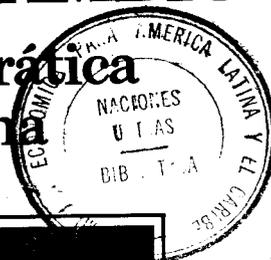


PROYECTOS DE CAMBIO

La izquierda democrática
en América Latina



330.98

C397

EURAL/Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas
Fundación Friedrich Ebert en Argentina

EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD

Lejos de constituir un producto acabado, una suma de documentos cerrados en sí mismo, la propuesta de este libro recupera el aspecto coloquial del debate actual en la izquierda latinoamericana; las grandes preguntas; respuestas aún parciales pero incisivas; desde los temas del dolor histórico hasta los nuevos cuestionamientos, no por fronterizos menos atinentes.

Héctor Aguilar Camín
Atilio Boron
Fernando Calderón
Adolfo Canitrot
Julio Cotler
Torcuato Di Tella
Gabriel Gaspar
Julio Godio
Luis A. Gómez de Souza
Franz Hinkelammert
José Miguel Insulza
Ricardo Lagos
Sinesio López
César Maia
Luis Maira
Oscar Moreno
José Nun
Henry Pease García
Teodoro Petkoff
Carlos Plastino
Juan Rial

ISBN 980-6110-20-X

PROYECTOS DE CAMBIO

**La izquierda democrática
en América Latina**

**EURAL/Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas
Fundación Friedrich Ebert en Argentina**

EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD

Prólogo 9

**Crecimiento, distribución y democracia:
alternativas de desarrollo económico
en América Latina**

Adolfo Canitrot 15
Ricardo Lagos 20
César Maia 32

**Cambios recientes
en la estructura social latinoamericana**

Atilio A. Boron 39
Julio Cotler 66
Teodoro Petkoff 72
Juan Rial 82

**Partidos, sindicatos
y movimientos sociales**

Torcuato S. Di Tella 91
Julio Godio 96
Luis A. Gómez de Souza 107
Fernando Calderón 112
Gabriel Gaspar 115
Sinesio López 120
Carlos Plastino 124

© 1988 by EURAL/Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas
Fundación Friedrich Ebert en Argentina
Editorial NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61.712, Caracas 1060-A, Venezuela

Portada: Ortizpozo
Fotocomposición: cb-arte
Impreso en Venezuela por Editorial Arte
ISBN 980-6110-20-X

**La izquierda
ante la cultura de la posmodernidad**

- 133 José Nun
149 Franz Hinkelammert
158 Héctor Aguilar Camín
166 Henry Pease García
171 Oscar Moreno

La crisis del sistema internacional

- 179 José Miguel Insulza
189 Luis Maira

205 Autores

Prólogo

Referirse a la izquierda democrática en América Latina es introducirse de lleno en un debate abierto, en una dinámica nerviosa de preguntas y propuestas sin acabado final.

América Latina vive un tiempo de crisis, sepulcro también de recetas que hoy sólo atestiguan la urgencia de la revisión y el cuestionamiento, de la necesidad de reabrir un debate a fondo. Pero son los nuevos marcos los que imponen la urgencia, reforzando los imperativos del intercambio de opiniones.

En este contexto en transformación se inserta la propuesta de este libro. Lejos de constituir un producto acabado, una suma de documentos cerrados en sí mismos, recupera el aspecto coloquial del debate actual en la izquierda latinoamericana, las grandes preguntas; las respuestas aún parciales pero incisivas; desde los temas del dolor histórico hasta los nuevos cuestionamientos, no por fronterizos menos atinentes.

La primera parte del volumen está dedicada a la relación entre crecimiento, distribución y democracia, que en América Latina en especial ha demostrado notables dificultades de compatibilización. En este marco, se analiza la reciente experiencia latinoamericana, con referencia especial a los casos de Argentina, Brasil y Chile, en la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación y crecimiento para la región. Ricardo Lagos se interroga entonces sobre los sujetos capaces de acumular e invertir en función de un necesario redespigue industrial. El Estado aparece en su discurso en un papel activo y central en la reconversión y generación de ventajas comparativas respecto de los requerimientos de reinserción en el mercado internacional, sin que ello inhiba la necesaria coparticipación del sector privado en el esfuerzo. Adolfo Canitrot, con referencia al caso argentino, asegura que el modelo tradicional basado en una economía cerrada —con un Estado fuerte como mecanismo de captación y transferencia de recursos— ha entrado en crisis. De allí la necesidad de un nuevo eje de crecimiento económico, orientado hacia una progresiva integración al mercado mundial. Por su parte, César Maia introduce la problemática de la transformación en la economía brasileña, atendiendo a los requerimientos de distribución del ingreso, en los marcos de una base social ampliada.

El segundo capítulo está referido a las transformaciones recientes de la estructura social latinoamericana. Atilio Boron hace una caracterización del capitalismo latinoamericano, articulando luego el espacio económico con categorías de análisis que expresan a la sociedad civil en sus manifestaciones políticas. La presentación de Julio Cotler está referida al proceso de radicalización política de la sociedad peruana, permeada por una ideología "neoindigenista" que supone, como sustrato, débiles mecanismos de integración social. Desde un enfoque venezolano, Teodoro Petkoff señala que en los últimos 30 años los grandes protagonistas alternados del hecho político-social en el continente fueron los militares y los partidos populistas o reformistas, interrogándose sobre las condiciones actuales de estos últimos para hacer frente a los profundos cambios sociales, económicos, ecológicos que vive la región. Por su parte, Juan Rial profundiza el tratamiento de la cuestión militar, interpretando a las fuerzas armadas como actores sociales que han adquirido importante grado de autonomía, con intereses propios, corporativos o institucionales. He aquí, según el autor, uno de los mayores desafíos de la transición democrática en países como Uruguay y Argentina.

El capítulo sobre partidos, sindicatos, corporaciones y movimientos sociales se inicia con un análisis de Torcuato Di Tella sobre los efectos de la crisis económica en la composición de clases, alianzas y organizaciones políticas, así como el papel que le toca a los intelectuales en la transición. Gabriel Gaspar, complementariamente, profundiza la relación entre corporaciones y representación política, tomando como referente la estructura de dominación corporativa en la región centroamericana. Fernando Calderón enfatiza un rasgo que, desde su punto de vista, adquiere significativa presencia en la región: la creciente separación entre las orientaciones de los movimientos sociales y el marco institucional democrático, cuyas consecuencias obligan a la reformulación de los sistemas políticos. Luis Alberto Gómez de Souza, mediante una aguda observación de los movimientos sociales en Brasil, señala la concurrencia fragmentada de las clases populares. Carlos Plastino, también desde una perspectiva brasileña y al referirse a la agenda de transición democrática, se interna en el análisis de la relación entre el Estado y las alianzas de clase, advirtiendo como una limitante del proceso democratizador la inexistencia de un nuevo pacto que exprese la transición. Sinesio López toma la rica experiencia político-social del Perú actual para desarrollar la interacción del Estado con los movimientos sociales que, en sus luchas con fuertes contenidos de reivindicación democrática, tienden a democratizar al propio Estado. Julio Godio reflexiona acer-

ca de la relación entre los partidos, sindicatos y movimientos sociales, como tema de las clases populares y, en particular, de la clase obrera y de sus organizaciones.

En el apartado referido a la izquierda ante la cultura de la posmodernidad, José Nun, al igual que Héctor Aguilar Camín, reflexionan acerca de la vinculación entre posmodernidad y América Latina. Luego se internan —aunque desde enfoques diferentes— en el problema de la democracia: el primero asumiendo la necesidad de ampliación de la democracia representativa o formal mediante expresiones de democracia directa. Aguilar Camín, por su parte, avanza sobre un planteo dicotómico —democracia formal o democracia real— como una disyuntiva sobre la que debe trabajar la izquierda latinoamericana. Oscar Moreno se ocupa de la utopía en tanto "astucia de la razón" que permite a la sociedad encontrar la forma de superar un orden injusto. Franz Hinkelammert, al intentar una caracterización del fenómeno de la posmodernidad, asume que aún "no sabemos nada" acerca de él; sin embargo, selecciona con agudeza un rico espectro de rasgos que tienden a perfilar el fenómeno. Henry Pease García, desde la compleja realidad peruana, advierte sobre la renovada vigencia de trazos más acordes con la "pre" que con la "pos" modernidad; tal el caso del fundamentalismo de Sendero Luminoso. Sin embargo, señala el autor, la diversidad se ha instalado también en Latinoamérica; en el propio Perú coexiste, junto a manifestaciones semejantes, una izquierda "aggiornada", profundamente involucrada con los destinos de la democracia, capaz de competir actualmente en tanto segundo polo electoral.

En el capítulo reservado al tema fuerzas democráticas ante la crisis del sistema internacional, los analistas aquí reunidos concuerdan en desarrollar el análisis a partir de la idea de ruptura del sistema hegemónico y de los intentos de recomposición que ha ejercitado Estados Unidos. En tal sentido, José Miguel Insulza ilustra acerca de las nuevas orientaciones del sistema, en especial la pérdida de capacidad para mediar las relaciones internacionales por parte de la superpotencia, que ha provocado la imposición de su proyecto unilateral. Ello ha significado, como contrapartida, la instalación de tendencias a la fragmentación y desintegración, como preludio a la recomposición del sistema. Según Luis Maira, la administración Reagan respondió a la declinación hegemónica de Estados Unidos con un marcado voluntarismo político, fácilmente constatable en las relaciones que mantuvo con América Latina. Ello afectó a la región con la profundización y recreación de conflictos en Centroamérica, la estrechez de los márgenes del quehacer internacional latinoamericana-

no por las imposiciones sobre la deuda, y una creciente marginalidad de la región desde la percepción norteamericana.

Todos los trabajos aquí reunidos fueron presentados en el IV Seminario Internacional de EURAL, junto con la Fundación Friedrich Ebert, dedicado a "Los proyectos de cambio y las nuevas condiciones del desarrollo latinoamericano". Este evento, realizado en la Sala del Museo del Banco de la Provincia de Buenos Aires, en esta ciudad, entre el 27 y el 29 de mayo de 1987, estuvo motivado por la necesidad de discutir y esclarecer los presupuestos básicos sociales, políticos y económicos de América Latina para fortalecer e impulsar la transición democrática. Con el mismo objetivo, la publicación de este volumen intenta contribuir a un debate todavía en ciernes, aunque no por ello menos necesario.

EURAL

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
Representación en Argentina.

CRECIMIENTO, DISTRIBUCION Y
DEMOCRACIA:
ALTERNATIVAS DE DESARROLLO
ECONOMICO
EN AMERICA LATINA

Adolfo Canitrot
Argentina

Ricardo Lagos
Chile

César Maia
Brasil

Adolfo Canitrot
Argentina

Voy a considerar esta exposición como una interrupción, por demás agradable, en mis tareas habituales. Entregarse a la reflexión sobre algunos problemas de largo plazo es como una especie de vacación, algo como un momento de solaz, cuando uno está permanentemente apretado, obligado a estar trabajando, día a día, en salvar situaciones que se suceden una a otra.

Entrando en el tema de largo plazo, quisiera acercarle algunas reflexiones sobre las cuales no garantizo que sean reflexiones terminadas, pero obedecen a lo que uno medita a medida que va buscando caminos para resolver las dificultades que tiene el manejo económico. Aquí hay algo que yo siempre rescaté como una tarea fundamental, como la tarea central. Y esta tarea es la que yo llamaría "la reconstrucción del capitalismo en Argentina", y creo que en general en toda América Latina.

Por reconstrucción del capitalismo entiendo la resolución de un problema tanto de crecimiento como de equidad, y esto requiere retomar lo que es esencial de la economía capitalista, que es el proceso de reproducción y acumulación de capital que, en último caso, es lo que justifica al capitalismo como sistema. Hoy, esto debe hacerse dentro de un marco global internacional, caracterizado por un grado muy notorio de desaceleración del crecimiento, respecto del que hubo hasta algún momento de la década de los 70.

Hubo una época, hasta la crisis del 30, en que Argentina y, creo que casi todos los países de América Latina, funcionaron como proveedores de materias primas, y el crecimiento económico se basó en la generación de oferta para los mercados internacionales. La crisis del 30 marca una división, un cambio de rumbo tal, que más tarde o más temprano, nuestros países inician un crecimiento hacia adentro, generado o planteado en términos de la expansión de sus propios mercados internos. Esto nos lleva a esos clásicos regímenes de los últimos 50 o 60 años, de economías cerradas, donde yo reconozco dos etapas básicas: una primera, que uno puede extender hasta fines de la década del 60, que corresponde a la aplicación de la estrategia de sustitución de importaciones, en que la preexistencia de ciertas demandas, atendidas previamente por oferta importada, pasan a satisfacerse con producción nacional. Y esto le dio un grado de dina-

mismo a la economía que se fue perdiendo hacia principios de los años 70. En Argentina hay un momento definido en el tiempo, en que se produce una caída en el nivel de actividad de la industria automotriz y representa el final del empuje de la sustitución de las importaciones.

Es interesante observar en todo este proceso, que va de los 30 hasta los 70, como el Estado cobra un papel cada vez más significativo. En el principio, porque la apelación a los mercados de capitales externos —fundamentalmente Londres antes del 30—, se interrumpió con la crisis, y la inexistencia de un mercado de capitales autóctonos hizo que el Estado pasara a ser el principal mecanismo de transferencia entre ahorristas e inversores, por métodos heterodoxos: crediticios, fiscales o por variaciones de precios relativos.

Estas transferencias de ahorros fueron desde el sector agropecuario y los sectores exportadores a los sectores industriales y, en algunos períodos, sobre todo a principios de los 60, desde los sectores asalariados, en momentos en que se agotó temporariamente la capacidad de los sectores exportadores agropecuarios para generar excedentes. Hay entonces una redistribución desde los salarios a la inversión.

El Estado tiene un papel central en este proceso de transferencia. El hecho, muy significativo y que para mí está en el fondo de la explicación de los problemas de la deuda, es que la resistencia de los sectores rurales y asalariados a transferir ingresos, se hace mayor cuando el proceso de sustitución de importaciones empieza a adelgazarse y surge un intento de forzar el crecimiento por acción directa del Estado. Notablemente, en Argentina, un régimen militar que sube con un programa liberal es el régimen más estatista, es decir el que otorga el más activo papel del Estado, como un último intento de inyección de crecimiento económico por vía de una activa intervención estatal.

La diferencia que hay entre el modelo de sustitución, que funcionó hasta mediados de los 60 con mucha fuerza, y el modelo estatista, en que el Estado capta los recursos y los distribuye, es que en el segundo caso no se trata tanto de hacer una inversión importante en sustitución de importaciones, como en infraestructura.

La inversión pública tuvo un aumento muy grande: inversión pública directa e inversión pública en lo que yo llamo "los para-estatales". Esto es, se genera alrededor del Estado un conjunto de los grandes contratistas, beneficiario de un mecanismo de subsidios —vía contratos—, en que el Estado opera como transferente directo de fondos, obtenidos en gran parte de los préstamos externos.

El crecimiento entonces fue tendiendo a sesgarse hacia características muy estatizantes. Es el Estado el que dispensa prácticamente el acto de inversión y aparece un conjunto de empresas estatales y un conjunto de empresas para-estatales, que finalmente no son más que la prolongación misma del Estado, aunque estén en manos privadas.

Esta sociedad está bloqueada a partir de mediados de los 60 por la incapacidad de obtener excedentes tanto del sector agropecuario como del sector asalariado, que han conseguido mecanismos que le permiten defender sus ingresos y es entonces difícil repetir la experiencia de los 30. Por ejemplo en los años treinta es característico que la caída de los precios agrarios, al bajar los costos de reproducción de la mano de obra, favorece una rápida acumulación de capital en la industria. Hoy no se puede hacer esto; el sector agropecuario tiene recursos que le permiten, no obstante la baja del precio internacional, defender una posición de ingresos relativos tal que la transferencia de los excedentes no se produce. Por el contrario, en lugar de bajar, el costo de reproducción de la mano de obra aumenta. Lo vemos desde el Plan Austral.

La inexistencia de mecanismos fáciles de captación de excedentes para transferirlos a la inversión plantea el hecho inflacionario. Es posible explicar la inflación en términos de la captación de recursos en el conjunto de la sociedad mediante los mecanismos inflacionarios. El Estado no está en condiciones de financiar los grandes proyectos de inversión que él mismo alienta, capta entonces mediante la inflación o capta mediante el endeudamiento externo, a fines de la década del 70. Se llega así a una situación crítica de este modo de extensión del mecanismo previo de sustitución de importaciones, que se quiebra en el momento en que se suspende por parte de los bancos acreedores la provisión elástica de fondos. En el momento en que se produce la inelasticidad en la provisión de recursos externos, el Estado deja de tener capacidad de manejar aun a sus contratistas y la inversión se derrumba. Entonces, el derrumbe de la inversión, que es en parte el problema consecuente de la deuda, es también consecuente al cese del funcionamiento de los últimos mecanismos que se habían utilizado para ampliar y para generar la reproducción de capital.

El Estado que emerge en 1982, en consecuencia, es un Estado que ha dejado de cumplir las tareas que fue tomando crecientemente desde 1930, ocupando una posición cada vez más significativa en el funcionamiento de la economía.

De pronto, este Estado, que está en el centro del problema de la

acumulación, desaparece en su capacidad de generar las transferencias y subsidios que la hicieron posible. El drama nuestro, como de gran parte de países en situaciones similares, es la desaparición del Estado como actor principal en el acto de inversión. Esto lleva al tema muy serio: ¿Cuál es el papel del Estado? Yo creo que la mayor parte de la reflexión sobre la reconstitución de un sistema de acumulación capitalista está vinculada a la redefinición de este papel del Estado.

Lo cierto es que el país, desde 1982, no tiene respuesta, no ha encontrado una respuesta sustitutiva a aquello que desapareció. Y esto es producto de la dificultad de reordenar un crecimiento económico sobre la base de un eje distinto del que funcionó en el pasado. Simultáneamente, y como acotación, también la crisis del Estado significa la crisis del sistema de bienestar social en toda su extensión. La intensa puja salarial, en último término, es un efecto de la crisis. Aparece como el único mecanismo de mejoras de ingresos frente a la ruptura de un sistema que funcionó razonablemente, aunque con muchos defectos, hasta mediados de los 70. Cuando el Estado entró en crisis, entró también en crisis todo el sistema de salud, educación, jubilación, etc. Todo esto yo diría desordena el conflicto social, en cuanto hace mucho más difícil administrarlo.

¿Qué se puede pensar a la hora de buscar un nuevo eje del crecimiento económico? Lo cierto es que no hemos podido superar la etapa de capitalismo dependiente, desde los intentos iniciales de la década del 30. Hemos pasado 60 años (que históricamente visto, cuando uno hace miradas seculares, quizás no sea tanto tiempo, después de todo) sin llegar a constituir un sistema capitalista independiente. Una dependencia que para mí, tiene dos razones básicas (aunque pueda haber muchas más): una extrema debilidad en la capacidad de actuar internacionalmente en los mercados de productos industriales de modernas tecnologías, que lleva a una gran dependencia en los mercados más activos y más dinámicos, y en segundo lugar, la enorme dificultad de constituir un mercado de capitales autóctonos (o por lo menos integrados al mercado de capitales internacionales). La posesión de esas capacidades son para mí notas muy distintivas de economías capitalistas con niveles superiores de autonomía. Esta deficiencia es común a América Latina, y la respuesta que se busca, y que la crisis del Estado, tal cual esta planteada, está forzando a buscar, es la integración a la economía internacional.

Es muy difícil que nosotros podamos simultáneamente mejorar el funcionamiento del Estado, si al mismo tiempo no reconstituimos para la burguesía capitalista los mecanismos de acumulación.

Esta burguesía ha tendido cada vez más a pasar a ser dependiente del Estado (los que llamamos "capitanes de industria" son, en realidad, grandes contratistas). Fuera de los grandes contratistas, queda una que otra empresa de la época dorada, anterior a los 30 pero, en general, los grandes contratistas son las grandes empresas. Si alguno le saca los contratos a los contratistas, se desmorona nuestro capitalismo.

La necesidad de reconstituir un sistema capitalista donde el principal proveedor de excedentes ha dejado de funcionar, plantea cuán difícil es pensar en una reforma del Estado sin buscar otra génesis de acumulación que aparezca como alternativa. La única alternativa posible es buscar hacia afuera. Es proponer una economía capitalista integrada al resto del mundo, de modo que el contrato con el Estado sea sustituido por los contratos de negocios en el exterior. Hay, pues, una relación estrecha entre la reforma del Estado y la apertura de la economía en los dos sentidos principales mencionados: en términos de los mercados de bienes y en términos de los mercados de capital.

Es muy difícil que en este país, que tiene un cortoplacismo tan fuerte, los mecanismos de inversión se puedan reconstituir en el largo plazo exclusivamente sobre la base doméstica, y sin algún tipo de integración a los mecanismos de inversión internacional.

Uno se da cuenta de la grave dificultad que hay en esto. ¿Hasta qué punto estas economías están en efectiva capacidad de expandirse hacia la economía internacional? Se eleva el nivel de actividad interna y desaparecen las exportaciones. Seguimos teniendo una estructura tanto ideológica como de comportamiento, una estructura de funcionamiento de la economía en sus instituciones, una estructura real, que está asociada a un modo de crecimiento donde se espera que el Estado siga cumpliendo el papel central. A esta economía le cuesta derivar hacia otro lado; basta una pequeña primavera en el nivel de actividad para que los grandes planes de exportación de las empresas sean reabsorbidos en el mercado interno.

Luego, la meta es superar algún punto crítico de no retorno, a partir del cual los compromisos de exportación supervivan a las inestabilidades de la demanda interna. Yo estoy convencido, personalmente, que el cambio estructural más significativo, el que permitirá una modificación sustantiva en los comportamientos de los mercados de bienes, de trabajo y de capital, está asociado al establecimiento de una relación positiva —como vendedores— entre nuestra industria y el mundo exterior. También como una condición necesaria para la eficiencia del Estado en el largo plazo. Ahora bien, reco-

nozco que no hay garantías de éxito. Todo futuro es una apuesta. Pero entiendo que hay que afrontarla, porque la alternativa es el estancamiento y la decadencia.

Ricardo Lagos

Chile

Yo quisiera tomar algunos de los puntos que fueron tratados por Adolfo Canitrot, tal vez con un énfasis un poco distinto, y que es producto de dos elementos bastante obvios. Uno, la diferencia de perspectiva que da el tamaño del país del cual se está hablando, si bien, uno pretende hacer generalizaciones para América Latina, y lo segundo es la diferencia más importante, entre aquel que está en este instante en una función y en una responsabilidad, y que hace un alto para hacer una alocución como la que hemos escuchado, respecto de aquellos otros que obviamente estamos en una situación muy diferente.

Yo quisiera partir espresando algunas reflexiones, primero, respecto a los niveles y las experiencias del crecimiento que tuvo la región en el pasado, y cualquiera que sea la forma en que nosotros tratemos de hacer un análisis, un diagnóstico de lo que ocurrió en las décadas del 50 y 60; lo real es que aquellos niveles de crecimiento a nivel regional satisfactorios, del orden del 5 % anual acumulativo durante un período de 20 años, que si lo trasladamos en el tiempo, nos ha permitido duplicar el ingreso por habitante en la región, en ese período de 20 años. Lo que ocurre, me parece, es que eso la región lo logró sobre la base de que había un crecimiento bastante satisfactorio de los países capitalistas desarrollados en todo el período de los años 50, 60 y 70; en que se produjo un nivel de liquidez internacional, en la década de los 70, producto de un conjunto de elementos que no es el caso reseñar acá, pero que le permitió en cierto modo a América Latina, cuando empezó a tener dificultades externas, recurrir a esos niveles internacionales de liquidez — y que me temo que no van a estar disponibles hacia adelante —, y que fue en último término lo que le permitió a la región tener una capacidad para endeudarse de cierta envergadura.

En suma, lo que estoy señalando, es que con todas las dificultades y los juicios críticos que podamos tener, y que debemos tener, respecto de lo que fue el desarrollo de la región como tal y el crecimiento que tuvimos en los años 50 y 60, esos niveles de crecimiento (yo no diría precarios en cuanto a la figura, pero sí en cuanto al estilo, a los efectos y los problemas que subsistieron, no obstante de estar creciendo promedio de un 5%), fueron en buena medida una forma a través de la cual América Latina se logró insertar en el plano mundial, mientras había un nivel de crecimiento en el mundo que hoy no se está dando.

Entonces, me temo que lo que ocurre y nos tiende a suceder con mucha frecuencia, es que primero la crisis del 73 del petróleo y las dificultades para mantener los ritmos de crecimiento de las economías capitalistas desarrolladas, y luego la crisis más profunda de liquidez que ocurrió a comienzo de los 80, nos ha hecho perder la perspectiva de los años dorados del crecimiento de los países industrializados en los 50 y los 60, lo cual nos permitió en parte tener un cierto tipo de inserción y crecimiento nuestro satisfactorio, se acabaron. En consecuencia, no estamos ahora, me parece, en una situación de suponer que superadas las crisis que en este instante tenemos, los países industrializados van a volver a los buenos viejos tiempos de altos niveles de crecimiento.

Y éste es el punto central que a mi juicio nos condiciona, cuando queremos pensar en el largo plazo. Vale decir, para pensar en el largo plazo no podemos suponer que, superada esta situación de crisis coyuntural, vamos a tener de nuevo a EEUU, Europa y Japón con los niveles de crecimiento que vimos en el pasado. En tanto uno percibe con mucha claridad que en esos países se mantenían estos niveles de crecimiento, ya en la década del 60 (finales del 60) con mucha más dificultad que en el 50, en que los niveles de productividad en aquellos países estaban disminuyendo con diferencias muy notables propias de los distintos países (por ejemplo, la más alta productividad del Japón en relación a la productividad de EEUU, era más o menos, el triple). Pero lo importante es que, en términos de tendencias, tanto en EEUU como en Japón, caían los niveles de productividad.

En consecuencia, a la discusión que se sostiene ahora entre los países de la OCDE, acerca de cuál es la economía que debería ser motor, y la discusión que se hace en el Grupo de los 5, ahora Grupo de los 7; y las recriminaciones entre Reagan, Kohl y Nakasone, de quién debería hacer de motor, en el fondo lo que llevan implícito es, cómo podemos restablecer ciertos niveles de crecimiento, a sabiendas de que no vamos a tener las tasas que tuvimos en el pasado. En-

tonces, me parece que si tenemos como telón de fondo este elemento global, a partir de allí tenemos un buen desafío para decir: queremos estos proyectos de cambio para la región, pero las nuevas condiciones, ¿cuáles son?

Yo diría que la más importante de las nuevas condiciones es que estos países capitalistas industrializados tendrán niveles de crecimiento bastante más modestos, en un proceso de ajuste interno que, al menos yo, no tengo visión de cuánto tiempo va a durar. Pero lo que sí uno puede ver, es que las dificultades que ahora percibimos en términos de mayor proteccionismo; de los desequilibrios que están teniendo las estructuras de sus economías, como en el caso de la economía norteamericana, son de tal envergadura, que difícilmente aquello va a poder ser un mercado fácil para América Latina; cualquiera que sean los caminos que tome la economía norteamericana para resolver su desequilibrio en su estructura, en términos de los déficit que están teniendo, tanto en lo comercial como en el sector público. Esto va a obligar a esa economía a adoptar políticas de ajuste que nos van a significar dificultades crecientes para insertarnos en ese mercado.

Entonces, me parece que existe un primer elemento de mucha envergadura que nos crea una dificultad. A ese que yo llamaría "el telón de fondo", agregaría un segundo condicionante, que es la crisis de los 80. Esta crisis de los 80 agudizó el fenómeno de la falta de dinamismo de las economías industrializadas. Por una parte, se ha producido un fenómeno de falta de liquidez; aunque yo agregaría que los latinoamericanos no hemos llegado a ser, desde el punto de vista financiero, lugares muy sólidos para efectuar inversiones internacionales y, en consecuencia, América Latina va a presenciar en esta década, y probablemente en la próxima, el fenómeno de la falta de liquidez internacional y de bajo acceso a los mercados financieros. O, para ponerlo en términos más positivos, no vamos a conocer los buenos días de la década del 70, en que había una gran facilidad — como aquí se la ha recordado — en materia de liquidez y gran flexibilidad y elasticidad.

Como resultado de los elementos descritos, se va a producir entonces una fuerte restricción de lo que son las capacidades de exportación de América Latina hacia el mundo industrializado. La impresión que uno tiene a veces, al observar estos fenómenos, es que tal vez América Latina se encuentre en una situación muy similar a la que pudimos haber percibido allá por los años 30. Vale decir, se ha terminado una cierta forma de crecimiento de los principales países capitalistas; la forma por la que América Latina había logrado, bien

o mal, insertarse en este tipo de crecimiento, entró en una profunda crisis y, por lo tanto, ahora se iniciaría un tipo de desarrollo distinto, cualesquiera que sean los condicionamientos ideológicos o voluntaristas de los distintos procesos que tienen lugar en América Latina; se trate de gobiernos militares o gobiernos democráticos, de ministros de Hacienda con mentalidad más conservadora o más apegada a la ortodoxia del pasado, o ministros con mentalidad populista.

Lo real es que en la década de los 30 se da un patrón de conductas, en términos de políticas económicas en la región, muy similares, no obstante que sean ministros de Hacienda de perspectivas muy distintas. Son políticas económicas que surgen como resultado de una realidad ante la cual hay que tomar un conjunto de medidas absolutamente heterodoxas frente a lo que indica la ortodoxia económica convencional de la época; pero que en definitiva son el único camino por el cual se logra enfrentar el desafío y la dificultad de reinserción. Entonces, el fenómeno que se recordaba acá, el proceso de sustitución de exportaciones y de crecimiento hacia adentro, no es un designio ideológico, sino que en último término es un resultado de un conjunto de elementos que están condicionando la realidad latinoamericana.

Y a veces pienso que esta América Latina del 87 es, a lo mejor, el equivalente a la América Latina de los 32-33. Vale decir, que hay un conjunto de condicionantes que nos están forzando a tomar un conjunto de medidas, y lo que está en cuestión es cuál es el tipo de crecimiento o andamiaje que va a surgir como resultado de la realidad que hay en estos momentos. Aunque, por cierto, las diferencias son muchas respecto a los 30, y si queremos separar una de las muchas, la deuda digamos, vemos que por desgracia hoy nuestros acreedores son un conjunto de bancos muy importante, que no son un conjunto de viudas ricas o burgueses ahorristas que tenían bonos de la deuda de otros países. Y era más fácil de decretar un no pago respecto de estos burgueses ahorristas o de estas viudas ricas, que decretar el no pago respecto de estos grandes bancos internacionales. Y por cierto, también muy importante, era más fácil decir no pago, cuando el que estaba no pagando también era Inglaterra, Francia o Alemania, mientras ahora ocurre que los únicos eventualmente del "no pago" seríamos nosotros; porque los otros no han tenido estos problemas. Pero eso es entrar en un terreno que nos llevaría lejos del tema central que quiero abordar.

Creo que si uno tratara de ver cuáles son los condicionantes que tendríamos hoy para pensar en un nuevo esquema, supuesto que puede haber un nuevo esquema, tal vez uno podría apuntar a lo si-

guiente: en el campo político, a lo mejor es voluntarismo o deseo de alguien que viene de Chile, el creer que existe un proceso de democratización que se va a extender y se va a afincar en América Latina, como la característica por el resto de los 80 o de los 90. Vale decir, el deseo al menos de que, en alguna medida, el esfuerzo en términos de crecimiento económico y distribución, tiene que estar signado como un esfuerzo que se da en un proceso democratizador, y esto implica entonces determinado tipo de libertades y determinados tipos de relaciones sociales, que hacen mucho más difícil el manejo de la política económica — de los instrumentales de la política económica — en procesos de apertura y de democratización política que en procesos autoritarios. Y en consecuencia, al decir que el condicionamiento político es el deseo de tener algún estilo de crecimiento que sea compatible con un proceso democrático, implica dificultades en el manejo instrumental de políticas económicas, por una parte, y un conjunto de expectativas o de tensiones o demandas sociales, que han estado reprimidas en el pasado y que tienden a aflorar en un proceso democratizador.

Si esto es lo que tenemos como telón de fondo, en el campo económico los condicionantes los pondría en los siguientes términos: un primer condicionante que es (me atrevería a decir) un grado de decepción importante con el paradigma neoclásico que se intentó aplicar en la región en la década de los 70. Es decir, si aceptamos que, en cierto modo, lo que ocurre en la década de los 70 es una reacción a un proceso de sustitución fácil o crecimiento hacia adentro o de no apertura, los excesos que hubo a través del paradigma neoclásico de la Escuela de Chicago en la mayoría de los países en la región, hacen que hoy, por lo menos, exista o se produzca una cierta desconfianza hacia ese paradigma.

El segundo elemento es que, de modo creciente, hay cierto cuestionamiento al recetario que se nos tiende a aplicar para hacer frente a la crisis, y surge en consecuencia, sea esto a través de lo que plantea el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, una sensación de inviabilidad, de no poder mantener el sistema actual permanentemente, y en consecuencia, si lo actual pasa a ser inviable, entonces hay un cierto grado de consenso en que algún otro tipo de mecanismo debe estar en debate. No menos importante sería la búsqueda de alguna solución de tipo político a los problemas externos que hoy enfrenta la región. Esto llevaría a la necesidad de tener un grado mayor de pragmatismo en cualquier planteamiento de política económica, dado las experiencias que hemos tenido en el pasado.

Junto con ello, hay en el campo social una cierta constatación de por lo menos tres elementos que me parecen muy importantes: 1. El tipo de crecimiento económico que teníamos en el pasado, cualquiera que sea la etapa, no produjo el *trickle down*, el chorreo necesario como para poder eliminar las distorsiones que se han generado en las estructuras económicas de nuestras sociedades. Por lo tanto, si bien América Latina durante un período de 20 a 25 años mantuvo un nivel de crecimiento del orden del 5%, 6% en promedio, ese 5 o 6%, o se concentró en el sector moderno de la economía o se concentró en determinadas áreas. Pero lo concreto es que quedaron bolsones, en algunos países extremadamente crecientes, a los cuales ese crecimiento no llegó. Y por lo tanto, hay una cierta constatación de que el medir sólo el éxito por el crecimiento del 5, 6 o 7% es insuficiente, porque se pueden estar creando bolsones que a la larga son incompatibles, si queremos tener un cierto grado de democratización en el ámbito político.

2. Como resultado de las políticas que se han aplicado en la región para enfrentar el tema del ajuste, ha habido un costo social extraordinariamente alto. La crisis ha sido percibida como un fenómeno transitorio, pasajero, y por tanto estaríamos en condiciones —para decirlo en términos vulgares— de “apretarnos el cinturón” durante un año o dos. Luego saldríamos de la crisis y estaríamos de nuevo en los viejos tiempos. El punto es que se puede plantear una política de ajuste así si realmente da su fruto en un período de un año o dos, pero no se puede mantener durante un período de 4, 5 o 6 años una política de ajuste, en que el elemento esencial, entre otros, es la disminución del gasto público, sin que se produzcan dislocaciones muy profundas en un conjunto de áreas. Pueden disminuir el presupuesto fiscal en materia educacional, durante un año, en salud un año o dos, pero no lo pueden hacer durante un período de 5, 6 o 7 años, porque entonces se produce un desplazamiento en esos sectores de gran envergadura en que el costo social pasa a tener una implicancia política directa, y que lo hace incompatible con un proceso de democratización o de participación creciente en el plano político.

Y ligado al fenómeno anterior está el de distribución del ingreso. Es sabido que en todo período de ajuste o de crisis, la distribución tiende a hacerse más inequitativa, más desigual, como resultado de que la forma en que los distintos sectores reaccionan y se defienden ante la caída de los consumos es distinta; y por tanto, si teníamos un problema anterior a la crisis, dado que las políticas aplicadas y la longitud y la duración de ésta —en términos reales, la duración de esta crisis es mayor que la del 30, no así la profundidad— hace que haya

un fenómeno de distribución y de inequidad creciente que está permeando cualquier forma de salida futura.

3. En el aspecto social, el resultado de lo que han sido los fenómenos y las experiencias neoliberales, fue que se ha tendido a producir un desmantelamiento del aparato del Estado respecto de la capacidad que éste tiene para abordar cierto tipo de áreas en el campo económico o en el campo social. Aquí, obviamente, la situación es muy distinta, cuando comparamos una situación como la de Chile con lo que puede ser la experiencia brasileña o argentina o peruana. Pero en el caso de Chile me atrevería a señalar que el desmantelamiento del aparato del Estado genera una dificultad objetiva para cualquier tipo de desarrollo futuro que se quiera lograr. Un solo ejemplo: ante el terremoto que hubo en Santiago, en el año 1985, los servicios del Estado no estaban en condiciones de evaluar la magnitud de los daños físicos producidos, como resultado del desmantelamiento del Ministerio de la Vivienda, del Ministerio de Obras Públicas y de la Corporación de Fomento de la Producción. O sea que el Estado no tenía personal adecuado para poder evaluar la magnitud de la destrucción física producida por un sismo de ordinaria ocurrencia en el país. Cuando digo desmantelamiento del aparato del Estado me refiero a esta situación.

Uno podría pensar en un tipo de desarrollo en donde el elemento central sería, digamos, restablecer ciertos niveles de crecimiento en las economías latinoamericanas, que nos repongan a lo menos los niveles de crecimiento de los años 50 o 60 (léase en términos permanentes y sostenidos, del orden del 5, 6 y 7% anual) y, simultáneamente, para evitar lo del pasado, tener cierto grado de equidad. En consecuencia, que estos niveles de crecimiento apunten precisamente hacia sectores respecto de los cuales en el pasado los niveles de crecimiento no llegaron. Y aquí me parece que hay a lo menos cinco puntos respecto de los cuales yo quisiera llamar la atención:

1. Sector externo, en tanto me parece que va a ser el elemento condicionante para cualquier tipo de desarrollo que quisiéramos tener hacia adelante, muy similar a lo que fue en la década de los 30. Y aquí el punto de partida, fuera del tema de la deuda, que yo no quisiera tocar acá, es el tema del comercio y la forma en que América Latina se inserta. Tenía razón Adolfo Canitrot cuando señalaba la fragilidad con que la que América Latina se ha insertado en algunos mercados. Lo que ocurre es que el total de exportaciones nuestras es aproximadamente un 20% del Producto Geográfico Bruto de América Latina. Vale decir, el rol que juegan nuestras exportaciones, como la palanca que va a motivar el crecimiento, es extraordinariamente reducido,

cuando la comparamos con la realidad de los países industrializados.

Si a estas exportaciones, que constituyen el 20% del producto, le sacamos todo lo que constituye materias primas y productos básicos, por las características de inestabilidad que tienen, y dejamos lo que es el meollo de las exportaciones, que es donde hoy queremos poner el acento (productos manufacturados u otros de tecnologías más sofisticadas), estamos hablando de exportaciones que son el 5% del producto. La pregunta que uno se puede hacer es: ¿Es un conjunto de elementos que constituyen el 5% del producto la palanca que se va a constituir en el mecanismo por el cual vamos a retomar niveles de crecimiento adecuados como tuvimos en el pasado?... ¿O indefectiblemente volvemos a mirar entonces un poco hacia adentro?... ¿Cuál es el mecanismo que va a dinamizar? y ¿En dónde?

O sea, me parece que hay que elevar los porcentajes de los que estamos hablando; pero elevar los porcentajes es una tarea de largo plazo, luchando contra un proteccionismo creciente y las otras dificultades que afuera existen.

2. Es el tema Estado; porque el tema del Estado va a ser el elemento determinante, como aquí recordaba Canitrot anteriormente. Y a mi juicio, por tres razones esenciales; la primera es que el Estado va a jugar un rol respecto al tema de la deuda externa, y la capacidad de financiamiento externo, independiente del prisma ideológico de aquel que esté dirigiendo la política económica. Creo que de aquí hasta fines de siglo no va a existir de nuevo un sistema financiero internacional que esté dispuesto a negociar con América Latina, con los entes privados de América Latina; sólo lo va hacer con el Estado. En consecuencia, si éste es nuestro punto de partida, el financiamiento externo que llegue, va a llegar vía el Estado. Otro tema es que el Estado lo destine aquí, internamente, al sector privado. Pero el mecanismo de vinculación financiera América Latina-mercados financieros internacionales, va a ser a través del sector público. En consecuencia, esto plantea necesariamente el debate sobre cuál es el rol que el sector público tiene directamente o a través de aquel mecanismo de intermediación financiera; y por cierto que sólo el Estado va a negociar la deuda, y va a renegociar, y sólo el Estado va a hacer una negociación política, si mañana hay una negociación política de la deuda; y sólo el Estado será el que podrá establecer la capacidad de pago de la deuda, que hemos contraído anteriormente, *paripaşşu*, nuestra capacidad de inserción en el convenio internacional, exportaciones, etc. La capacidad futura va a estar determinada básicamente por el Estado.

3. Es un elemento por el cual el Estado va a tener un rol esencial, la tasa de inversión. Creo que en una buena parte de los países de América Latina la tasa de inversión ha sido insuficiente y me parece que, como resultado de esta crisis, hay un nivel de endeudamiento interno, al interior de nuestros respectivos países, extremadamente alto para el sector privado.

Quiero señalar el caso chileno. El sector privado chileno tenía en los años 74-75, una deuda de aproximadamente el 10 al 15% del producto que ese sector era capaz de generar; hoy, la deuda del sector privado chileno es aproximadamente del 85 al 90% del producto que él es capaz de generar. Este sector privado, con este nivel de endeudamiento, ¿qué capacidad tiene de ser un motor que modifique la variable de inversión de una manera significativa? En consecuencia, dados los niveles de inversión que hemos tenido, y como aquí se dijo, los mercados de capitales autónomos que no quiero mencionar por conocidos, ¿cuál es la capacidad real, si queremos elevar niveles de crecimientos, de mejorar los niveles de inversión en una región que en general tiene niveles bajos (estoy pensando fundamentalmente en Chile, Argentina; Brasil no tanto), y donde reconozcámoslo, la relación inversión privada — inversión pública ha sido modificada sustancialmente en el último tiempo?

En el caso chileno, para decirlo muy simple, en 1970 teníamos (para no referirme a la experiencia Allende), una inversión pública del orden del 70% de la inversión total, hoy la inversión pública es del orden del 35% de la inversión total, el resto es inversión privada. La inversión total que era aproximadamente un 18% del producto, es actualmente de 13%, 14% del producto. O sea, en Chile se modificó internamente la relación inversión pública — inversión privada. Pero en los 13-14 años de dictadura, la inversión ha sido, en promedio, un tercio menor de lo que fue en el pasado. En consecuencia, si estamos hablando de crecimiento, vamos a tener que hablar y abordar en serio el tema de la inversión, el tema de por qué tenemos ahorro interno muy bajo o negativo en muchos de nuestros países, y volvemos entonces al tema tradicional de la economía clásica, de la acumulación, de la inversión. ¿Y quién va a acumular o invertir? A nivel interno, ¿sector público, o sector privado? Por las razones que estaba dando, me parece que sólo lo hará el sector público y, ¿qué nos queda?, sector externo, ¿cuál es el nivel de la inversión externa? Y aquí me parece que es terriblemente reducida, en términos de lo que es la situación financiera internacional por una parte, y lo que es la realidad de nuestros países por la otra. Vale decir, no me parece que vamos a tener niveles de inversión extranjera importantes, por

los condicionantes internacionales a que hemos hecho referencia anteriormente.

4. Me parece esencial para el rol del sector público, lo que denominaría una suerte de redespliegue industrial. Es decir, si efectivamente queremos tener un rol de inserción en los mercados internacionales respecto a la exportación, con las dificultades a las que me referí anteriormente, me parece esencial el tema de las ventajas comparativas. Si lo vemos desde un punto de vista dinámico, el Estado va a tener que jugar (el sector público más que el Estado) un rol importante para crear esas ventajas comparativas. Por lo demás la experiencia del sudeste asiático y la experiencia de muchos otros países que hoy se señalan como paradigmas del éxito que han tenido en la exportación, es que se han generado, de una manera deliberada las ventajas comparativas, a través de una política muy intensa de redespliegue industrial por parte de los sectores públicos. Por lo que parece, acá es un rol que el Estado va a tener, en algún momento, que jugar. Creo que el Estado, tanto como resultado del tema de la deuda externa como resultado del tema de la inversión, como por la necesidad de un cierto despliegue industrial, va a tener que establecer una nueva modalidad, a la luz de lo que es cualquier esquema alternativo de desarrollo. Y eso es otro punto, amén de lo que es el condicionante externo que señalara anteriormente.

No quiero entrar en el tema Estado versus mercado como asignador de recursos, me parece es un debate, a estas alturas, bastante superado; sino que más bien quisiera señalar que el tipo de desarrollo emprendido está dejando y está generando determinados bolsones de pobreza en nuestras sociedades, que por la vía tradicional no se van a superar y, por lo tanto, va a ser esencial que, en una u otra forma, determinados países afirmen la necesidad de atacar todo lo que esté bajo de la línea de pobreza mediante políticas directas. Y acá me parece que el tema de mercado versus planificación en el fenómeno de asignación de recursos va a estar superado por la necesidad de poder llegar a determinados bolsones, que el proceso normal de desarrollo no es capaz de tener en cuenta y que van a tener que ser atacados. En consecuencia, cualquier esquema de desarrollo de largo plazo va a tener que fijarse de una manera muy voluntarista ciertos límites de pobreza bajo los cuales América Latina está en condiciones de poder buscar mecanismos directos, específicos, para derrotarlos.

5. Va a existir, creo, un cierto consenso respecto de los instrumentos a utilizar, y en donde, yo diría, que estos instrumentos van a ser bastante menos ideológicos, en el sentido del tema Mercado, Estado,

Planificación. Van a tener un tratamiento muy distinto. Creo que la experiencia pasada, que pretendió decir que todo lo que hace el sector público es ineficiente y que hay un alto grado de eficiencia por parte del sector privado, está superada, producto precisamente de la frustración del paradigma neoclásico al que me referí anteriormente. Creo que estamos de vuelta de aquello y hemos aprendido que hay empresas públicas ineficientes y otras eficientes y también que hay empresas privadas eficientes e ineficientes, y en consecuencia no tiene sentido entrar al debate de que para mejorar eficiencia tengamos más empresas privadas o públicas. El punto va por un camino muy diferente y es, ¿qué es lo que la sociedad pretende que sea satisfecho como necesidad esencial? y, si esto está en condiciones de ser satisfecho mejor por el sector público o privado, o por una combinación de ambos. Y en esa dirección yo me atrevería a decir que vamos a tener acceso a un instrumental en términos de política económica con mayores grados de libertad y menos ideologización de lo que pudimos tener en el pasado.

Para terminar, yo me quisiera muy brevemente referir a lo que me parece un tema central de cualquier política económica, que es la base política en la cual se sustenta una política económica determinada. Esto lo quiero señalar porque tengo la percepción de que si realizamos una política económica que busque un nuevo estilo de crecimiento en la región, a partir de lo que son estas constataciones, en el fondo lo que va a buscar es un cierto grado de crecimiento con niveles crecientes de equidad. Equidad quiere decir en primer lugar, buscar eliminar lo que son los bolsones de pobreza más importantes. Pero esos bolsones de pobreza más importantes son precisamente los que tienen un poder menor de participación política y son, en consecuencia, una base muy débil de apoyo a cualquier esquema de política económica. O sea, los marginados, por así decirlo, y para usar un término de la década del 60, no son una fuente suficiente de sustentación. Y si a eso se agrega las modificaciones que se han venido produciendo en muchos de los países de la región, en donde cambió lo que es la clase trabajadora en el sentido más tradicional del término, más ortodoxo. Yo no diría que es un sector en declinación, pero al menos es un sector que porcentualmente no crece.

Así, ¿cuál es la base de apoyo para una política económica que quiere establecer grados crecientes de equidad, cuando los sectores beneficiados, pueden ser muy numerosos, pero tienen un bajísimo peso político? Quiero poner un sólo ejemplo, si hoy en Chile se dijera vamos a dar un reajuste salarial, usted estaría afectando a un 35% de "los trabajadores del país"; el resto, o son trabajadores por cuenta

propia; o son marginados, o están en el desempleo. Vale decir ¿qué porcentaje está afectado si usted dice voy a dar un reajuste del 10%, y qué porcentaje es afectado si usted dice en Europa aumentaré los salarios un 10%? Estamos hablando de cosas muy distintas. En consecuencia, ¿cuál es la base de sustentación si se quiere llegar a determinar los sectores en términos políticos? Los partidos de izquierda son partidos de la clase trabajadora, ¿qué clase trabajadora? Los sindicatos, ¿cuál es la fuerza del nivel sindical en muchos de estos países, como resultado de las políticas económicas aplicadas en el pasado? Reconozco que acá estamos en presencia de una excepción en Argentina, pero en Chile tenemos aproximadamente un 8 o 9% de sindicalizados. Entonces, ¿cuál es la base de apoyo si se quiere llegar a estos sectores?

Y para terminar el tema de la concertación; ¿concertamos entre quiénes?, ¿por cuánto tiempo y qué característica?

El tema es, quiénes son los actores que tienen voz en un proceso de concertación, y cómo se hace entonces para buscar un mecanismo de concertación respecto de aquellos que precisamente no tienen voz, pero a lo mejor constituyen mayoría. ¿Y cómo se hace, entonces, con aquellos que no tienen voz y que son mayoría, y que son base esencial de una política económica, si se quiere alcanzar a todos los sectores, pero por no tener voz son una base muy débil de sustentación política?

Este me parece que es un elemento muy importante, si queremos plantear el tema de crecimiento, distribución y sistema democrático, porque, en último término, en la década de los 30 hubo en este proceso de sustitución de importaciones un cierto grado de consenso entre un empresariado industrial y una clase obrera que surgía como resultado del fenómeno industrializador, o como resultado de estas grandes empresas públicas, de servicios básicos, de acero, electricidad, petróleo, etc, que permitieron dar una base de sustento político a una determinada política económica. Pero ahora que tenemos una nueva realidad, ¿cuál es la base de sustento político de esta nueva política económica, si quiere llegar a sectores que tienen un nivel de urbanización muy precario?, ¿cómo entonces se puede mantener una política de crecimiento y distribución que va a llegar a esos sectores, mientras tal vez los sectores más organizados desde el punto de vista de la clase trabajadora no van a percibir que sean ellos los más beneficiados como resultado del cambio? Porque hay otros que están mucho más abajo en la escala de distribución de ingresos, que son aquellos que se verán beneficiados, pero que tienen una dificultad de organización política mucho más grande. De ahí que creo

sea éste tal vez uno de los más grandes desafíos: determinar la base política de esta nueva política económica.

César Maia

Brasil

La "constitución" de los países capitalistas desarrollados pasó por la estructuración de su unidad social y de su unidad política. Tal proceso, apoyado en pactos políticos más o menos formales y sustentados en dispositivos legales, objetivaba la construcción de la unidad nacional a través de la movilidad política y de la movilidad social, siendo que esta última partía de la erradicación de la miseria absoluta en cuanto un fenómeno sensible y funcional.

En este sentido y de forma general, podemos entender los países latinoamericanos como no constituidos social y políticamente, estando, por lo tanto, sus unidades nacionales selladas por el autoritarismo.

Sería innecesario por repetitivo listar los indicadores de miseria de América Latina, como también apuntar las grandes y permanentes cuestiones estructurales de fondo.

Nos parece que la cuestión central debe pasar a ser la transición entre la situación actual y el futuro. Cada vez que se colocan objetivos de distribución del ingreso y de progreso social afloran los obstáculos de siempre: las limitaciones de producción y de productividad. Estas restricciones darán origen a una especie de teoría de ciertas élites, donde el crecimiento autosustentado creará las condiciones de distribución futura. En la práctica esto se ha transformado en una ilusión inalcanzable. Entre 1940 y 1986 el producto per cápita brasileño creció 4,84 veces, en tanto el salario mínimo real cayó, espantosamente, en 50,5%.

El argumento conservador ha sido reforzado por ciertos experimentos económicos con fuertes dosis de voluntarismo, como fueron las políticas económicas del período de Allende en Chile, del último período peronista en Argentina o el reciente Plan Cruzado en Brasil.

La sustentación de regímenes autoritarios es tarea de alto riesgo en un mundo de informaciones menos controlables. La respuesta de aquellas élites ha sido ofrecer como alternativa un neoliberalismo crítico de las funciones económico-sociales del Estado y de cualquier énfasis nacionalista. Curiosamente, critican la utilización que ellas mismas hicieron de este Estado.

Cabría entonces formular las líneas maestras de una política económica de transición que produjera resultados sociales progresivos desde su implantación, sin transformar las restricciones en desorden económico.

Ciertamente que ningún programa de este tipo será viable sin los respectivos supuestos políticos. La conquista de lo que llamamos la unidad política a través de la movilidad política es uno de los aspectos de la cuestión democrática. El otro es la cuestión social. Ellos andarán juntos en nuestro continente, o no andarán.

Las velocidades relativas serán diferentes. Ellas parten de un mismo momento de regulación institucional, que les dará la base legal. El tiempo de la cuestión política no está predeterminado, es cualquier tiempo y éste dependerá de la organización y de la conciencia de la población en sus diversas instancias.

La cuestión social, en función de las restricciones, tiene un tiempo necesariamente progresivo y a largo plazo. El largo plazo no es un momento, sino un proceso presente cada día.

Las restricciones a que nos referimos son las siguientes:

1. *Productividad*: o bajo nivel de productividad, especialmente entre las empresas menores y de los sectores tradicionales y primarios, impide que el proceso de distribución del ingreso sea realizado de forma abrupta vía aumento del salario real.
2. *Oferta*: la concentración del ingreso produce una estructura de oferta organizada para la disponibilidad relativamente mayor de bienes y servicios no esenciales. La inducción a su reestructuración no generará resultados inmediatos.
3. *Cambio*: la inflexibilidad cambiaria, agravada por el estrangulamiento financiero externo debido al sobre-endeudamiento, exige un equilibrio dinámico entre el control y priorización de las importaciones y el crecimiento de las exportaciones.
4. *Política fiscal*: acrecentada por los demás gastos económicos y administrativos, entra en conflicto con la base tributaria, que no obstante fuese bastante superior a la actual, no absorbería orgánicamente un gasto concentrado.
5. *Concentración económica espacial*: las aglomeraciones metropolitanas introducen deseconomías sociales, sean relacionadas al cos-

to de la reproducción de la fuerza de trabajo y a la respectiva calidad de vida, como al costo del gasto público.

6. *Centralización político-administrativa*: que burocratiza, dificultando la priorización en relación a las cuestiones específicas, desestimulando las soluciones informales y restringiendo la capacidad de control y participación popular.

La distribución del ingreso como objetivo central de la política económica se desdobra en el aumento del ingreso directo y del ingreso indirecto de los segmentos más pobres. *El incremento del ingreso directo*, es decir de los salarios, lo entendemos como un proceso concentrado en el salario mínimo, que va sufriendo aumentos reales progresivos. Se establece una tabla de aumentos trimestrales que al final de cinco años o más concluirá en la ampliación real global inicialmente pretendida. El conocimiento previo de la tasa y del período permitirá a las empresas que operan a niveles más bajos de *productividad* que se adapten paralelamente. En aquellos países en que las cargas sociales sean importantes se pueden minimizar tales cargas para el incremento del empleo formal, ajustándolo también progresivamente. El incremento del ingreso indirecto, es decir, principalmente del gasto público que afecta directamente la satisfacción de la población que se beneficia de él, es un proceso global que pasa por la reforma fiscal. Esta tiene dos vertientes igualmente importantes: el ingreso, que requiere una reforma tributaria que torne progresiva la tributación a fin de ampliarle la base, en dirección a áreas poco tributadas; el gasto, en el sentido de reestructurarlo introduciendo una participación creciente del gasto social en educación, alimentación, salud, etc.

Faltaría adicionalmente desarrollar un adecuado sistema de captación de ahorro por el sector público de carácter por lo menos parcialmente compulsivo.

Al lado de las iniciativas citadas iría la definición de la *canasta básica de consumo*. Esta definición permitiría identificar los bienes y servicios que tendrían apoyo e incentivo para la producción. En el caso del crédito controlado o determinado por el gobierno, como el crédito agrícola, su otorgamiento estaría vinculado a un compromiso de producción de los bienes definidos.

Forma parte de este conjunto de medidas aquellas relacionadas con el abastecimiento, entendido desde el almacenaje con fines reguladores hasta la creación de puestos de venta junto a las poblaciones pobres.

Ciertamente que el control de precios y la aplicación rigurosa de una legislación contra el delito económico deben ser convergen-

tes. El subsidio al consumo, sin ser necesariamente un tema permanente, existirá como apoyo para combinar en la transición un menor costo de vida con el incentivo a la producción.

La *restricción cambiaria* gana relevancia a corto plazo en función del estrangulamiento externo de los países deudores. En la medida que se objetiva la progresiva reestructuración de la demanda vía redistribución directa e indirecta del ingreso, la velocidad de expansión de diversos sectores perderá dinamismo. Entendemos que éstos serán los prioritarios en una política de incremento de las exportaciones. Sin entrar en el problema específico de la estructura global de las deudas externas, si bien es cierto que su servicio no podrá consumir más que una proporción de las exportaciones, éstas tendrán que observar un dinamismo suficiente para flexibilizar el crecimiento y la reorientación de la demanda. No restan dudas que el control sobre las relaciones comerciales y financieras con el exterior deberá ser riguroso. Las importaciones observarán una política estricta de prioridades. Cuanto más eficiente el control, mayores posibilidades de operar con cambio múltiple, factor importante de ajuste e incentivo de las relaciones comerciales.

Otro aspecto fundamental se refiere a la *desconcentración económica espacial*. Sus reflejos, no obstante dilatados en el tiempo, son centrales desde el punto de vista social. Con excepción de los países que no tienen extensión territorial, el fenómeno de aglomeración metropolitana hace décadas que es prácticamente circunscrito a los países subdesarrollados. La desconcentración, en cuanto obstáculo al crecimiento de las grandes ciudades y formación de núcleos urbanos de pequeño y mediano tamaño, pasa por la reforma agraria y urbana, que en este sentido son armas siamesas.

La desconcentración económica trae como efectos la ampliación del ingreso disponible, la mejoría de la calidad de vida y una mayor productividad del gasto público.

Finalmente abordáramos la *descentralización político-administrativa*, como un objetivo económico. A pesar de que no podamos con facilidad citar experiencias bien logradas de participación popular a nivel de acción de gobierno, podríamos afirmar que siempre que las funciones sociales son prioritariamente ejercidas por las autoridades locales, se profundiza el proceso democrático en la aproximación entre el punto de decisión y la población. Tal hecho tiene como resultantes una mejor priorización local del gasto, una menor exigencia de flujo financiero formal en función de las alternativas informales de difícil estructuración en un proceso presupuestario centralizado, la utilización de recursos materiales locales cuya relación

costo-beneficio social es improbable de ser detectada centralmente. Así, se crea una esfera de control y fiscalización directos necesaria para una mayor eficacia social.

No podríamos dejar de reiterar los supuestos políticos. Una política económica de transición con estas características requiere un gobierno de alta legitimidad y amplia base social. Su estabilidad no depende sólo de su acción, sino también de un equilibrio interactivo entre los poderes. Haremos una especial referencia al poder legislativo. Creemos que la fórmula construida a partir de los años cincuenta por la necesidad de un ejecutivo fuerte *vis a vis* un legislativo débil como propulsor de elevadas tasas de crecimiento y garantía de una acción social más profunda, ha tenido como contrapartida la inestabilidad y la fragilidad políticas. Cabe, de esta manera, buscar un régimen que sin retirar al ejecutivo su función rectora, dé al legislativo coparticipación en las decisiones de política económica y social. Tres temas nos parecen muy importantes para este objetivo: un proceso de presupuestación conjunto que incluya la administración directa e indirecta del gobierno, la política monetaria y la autorización de endeudamiento; nos inspira aquí el proceso americano y británico de presupuesto bienal que permite esta interacción; la posibilidad del legislativo de emitir un voto de desconfianza a la acción ministerial de gobierno en cualquier esfera; y la profesionalización con la respectiva estabilización de la administración pública, de manera de eliminar la promiscuidad político-administrativa entre los dos poderes.

Posiblemente estemos hablando de un mecanismo de desarrollo político articulado y complejo, que exigirá la construcción de bloques parlamentarios orgánicos apoyados en partidos políticos con programas reales. A pesar de que esta construcción reste velocidad inicial al proceso, es rigurosamente necesaria si se imagina un movimiento dinámico y a partir de un cierto punto autosustentado.

Son éstas las consideraciones que exponemos a la crítica y que procuran reflejar de algún modo incipientes experiencias vividas.

CAMBIOS RECIENTES EN LA ESTRUCTURA SOCIAL LATINOAMERICANA

Atilio A. Boron
Argentina

Julio Cotler
Perú

Teodoro Petkoff
Venezuela

Juan Rial
Uruguay

