opusieron al cambio fundamental fueron las élites que mejor aprovechaban del orden existente y que por ello no querían renunciar voluntariamente a sus privilegios... Otra razón igualmente importante consiste en un factor psicológico. Habiendo los conductores y conducidos hipostasiados y delicado su modo de vida, los conceptos de su pensamiento y su formulación de valores, llegan a consagrarse rigidamente a ellos. Hasta los conceptos muy ligeramente diferentes llegan a convertirse en algo intensamente perturbador y son mirados como embalsadas hostiles, demoníacas, enloquecidas, contra el pensamiento *normal y sano*. Para los conwellianos, los papistas

(33) Johan Akerman, "Structures et cycles économiques", Citado por André Marchal, "Méthode scientifique et science économique", Médecis, Paris, 1954, T. II, pág. 220.

(34) Alfred Sauvy, "L'Amérique du Sud en eruption", "L'Express", Paris, 27 septiembre, 1962.

(35) Alberto Ballra Cortés, "Crecimiento económico de América Latina", Santiago, 1959, pág. 41.

(36) Erich Fromm, "¿Podrá sobrevivir el hombre?" Edic. española, Buenos Aires, 1962, pág. 15.

eran instrumentos del diablo; los girondinos lo fueron para los jacobinos; los comunistas lo son para los norteamericanos... Es así como la historia del hombre es un cementerio de grandes culturas que llegaron a un final catastrófico en razón de su incapacidad para reaccionar planeada, racional y voluntariamente ante el desafío".

Añade Erich Fromm, que "el cambio anticipatorio y no violento también ha ocurrido en la historia. La liberación de la clase trabajadora del status de objeto de implacable explotación para convertirse en influyente consocio económico de la sociedad industrial en Occidente, es un ejemplo de cambio no violento en las relaciones de clase dentro de la sociedad. La aquiescencia del gobierno laborista británico a conceder a la India la independencia antes que verse forzado a hacerlo, es un ejemplo en el área de las relaciones internacionales. Pero, estas soluciones anticipatorias han sido, hasta ahora, las excepciones antes que la regla en la historia" (37).

### XIV

Finalmente, volviendo al temario de la Conferencia: ¿Cuál es, en América Latina, la misión que le corresponde a las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales en la reforma de las estructuras?

En mi concepto, y para utilizar la terminología de Fromm, esta misión consiste en preparar el cambio anticipatorio, o sea, hacer plena y cabal conciencia de que el progreso de la sociedad latinoamericana requiere cambios profundos y fundamentales, a fin de que su economía pueda desarrollarse con un ritmo que permita al hombre común alcanzar un nivel de vida decente y digno. Para este efecto y en el orden general de los estudios, debería despojarse a la enseñanza del carácter estático que, muchas veces, la caracteriza y lleva el espíritu del estudiante al convencimiento de que las instituciones no son creaciones eternas e inmutables sino que corresponden a ciertas estructuras, de tal manera que cuando éstas cambian, también deben hacerlas aquéllas.

América Latina está enfrentada a la urgencia ineludible de acelerar el ritmo de su desarrollo y mejorar la distribución del ingreso, a fin de responder, así, a las justas exigencias de una población en aumento explosivo.

¿Cuáles son las estructuras que obstaculizan nuestro progreso? Se han señalado muchas veces. La CEPAL acaba de destacar algunas, con una claridad poco habitual. Dice el informe: "La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho: a) Esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva; b) La estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso: el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas; c) Ese privilegio distributivo, no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad, en contraste con la precaria existencia de las masas populares" (38).

Hay por cierto, otras estructuras que entorpecen el desarrollo latinoamericano y que no están incluidas en esa enumeración. Por ejemplo, el trato de privilegio de que gozan los capitales extranjeros invertidos en actividades productoras de materias primas, combustible o alimentos.

En América Latina, las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales tienen como misión específica e insoslayable el estudio de los cambios institucionales necesarios para resolver los problemas básicos que agobian a los pueblos y las economías latinoamericanas. Sólo así estas Facultades podrán desempeñar un papel positivo y creador en el proceso de cambio que vive nuestra América.

(37) Erich Fromm, Ob. cit., págs. 16 y 17.

(38) Comisión Económica para América Latina, Ob. cit., pág. 4.