

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Raúl Prebisch

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1985

SUMARIO

La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar. <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina. <i>Eugenio Lahera</i>	45
El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano. <i>Michael Mortimore</i>	67
Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983. <i>Joseph Ramos</i>	85
Desarrollo rural y programación urbana de alimentos. <i>Manuel Figueroa L.</i>	109
Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social. <i>Germán W. Rama y Enzo Faletto</i>	127
Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe. <i>Jean Casimir</i>	147
Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales. <i>Gonzalo Biggs</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL	191

Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social

Germán W. Rama
Enzo Faletto*

Los autores se proponen un análisis de la economía y la sociedad dependientes en América Latina. Para ello consideran en primer término las formas actuales de la dependencia, tanto en las dimensiones de internacionalización del mercado interno como de estructura del capitalismo dependiente, con el objetivo de presentar algunas hipótesis de la crisis económica en torno a los problemas del crecimiento y del desarrollo cuando éste depende de la renovación tecnológica y el financiamiento de los centros.

En segundo término pasan revista a la transformación estructural de la región como consecuencia del desarrollo dependiente, a las relaciones entre los sectores incluidos y los marginados y a las transformaciones en los grupos de la estructura social "moderna", en especial en los subordinados, dado que sus orientaciones resultan decisivas para las posibles opciones frente a la crisis.

En tercer término, examinan el tema de la crisis política, a la luz de la cristalización social de dependencias actuantes en periodos anteriores. Los intentos populistas y reformistas y las revoluciones desde arriba ponen de manifiesto las contradicciones que enfrenta el capitalismo dependiente cuando procura estabilizar el sistema social y crear condiciones de ciudadanía social y política.

Por último, en torno a los problemas políticos de una nueva opción de desarrollo, consideran las formas de relación entre el Estado y los actores sociales de cuya autotransformación depende el surgimiento de un proyecto de alternativa, que comprenda no sólo las contradicciones que derivan de la interacción entre la lógica de la acumulación y la de la distribución sino la transformación de la sociedad misma.

*Director de la División de Desarrollo Social y Consultor de la misma, respectivamente.

I

Las formas actuales de la dependencia

1. *La internacionalización del mercado interno*¹

Hay cierto acuerdo para señalar que el fenómeno más significativo en términos de dependencia en el período que se inicia alrededor de 1965 se refiere al hecho de que el centro económico no actúa sólo a través del control del sistema de importaciones y exportaciones, sino que también mediante inversiones directas o indirectas en los mercados nacionales. La pauta de desarrollo ha estado desde entonces —en muchos países— asentada en la inversión extranjera y uno de los sectores más importantes ha sido el industrial.

La presencia del capital extranjero vinculado con el mercado interno se tradujo en un fuerte poder del centro tanto sobre el movimiento de capitales como sobre las decisiones económicas básicas. Además, pese a que la producción y la comercialización se efectuaban en el ámbito de la economía dependiente, tendían a engrosar principalmente la masa de capital disponible para las economías centrales. Del mismo modo, era innegable que las decisiones de inversión estaban íntimamente ligadas a las decisiones y las presiones externas. El fenómeno de la transnacionalización influía de forma significativa sobre la reinversión de las utilidades generadas en los mercados nacionales. Las empresas podían optar por transformar sus beneficios económicos en capital, que podía invertirse en las economías centrales o en economías dependientes distintas de las que los generaron.

El desarrollo relacionado con ese tipo de dependencia implicaba heteronomía y desarrollo parcial —a pesar de la expansión del mercado interno—, lo que dio lugar a que se pudiera hablar de países periféricos industrializados.

¹Véase Cardoso y Faletto (1979). Por razones analíticas y tratando de retratar la complejidad del proceso de las sociedades latinoamericanas, se ha optado por la presentación de las reflexiones en forma de tríptico: los aspectos económico, social y político de la sociedad dependiente. Los autores están conscientes de los problemas conceptuales que plantea este enfoque, pero han considerado que era el más adecuado para el análisis, en un intento de reconstruir los escenarios de la crisis de dependencia en las sociedades latinoamericanas.

zados y dependientes. Lo fundamental es que la relación entre la economía nacional y los centros dinámicos de las economías centrales se estableció en el mismo mercado interno.

La nueva vinculación ciertamente significó en muchos casos transmisión de modernos sistemas de organización y técnicas de producción pero con repercusiones sobre la autonomía del sistema económico nacional y las decisiones de la política de desarrollo. Gracias a los capitales, la técnica y la organización transmitidos desde el centro se inauguró un nuevo eje de ordenamiento de la economía nacional. En el caso extremo podía afirmarse que los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse, ya que tendían a imponerse determinadas normas del funcionamiento del sistema productivo internacional, lo que restringía el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales.

Desde el punto de vista político los grupos dominantes se enfrentaban a la reorganización del sistema interno para facilitar la implantación de la nueva modalidad de dependencia y asegurar por esta vía su participación en el poder.

a) *La polémica sobre dependencia y desarrollo capitalista*

Como era de suponer, el tema de la dependencia (Cardoso, 1980 a) dio lugar a fuertes controversias con relación al carácter y perspectivas del proceso de desarrollo latinoamericano; los temas discutidos fueron múltiples y entre ellos conviene destacar la polémica acerca de la viabilidad del desarrollo capitalista en la periferia. Entre los elementos que se citaban como obstáculos estructurales a la expansión del capitalismo figuraban aquellos que limitaban el crecimiento del mercado interno, en especial la persistencia de una estructura rural restrictiva y la tendencia creciente a la concentración del ingreso.

Por otra parte, también afectaba la expansión del capitalismo la introducción de un estilo de industrialización basado en una tecnología ahorradora de trabajo. Además, la inversión interna parecía deficiente ya sea por la escasa capacidad de ahorro interno, o por la tendencia consumista del sector que se suponía debía acumular o invertir.

Se rebatieron estos argumentos aduciendo que por reales que fuesen los problemas señala-

dos, la mayoría obedecía a contradicciones propias del crecimiento capitalista, que se concretaban en la forma de desarrollo "capitalista dependiente". Se hacía notar "que la existencia de contradicciones no supone un obstáculo para el desarrollo capitalista, sino que más bien supone una condición de ese desarrollo". Lo que se subrayaba era que "dado el carácter progresivo y acumulativo del sistema capitalista, y el precio pagado por destruir generaciones y sectores importantes de las clases explotadas, lo específico de este sistema es su capacidad para crecer en espiral, transformando las relaciones sociales de producción como consecuencia de los incrementos en el nivel de acumulación y del desarrollo de las fuerzas productivas" (Cardoso, 1980 a).

No obstante, una simple mirada a la situación latinoamericana obliga a plantear una serie de problemas. La tasa de crecimiento anual del PIB en el período 1950-1978 fue para el Brasil del 7.0%, para Venezuela 5.8%, y para México 5.2%; en cambio para Chile llegó a 2.6%, Argentina 2.4% y Uruguay 1.6%. El crecimiento del PIB industrial en el mismo período registra en el Brasil una tasa de 8.5%, Venezuela 6.4%, México 7.3%, Chile 3.7%, Argentina 4.1% y Uruguay 2.7%. La tendencia en Argentina, Chile y Uruguay es a decrecer o estancarse (Fajnzylber, 1983).

Como siempre, los resultados específicos de la dependencia remiten al análisis de las condiciones internas en que ésta tiene lugar, puesto que las respuestas a los problemas del desarrollo dependiente están sujetas en cierta medida al modo en que se articulan las distintas instancias locales; en otras palabras, es necesario determinar en qué forma la dependencia se particulariza, aunque subsiste el problema de determinar qué es lo general en la forma capitalista dependiente.

b) *La industrialización dependiente y la dependencia tecnológica*

Fajnzylberg (1983) se refiere a una especie de 'causación virtuosa acumulativa' que vincula crecimiento, progreso técnico e industrialización. El motor de esa causación sería el sector de producción de bienes de capital, en la medida en que es el portador del progreso técnico e influye en la productividad de la mano de obra y de la inversión y, por consiguiente, en la capacidad de

competencia internacional de las economías nacionales. El desarrollo mayor o menor de tal sector es lo que, a juicio del autor, marca la diferencia entre las economías industrializadas avanzadas y las semindustrializadas.

No obstante, la diferencia no es un fenómeno arbitrario. Si, como ya se señaló, la nueva dependencia se caracteriza por una inversión y presencia del capital extranjero en el mercado interno y en el consiguiente proceso de industrialización, esto no significa que se desarrolle todo tipo de industrialización. En términos de economía internacional, las economías centrales tienden a concentrarse en los sectores de alta tecnología, lo que significa que la tecnología no es controlada por la periferia, pero más importante aún es que las industrias que se emplazan en América Latina, son tecnológicamente dependientes de las más avanzadas.

El hecho de la dependencia tecnológica tiene varias consecuencias. Por lo general se incorpora una tecnología ahorradora de mano de obra, lo que como es obvio influye en la absorción de fuerza de trabajo y crea estímulos para la difusión de estilos de consumo que obedecen a patrones del mercado internacional. De hecho, ese tipo de mercado en los países de menor nivel de desarrollo se limita a determinados sectores de la población: los sectores medios y de altos ingresos.

Al respecto importa destacar dos fenómenos. El primero se refiere al tipo de relación de la industrialización dependiente con el conjunto de la economía. El capitalismo industrial implica, por su propio desarrollo, la creación de nuevas relaciones económicas y sociales según se aprecia en varios países latinoamericanos: desarrollo de la burguesía, transformación de los sectores medios, surgimiento y desarrollo del proletariado, etc.; pero implica también capacidad transformadora del conjunto del sistema económico. No obstante, esa modalidad de industrialización dependiente tiende a circunscribir la transformación a la denominada 'sociedad privilegiada de consumo'. Además, el sector industrial sigue siendo una especie de satélite del centro, dado que éste sigue controlando la dinámica del conjunto por su dominio de la tecnología.

El segundo aspecto es que la propia expansión del sector industrial no aumenta sólo la dependencia tecnológica sino que por lo general

lleva aparejada una fuerte dependencia financiera. Adquirir la tecnología necesaria implica una disponibilidad de capitales que a menudo sólo se obtiene por el crédito y el endeudamiento externo. La vinculación del empresariado nacional con la empresa extranjera tiende a reforzarse, puesto que es de ella que obtiene la codiciada renovación tecnológica y, principalmente, el financiamiento para acceder a esa tecnología.

c) *La dependencia financiera*

No es del caso repetir los distintos mecanismos que obraron para crear una fuerte dependencia externa del crédito tanto público como privado; ya se aludió a la relación entre dependencia tecnológica y endeudamiento, pero también actuaron la liquidez del mercado internacional, la recirculación de los petrodólares y otros sucesos de la misma índole. Tavares (1972, pp. 214 y 215) alude, en el caso del Brasil, a la expansión y diversificación de las relaciones de deuda y crédito entre los sectores más dinámicos de la economía, expansión que fue superior al crecimiento de los medios de pago. Lo que se afirma para el Brasil es válido para muchos otros países. El endeudamiento ocurrió: i) al interior del sector privado (empresas y consumidores) por efecto de la intermediación indirecta de las empresas financieras; ii) entre el sector privado y el sector público; iii) entre el sector privado y el exterior, con fuertes entradas de capitales de corto plazo y con intermediación financiera pública y privada.

La misma autora, basándose en Hilferding, señala los efectos del predominio del capitalismo financiero sobre el conjunto de la economía. Estos serían los siguientes:

i) Se hace posible la acumulación financiera mediante la creación de capital ficticio, gracias a la emisión de títulos cuya valorización depende de operaciones especulativas, tanto en su lanzamiento como en su circulación en los mercados secundarios de valores.

ii) Se separan las funciones propiamente empresariales de las del capitalista. Este último se convierte en portador de derechos de propiedad sobre la renta producida y se encarga de su acumulación. En la forma de capital financiero, puede reconvertirlo en capital productivo, o aplicarlo en sectores que le parecen más rentables,

uno de los cuales puede ser el propio sector financiero.

Al establecerse la hegemonía del capital financiero sobre el capital industrial, comercial y bancario, se promueve una mayor centralización y por lo tanto el capital financiero tiende a acentuar el rasgo monopólico del capitalismo y a controlar el proceso global de acumulación. Son de señalar, por consiguiente, el carácter especulativo de ese tipo de capitalismo, la subordinación del sector productivo y la tendencia oligopólica concentradora, sin olvidar que el grueso del capital financiero suele ser extranjero.

Cabe anotar otro hecho importante. S. Lichensztejn (1983) subraya la transformación que ocurre en el capitalismo en la evolución de una economía monetaria a una economía crediticia; dice que "en ese sentido es que se puede afirmar que los mercados financieros se mueven actualmente con relativa independencia respecto a la cantidad necesaria de dinero para la circulación mercantil y de rentas y que, en cambio, pasan a depender crecientemente de las necesidades originadas de la circulación, concentración y centralización del capital-dinero, propiamente dicho. El control de la máquina de emisión, sean pesos, cruzeiros o dólares, pasa a convertirse así en un símbolo aparente y muchas veces anacrónico de un poder monetario nacional autónomo". Es fácil colegir la incidencia de este fenómeno en relación con la capacidad del Estado para regular el proceso económico.

2. Estructura del capitalismo dependiente y crisis

Hay cierto consenso para señalar que en gran medida los problemas del desarrollo del capitalismo dependiente aparecen en estrecha vinculación, por una parte, con la dependencia en sentido estricto, la que se expresa tanto en términos financieros (empréstitos, deuda, créditos, etc.) como en términos de dependencia tecnológica (bienes de producción que es preciso importar). Por otra, este tipo de capitalismo tiende a formar un mercado interno en el que influye con fuerza la demanda de los sectores de altos ingresos, generándose una presión para que la estructura productiva se oriente a producir bienes que satisfagan esa demanda y los mecanismos financieros —créditos y otros— contribuyen muy a

menudo a concentrar las disponibilidades de intercambio en esos renglones. A lo señalado se suma la tradicional dependencia del sector de exportación.

La estrecha vinculación con el exterior vuelve extremadamente vulnerables a las economías dependientes y toda interrupción del proceso de circulación, en el ámbito de la economía internacionalizada con la que está integrado, puede extenderse desde su punto de origen y afectar a toda la economía. Pero si la vulnerabilidad es ya de por sí un problema importante, esto no puede conducir a preocuparse sólo de este aspecto; la particular estructura interna explica mucho de la forma que la crisis adopta en el interior.

No es posible abstraer en la economía capitalista el incentivo que implica la tasa de utilidad. Si son apreciables las diferencias entre la rentabilidad de los distintos sectores de la economía, la reacción lógica es trasladar el capital al sector más lucrativo. En muchos países de América Latina el interés del dinero como tal subió por encima de la rentabilidad de varios de los sectores productivos; los capitalistas retiraron sus colocaciones en estos sectores produciéndose de ese modo un aplazamiento en la reinversión. De esta forma se generaron factores de crisis en el sector productivo, cuyos efectos quizás se ocultaron durante un tiempo en la medida en que el sector financiero, especialmente, permitía ganancias apreciables. Además, la especulación financiera, que adquirió carácter internacional, estimulaba el traslado masivo de capitales al exterior.

Puesto en términos simples, la especulación financiera desestimula la inversión, fenómeno que provoca la crisis. A veces se deriva de esto que la depresión es el método específico para remediar tales males. La depresión con su secuela de cesantía, caída de salarios y depreciación de los valores del capital (por ejemplo, caída del valor de las acciones) puede fomentar una reinversión en el sector productivo, reiniciándose de esta manera el ciclo.

Conviene tener presente que el problema de la deficiencia de la rentabilidad en el sector productivo está determinado principalmente por el costo del dinero o por el valor que alcanzan los equipos y maquinarias. La dependencia financiera y la internacionalización de este sector hacen que sea difícil operar sobre el valor del dinero; lo mismo puede decirse de la dependencia tecnoló-

gica con respecto al valor de equipos y maquinarias. El único mecanismo, sobre todo al nivel empresarial, sobre el que es posible actuar, son los salarios, pero la depresión de éstos es fundamentalmente un mecanismo de compensación respecto a las dificultades de actuar en relación con los anteriormente señalados.

Un segundo aspecto del fenómeno de la crisis se refiere a la larga polémica sobre el peligro que encierra una producción capitalista no planificada. Por lo general, en América Latina fue el Estado el que contribuyó con sus políticas a mantener cierto equilibrio entre los distintos sectores de la actividad económica, o por lo menos procuró corregir los errores y atenuar los efectos de los desequilibrios. En el decenio de 1970, por diversos factores ya sea de tipo ideológico o por dimensiones más estructurales, como la mayor independencia de los empresarios con respecto a algunas políticas estatales (independencia que se obtuvo por un acceso directo al crédito externo e interno), el Estado vio disminuida, en muchos países, su capacidad de regulación. A esto se suma que muchos países asumieron el dólar estadounidense como segunda moneda en su economía interna. Fue así muy difícil que el Estado aplicara, a través de sus políticas monetarias, medidas que actuaran sobre la economía. Por lo demás la magnitud del área dólar aún implica, en varias situaciones, que forzar su reconversión sea, además de un conflicto económico, un grave conflicto político.

Evidentemente el problema del funcionamiento de la economía de un país no es sólo el del mantenimiento de un necesario equilibrio entre los distintos factores y componentes; el crecimiento económico implica ampliación del consu-

mo, del capital constante, y de la fuerza de trabajo, para sólo mencionar los factores más evidentes. Esto significa que es necesario producir más medios de producción y de consumo que los requeridos para la reposición. A falta de planificación, o cuando las señales del mercado son confusas, los desajustes entre los distintos componentes de la economía pueden llevar a roces y contradicciones insostenibles. El problema es mucho más grave cuando gran parte de las decisiones que afectan a la economía son externas a la nación y no controlables.

Los problemas señalados son de importancia, pero no debe olvidarse que el punto clave de la economía es siempre el de sus posibilidades de expansión. Si la dinámica del capitalismo latinoamericano depende estrechamente de la dinámica del capitalismo central puede esperarse —y así lo esperan algunos— que la recuperación en el centro permita reanudar el ciclo, aun con un alto costo social en el período recesivo. Pero también es posible plantearse opciones más autónomas. Una posibilidad la ofrecen las nuevas formas de inserción en los mercados externos, pese a las dificultades que implican. En relación con el mercado interno pareciera necesario pensar en una reorientación de la producción en función de la demanda de los grupos que no favorecía el sistema anterior, es decir, principalmente los sectores populares, la clase obrera y los sectores medios. Son evidentes los desafíos que se plantean, tanto por la reorientación necesaria de la estructura productiva, como de la gestión del Estado, que en tal viraje es decisiva. El problema, a la vez que económico, es un grave problema político y de articulación de grupos y de clases sociales.

II

Nueva dependencia, transición estructural y grupos sociales

1. *Transformación de la estructura social. ¿Hacia un nuevo dualismo?*

En la transición estructural de la región, el tipo de desarrollo dependiente ha condicionado la

modalidad capitalista de la transformación, y ha creado grupos sociales que conforman la estructura social y las relaciones de poder.

El acelerado descenso de la mortalidad y la lentitud con que cambia la natalidad (por la per-

sistencia de los patrones culturales anteriores) explican que se haya doblado la población en los treinta años posteriores a 1950. A su vez, el patrón de producción y de consumo urbano y los efectos de la implantación del sistema capitalista en el agro explican que la población urbana haya llegado a representar dos tercios de la población total en 1980.

El producto interno bruto per cápita, en dólares de 1970, subió de 439 dólares en 1950 a 1 007 en 1980. El índice de crecimiento fue mínimo para América Central, Bolivia, Haití y Perú, a partir ya de niveles bajos; desde niveles altos, fue también bajo el crecimiento en el Cono Sur; hubo un alza considerable en Costa Rica, Panamá, Venezuela y México, y acelerados incrementos, a partir de niveles bajos, en Brasil, Ecuador y Colombia.

En el período 1950-1980 las ocupaciones agrícolas descendieron de 53.7% a 33.7% del total—incluso en países con avanzado grado de urbanización, como Argentina, donde hasta decrece en volumen absoluto y se sitúa en 14%—mientras se registran incrementos de 7 puntos en las ocupaciones secundarias y de 12 puntos en las terciarias (cuadro).

Paralelamente, decae la participación de los asalariados manuales en la industria de transformación con relación a los no manuales del sector secundario y terciario. Estos últimos se elevan de 80 a 99 en Brasil por cada 100 asalariados manuales no agrícolas y de 76 a 98 en Argentina. En Chile, por su parte, se da un salto de 57 a 105, y en Perú otro de 78 a 160. En algunos casos, la explicación radica en la evolución tecnológica de la producción de bienes de consumo duraderos; en otros, es el efecto específico de políticas des-industrialistas y de terciarización espuria.

La cúspide ocupacional se diferencia. Las categorías de empleadores, gerentes, profesionales y técnicos suben de un mínimo de 2.2% en 1950 a 10% de toda la población económicamente activa de Brasil en 1980; en países con estructura moderna de empleo, como Argentina, se elevan de 12.2% a 15.6%.

Esa transformación va de la mano con la expansión de la educación media y superior, en la que influye la dinámica de la economía y las reivindicaciones sociales. La matrícula universitaria absorbía 1.6% de la población entre 20 y 24 años en 1960, y llegó a haber un estudiante por

cada seis jóvenes en 1980. La transformación estructural ha sido muy desigual por países, pero en ningún caso se logró superar la pobreza y la marginalidad. La pobreza afectaba a 50% de la población en 1960 y aún en 1980 comprendía al 35%, pese a que el PIB por habitante casi se había doblado en ese período.

Las políticas de elevar el ingreso a través de los salarios no llegaron a los amplios estratos del sector informal; los campesinos minifundistas y asalariados ocasionales continuaron en la pobreza y perdieron posiciones relativas, y cuando a la postre se incorporaban a los sectores productivos modernos lo hacían en ocupaciones de baja calificación y con ingresos paupérrimos. La misma exclusión rigió para la educación: el analfabetismo de jóvenes rurales y la asistencia a algún curso escolar (pedagógicamente vacío) de sus similares urbanos tendió a reforzar la segregación por barreras culturales.

2. El sector marginal. ¿Ejército de reserva o condición de la reproducción social?

La polémica sobre el significado del concepto de marginalidad es muy conocida en América Latina, y no es necesario volver a repetirla. Sin embargo, tiene interés recordar lo planteado por F.H. Cardoso (1980 b) con respecto a la relación entre marginalidad y acumulación, en especial si se amplía la noción de marginalidad y se piensa en el conjunto de los sectores no directamente vinculados con el sector moderno. Cardoso señala que en determinadas condiciones, la abundancia de mano de obra barata puede influir en la acumulación, argumento que incluso puede ser utilizado por ciertos sectores para atraer inversionistas; sin embargo, la expansión capitalista no depende sólo de la competencia entre trabajadores, sino del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, de la rentabilidad, de la competencia entre los capitalistas, y de la renovación tecnológica. Indica además que para que la marginalidad haga bajar el costo de reposición, no sólo es necesario que su magnitud fuerce al trabajador a aceptar trabajo pagado alrededor de los costos mínimos de reproducción (función normal de los ejércitos de reserva), sino que aquellos costos dependan de la existencia de medios de vida obtenidos al margen del sistema capitalista industrial. De esta forma, la existencia de una producción

Cuadro
AMERICA LATINA: INDICADORES DE CAMBIOS EN LA ESTRATIFICACION SOCIAL, 1950-1980

Grupos de países	Población económicamente activa no agrícola		PEA no manual no agrícola		Asal. no manual sec. y ter.		Cta. prop. no manual		Asal. no manuales en sec. y terc.							
	(período)	(porcentajes)	(período)	× 100	(período)	× 100	(período)	× 100	Asal. manual. sec.		Cta. prop. no manual en sec. y terc.		× 100			
									ca. 1950	ca. 1960	ca. 1970	ca. 1980				
"A"																
Argentina	1947-80	72.8	85.5	1947-80	62	75	1960-80	76	98	1960-80	43	47	157	178	227	208
Costa Rica	1950-82	43.2	70.4	1950-82	45	73	1960-82	100	111	1960-82	35	38	236	282	459	295
Cuba	1953-80	57.8	76.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1952-80	63.7	81.4	1952-80	42	80	1960-80	57	105	1960-80	20	50	162	285	286	210
Panamá	1950-80	44.3	68.3	1950-80	41	82	1960-80	109	127	1960-80	20	11	371	556	765	1 122
Uruguay	1963-75	80.2	82.3	1963-75	73	67	1963-75	88	96	1963-75	39	37	...	227	258	...
Venezuela	1961-80	65.2	82.8	1950-70	37	77	1961-70	75	122	1961-70	35	33	143	214	376	...
"B"																
Brasil	1950-80	39.9	68.9	1950-80	54	63	1960-80	80	99	1960-80	19	25	181	418	329	390
Colombia	1951-70	42.4	55.0	1951-70	39	65	1960-70	90	84	1960-70	43	43	116	209	193	...
México	1950-80	44.3	63.0	1960-70	79	80	1960-70	59	82	1960-70	56	47	...	105	174	...
"C"																
Ecuador	1950-82	34.5	64.9	1950-82	25	105	1962-82	65	101	1962-82	92	40	194	125	112	164
Paraguay	1950-82	44.5	54.9	1950-70	37	44	1960-70	66	67	1960-70	40	39	152	164	173	...
Perú	1950-81	40.3	58.4	1960-81	56	109	1960-81	78	160	1960-81	57	74	...	138	235	216
Rep. Dominicana	1950-80	30.0	50.0	1960-70	58	75	1960-70	74	119	1960-70	44	43	...	168	278	...
"D"																
Bolivia	1950-80	24.2	50.0	1950-76	34	60	-76	...	90	-76	...	41	162	...	222	...
El Salvador	1950-80	35.1	49.0	1950-71	32	53	1961-71	52	66	1961-71	34	38	132	153	172	...
Guatemala	1950-81	31.4	43.7	1950-73	19	37	1964-73	60	62	1964-73	19	21	200	309	293	...
Haití	1950-80	14.9	26.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	1950-80	18.9	37.0	1950-74	32	61	1961-74	90	77	1961-74	43	43	250	210	179	...
Nicaragua	1950-80	31.3	60.0	1963-71	48	51	1963-71	53	70	1963-71	46	39	...	126	177	...

Fuente: Los datos correspondientes a la PEA según estratos socio-ocupacionales para los años 1950 y 1970 se obtuvieron de Filgueira y Geneletti (1981), cuadro 2, p. 32 y ss. Los datos correspondientes a 1980 se obtuvieron a partir de tabulaciones especiales de encuestas y censos (Chile, Panamá, Brasil, Ecuador) y de publicaciones de datos censales de hogares (Argentina, Costa Rica, Perú). PEA no manual incluye: a) empleadores; b) gerentes y personal directivo público y privado; c) profesionales y técnicos independientes; d) profesionales y técnicos dependientes; e) cuenta propia en el comercio; f) oficinistas, vendedores y similares. *Asalariados no manuales en secundario y terciario* incluye: b); d); f). *Cuenta propia no manuales en secundario y terciario* incluye: a); c); e). *Asalariados manuales en secundario* incluye: artesanos, operarios, obreros y jornaleros en industria, construcción y electricidad, gas y agua.

para el consumo al margen del sistema puede contribuir a bajar el costo de reposición de la fuerza de trabajo.

Lo importante radica en los modos de articulación entre estructuras sociales y productivas. Sólo así puede superarse la noción de un dualismo sin relaciones; como el mismo Cardoso señala, ése es el modo de abordar el tema de la transformación social y política en la periferia. Los modos de articulación entre el sector marginal y el sector moderno de la fuerza de trabajo no son los mismos cuando se pasa de la interpretación global al análisis de las condiciones específicas del tipo de desarrollo dependiente de cada uno de los países, por cuanto el sector marginal se define por oposición a los modos de constitución del sector articulado de la economía dependiente, y en consecuencia está sujeto a la naturaleza de esta última.

En un extremo figuran aquellos sectores expulsados del sistema, como sucede en Chile, donde la cesantía determinó la transformación de obreros y productores independientes en 'pobladores', esto es, residentes de zonas urbanas de deterioro que hoy no se caracterizan tanto por sus deficientes condiciones ecológicas y de servicios, cuanto por el peso de la desocupación. En el otro extremo se encuentran los migrantes rurales, personas de escasa o nula instrucción, incorporados parcialmente a la vida urbana en ocupaciones de baja calificación y con remuneración insuficiente para asegurar la reproducción social; no se definen tanto por el desempeño de ocupaciones marginales o informales, sino por la explotación a la que están sometidos. Por eso mismo, nutren las llamadas categorías de subocupación, definidas por los bajos ingresos de sus titulares, lo que confunde los problemas del empleo con la explotación.

Los datos de Brasil hacia 1980, que abarcan tanto la ocupación en sectores modernos como otras de ingresos mínimos, ejemplifican este caso. En posiciones intermedias se ubican múltiples situaciones que tienen en común una superposición de la incapacidad del sistema económico para incorporar en el sector moderno de producción y de servicios a la masa urbana y los efectos del dualismo cultural existente (lengua indígena, origen rural, falta de educación) que cierran el ingreso de los miembros de este sector al mercado de empleo regular.

3. La estructura social moderna

La componen una pluralidad de grupos que se definen por su participación en actividades productivas y de servicios modernos; por el acceso al nuevo tipo de consumo generado en el desarrollo dependiente, y por relacionarse entre sí en términos de una ordenación estratificada.

a) La burguesía

El amplio predominio del capital monopolístico transnacional establece una articulación de dependencia de la burguesía nacional. Esta asume los patrones de los representantes de dicho capital en cuanto a la lógica productiva, y también en cuanto a valores y consumos. No se han cumplido los pronósticos según los cuales la transnacionalización implicaría la virtual desaparición de la burguesía nacional. Esta compite en algunos casos por obtener el control de las empresas más grandes; se internacionaliza en su propia actividad, y, en los niveles de menor acumulación, se vincula al sistema burgués internacional mediante las exportaciones.

Paralelamente, en los países en que el Estado es regido por una burocracia 'estamental' o 'política', lo que lo transforma en un centro de poder propio, se desarrolla una burguesía estatal que maneja las empresas públicas como si fueran privadas. Asimismo, la burguesía, fusionada con la oligarquía, se caracteriza por comportamientos especulativos, que se inician con las especulaciones de tierras urbanas y adquieren ahora características similares a las crisis especulativas del siglo XIX, cuando el Estado fue privatizado a su favor y se desarrolló la economía neoliberal.

La internacionalización de los circuitos financieros de los países latinoamericanos tuvo una contrapartida: la emigración de capitales hacia los países centrales, atraídos más por la seguridad que por la rentabilidad. Esta situación internacionalizó a ciertos sectores de la burguesía, que no se sienten vinculados con proyectos nacionales.

b) Los sectores medios

Su formación responde a las etapas de la transformación capitalista dependiente, lo que no significa que los de constitución inicial desaparezcan, pero sí que se encuentran sujetos a

modificaciones o a pérdidas de significación dentro del total.

i) *Los independientes o residuales.* Los independientes no manuales pierden significación en toda la región —con regresiones en el decenio de 1970 en Argentina, Chile y Perú— y en algunos países, como Brasil, representan apenas uno de cada cuatro asalariados no manuales. Acosados por el crecimiento del Estado y de las grandes organizaciones económicas, desplazados de status por los sectores medios técnicos educados, afectados en algunos países por los niveles de consumo de los sectores obreros modernos, van a manifestar comportamientos sociales similares a los del *populadismo*. Específicamente, apoyan y promueven soluciones autoritarias, en particular si reintroducen la jerarquización social; se unen también en ciertas reivindicaciones de tipo populista, por su contenido de ampliación del mercado de consumo, y, en conjunto, reaccionan negativamente ante la modernización del capitalismo y de la sociedad, sobre todo en sus dimensiones culturales y de racionalización científico-tecnológica.

ii) *Los dependientes o asalariados.* Junto a su enorme expansión cuantitativa, ya señalada, surgen entre ellos nuevos estratos. El primero se constituyó con el incremento de las funciones administrativas del Estado y el desarrollo de los servicios comerciales para un consumo urbano creciente; sus miembros tienen un perfil educativo y social que no los distingue marcadamente de los sectores medios independientes; los pequeños funcionarios de la expansión populista del Estado y los vendedores son casos propios de este grupo. El segundo se formó con la expansión de los servicios sociales y comunitarios, en particular la educación y la salud, con un nuevo tipo de integrantes que han cursado la enseñanza media y superior; sus orientaciones y comportamientos provienen más bien de la socialización educativa que de su origen social, y la mayoría son miembros nuevos de los sectores medios. En los países de más débil industrialización y más intensas políticas de integración social (Costa Rica, Perú) aparecen como la más voluminosa y organizada masa asalariada no manual, y para la mayoría de los países constituyen más de un 25% de los asalariados del Estado; en la medida en que los servicios se expanden, los niveles de remuneración decaen, y los cuerpos de funcionarios sociales se

feminizan progresivamente, lo que influye en su papel político.

Esos grupos desempeñarán y en algunos casos ya cumplen un papel muy importante en el plano ideológico, porque a través de ellos la cultura política intelectual de las universidades se extiende a la totalidad de los sectores medios. Lo hace en un ciclo en el que primero hay expectativas favorables hacia la transformación social, con un gran papel del Estado, que se apoyan en tendencias populistas y de reforma social; en una segunda instancia, se produce desencanto y sus vanguardias políticas adhieren a ideologías que van desde el anti *statu quo* hasta la movilización revolucionaria para el cambio total de la sociedad y que comprenden desde motivaciones anticapitalistas propias de los sectores medios independientes hasta formulaciones de alianzas intelectuales-campesinos e intelectuales-obreros para el establecimiento de algún tipo de modelo socialista popular. Finalmente, en una tercera etapa, los papeles ideológicos y profesionales tienden a fusionarse en forma paralela a la constitución de opciones políticas nacionales en torno a partidos de orientación reformista o socialdemócrata, en donde vuelven a asumir un papel transformador vinculado con la racionalización de los servicios en que actúan, y sus vanguardias pasan a ser grupos estratégicos que, dentro del sector, movilizan, sin provocar nuevas rupturas sociales, y en el sistema social establecen negociaciones con partidos y grupos sociales tendientes a acuerdos de funcionamiento del sistema que articulen los intereses particulares con los generales de la sociedad.

El tercer estrato se establece con el surgimiento y expansión de cuadros técnicos y científicos. Desde el punto de vista de la formación educativa, corresponden en mayor medida a las carreras técnicas y científicas; su marco de referencia intelectual comienza a ser el de los sectores congéneres de los países desarrollados, y se vinculan —ya sea por los circuitos científicos o por los circuitos de la técnica y de los mercados internacionales— a las orientaciones propias de dichos países en cuanto a eficiencia, especialización funcional, demandas de organización racional, concepción del Estado como articulador social y agente de desarrollo, adhesión a las condiciones que crean libertad de iniciativa e innovación y, especialmente en el caso de los sectores

vinculados con la empresa, conservatismo ideológico y expectativas de consumo de tipo internacional.

En las situaciones de amplio predominio del capital monopólico transnacional y local dependiente, las clases medias por lo general fueron desplazadas a la condición de clase de apoyo. Su presencia no era significativa en los lugares altos de la gestión estatal, y disminuyó su capacidad de negociación, la que en otras situaciones les había asegurado una parte considerable del ingreso nacional. En todo caso, su solidaridad con el sistema a veces era decisiva, y a menudo se logró a través de mecanismos que permitieron satisfacer las demandas consumistas de tales grupos.

No obstante, en otras experiencias —y en especial en aquellas donde se mantuvo un régimen político de partidos que hizo posible su representación en el poder— los sectores medios no perdieron su significación; por lo demás, no siempre predominó en ellos una estricta sumisión a las ventajas materiales orientándose también su conducta por otro tipo de valores, lo que influyó en su adhesión a determinado sistema político.

La velocidad del cambio en la constitución de los sectores medios, paralela a las radicales discrepancias en las orientaciones de los sistemas sociales en este período de transición estructural, explica que los sectores medios hayan generado o dado su apoyo a movimientos políticos que fluctúan desde las tendencias de corte fascista hasta las revolucionarias fundamentalistas, pasando por democráticas de alianzas conservadoras con la burguesía a democráticas de alianzas transformadoras con el proletariado. El ciclo no está concluido y la divergencia de situaciones nacionales en cuanto a estructura social y relaciones de poder permite aguardar aún comportamientos políticos muy discrepantes según los países, especialmente dadas las reacciones de temor y amenaza que genera la crisis económica actual.

c) *El proletariado industrial*

En el período considerado, se triplicó en el sector secundario el volumen absoluto de la población activa y aumentó notablemente su participación porcentual en la PEA total. Esta sola evolución transformó el papel que representaba el sector obrero en los períodos populistas del deca-

nio de 1950, cuando los procesos políticos se cumplían en islotes urbanos, inmersos en un mundo rural, con orientaciones de conducta referidas a los demás grupos urbanos, en que predominaban los sectores medios independientes o de pequeños funcionarios. Paralelamente, la producción evolucionó, superando la etapa de las unidades artesanales o fabriles de pequeña escala hasta llegar a constituir grandes empresas tecnológicamente avanzadas.

El perfil educativo de los obreros, en especial los de las grandes organizaciones económicas, sufrió una radical transformación (para la tecnología moderna ya no son útiles los artesanos y operarios de los talleres pequeños), y las condiciones de aislamiento ecológico-cultural que conocían las poblaciones obreras son sustituidas por la progresiva incorporación al actual mundo cultural y urbano. En las empresas industriales aumenta en forma sostenida el porcentaje de personal ocupado en labores administrativas, técnicas, científicas, y de ventas y relaciones públicas, a la vez que se producen mecanismos de carrera interna que rompen el aislamiento de los obreros en relación con los demás grupos sociales, como los que Halbwachs analizaba a comienzo de siglo. Muchos sindicatos, ya sea de fábrica o de sector, comprenden tanto a empleados como a obreros y técnicos, lo que se ve facilitado por la comunicación cultural entre unos y otros, por la comunidad de problemas de los asalariados en relación con las condiciones de trabajo y por el doble plano de la acción, que abarca tanto las condiciones inmediatas como la formulación de propuestas de ordenamiento societal. Las tendencias a la autonomía en la acción sindical son paralelas a la capacidad de articulación con otros grupos sociales para la formulación de proyectos políticos.

La heterogeneidad productiva y tecnológica que caracteriza a la industria latinoamericana y el impacto que en ella tiene la incorporación de la empresa transnacional industrial, acentúan un proceso que más que de diferenciación productiva es de heterogeneidad (cuando no de segmentación) entre las diversas unidades que componen el sistema económico-industrial. Por eso, el concepto mismo de la clase obrera parece de difícil vigencia, y por lo menos puede señalarse una separación entre nueva clase obrera, vinculada con las actividades tecnológicas avanzadas y

con las empresas satélites en torno a los grandes conglomerados, y otra clase obrera constituida en torno a empresas de menor escala, inferior tecnología y producciones de tipo tradicional, que concentran un proletariado de menor educación, originario de procesos de aprendizaje en el trabajo, atomizado en un sinnúmero de empresas de escala reducida y con niveles de remuneración sensiblemente inferiores al del proletariado de actividades tecnológicas avanzadas.

Estos fenómenos plantean, por una parte, el tema de la identidad obrera, y, por la otra, el tema de la articulación política de los obreros con el sistema social. En cuanto a lo primero, la heterogeneidad de situaciones hace muy difícil articular la movilización obrera por la vía de reivindicaciones comunes a sus distintos segmentos; en consecuencia, los sindicatos por sector de actividad o por empresas tienen una actuación más fluida que las grandes centrales sindicales. En cuanto a lo segundo, la hipótesis de la clase obrera como actor privilegiado y dominante de la transformación de la sociedad se hace cada vez más problemática en la medida en que la sociedad latinoamericana no fue predominantemente proletaria, y ya no ha de serlo dada la etapa tecnológica en que se produce su industrialización. En consecuencia, los proyectos societales a partir de la clase obrera o representarán la acción aislada, que implica imposición sobre la sociedad, o habrán de establecer acuerdos pluriclasistas con grupos de los sectores medios y otros provenientes de la modernización del agro.

El modelo de crecimiento del capitalismo dependiente suponía un tipo de mercado de altos ingresos y en gran medida opuesto a las demandas populistas. Para los sectores o grupos de poder, la sola posibilidad de presencia de los sectores populares constituía un riesgo para el funcionamiento del sistema. La política de contención salarial, aplicada a menudo, exigía las más de las veces un control represivo sobre las organizaciones sindicales. Se intentó restringir rigurosamente la acción de éstas a las funciones burocrático-administrativas y asistenciales; sin embargo, este recorte de la función sindical implica también riesgos para el sector dominante, por cuanto en caso de conflicto podrían verse rápidamente sobrepasados los mecanismos legales de regulación.

Conviene tener presente que el conflicto de

los sectores populares, y sobre todo de los grupos obreros, no siempre es sólo protesta por condiciones económicas desmedradas. A menudo sus movimientos están encabezados por grupos obreros cuya condición económica no es la peor, pero que sí reclaman mejores condiciones de trabajo y algún grado de participación, no sólo en la empresa, sino también en la sociedad. Lo interesante es que el tipo de conflicto que inician no encuentra un interlocutor válido y, por consiguiente, no logra canales de resolución. El carácter rígido del poder determina además que cualquier tipo de conflicto adquiera una dimensión política general, y es en función de esa dimensión que pueden incorporar a otros grupos, cuyo problema también radica en la ausencia de canales de participación.

4. Nueva dependencia y estructura del poder

La relación entre las nuevas formas de la dependencia y el sistema de poder político-social estuvo bastante marcada, en su interpretación, por la tesis del Estado burocrático-autoritario, formulada inicialmente por Guillermo O'Donnell y otros autores que la hicieron suya y continuaron. Aunque en su formulación original se circunscribió sólo a algunas experiencias, se postuló la idea de una estrecha correspondencia entre una forma económica y una forma política. Cualquiera sea la validez de su grado de generalización, puede concordarse en la significación que tienen tres actores principales: las empresas transnacionales, las burguesías locales asociadas y el Estado.

En relación con el Estado lo que se subraya es la importancia que adquiere en cuanto organización y, por consiguiente como burocracia, pero por lo demás se recalca que en muchos casos actúa como empresa en el sector productivo, constituyéndose un tipo *sui generis* de Estado capitalista o quizás en ciertas circunstancias de capitalismo de Estado. Rasgo importante fue la capacidad del Estado para atender los intereses del gran capital tanto multinacional como local; la fuerte presencia y relación de éstos con el Estado dio lugar a un fenómeno de desplazamiento de la política por la economía y a menudo la economía fue la única política. De ahí se deriva que, a juicio de los analistas, el Estado apareciera casi como un comité ejecutivo de los distintos sectores que

constituyan el pacto de dominación: los funcionarios (militares o civiles), los ejecutivos de las empresas estatales, el gran empresariado privado, nacional y extranjero y los sectores de las nuevas clases medias que a tales empresas están ligadas.

En algunos países fue más ostensible la presencia del capital bancario y financiero para los que se constituyeron a través de la política oficial, todo tipo de regalías y facilidades. En muchos casos, debido a las limitaciones impuestas o a la virtual exclusión de los partidos organizados y de

corrientes de opinión considerables, el Estado se convirtió en expresión casi directa de los grupos de interés reseñados.

Quizás uno de los fenómenos más significativos de la nueva constelación de poder sea la influencia, a veces decisiva, que han ejercido las Fuerzas Armadas. La preocupación por la subversión interna pareció ser uno de los motivos dominantes del comportamiento militar, pero su intervención está asociada a la crisis entre Estado y sociedad.

III

La crisis política

1. *La no constitución de un sistema político moderno*

El análisis diferenciado en sistema económico y sistema político tiene una validez especial en América Latina porque se registran incongruencias entre ambas dimensiones: las formas capitalistas en gran medida penetran desde el exterior a la sociedad, mientras que en el ámbito político, en cambio, se proyectan las contradicciones de la crisis oligárquica sin que éstas se resuelvan de una manera que haga posible la aparición de una relación de clases propia del capitalismo. Dependencia y proyección de las estructuras históricas son las variables de la constitución de un orden burgués incompleto en cuya expresión política corresponde citar fundamentalmente dos elementos: un Estado que no es construcción de la sociedad y la falta de resolución política de la crisis oligárquica.

a) *Un Estado que no es una construcción de la sociedad*

En la construcción histórica de la sociedad y el Estado en América Latina, lo que primero surge es el Estado como sustituto del poder imperial luso o español. En el caso brasileño, el carácter imperial de la dominación persiste hasta avanzado el siglo XIX, y su contrapartida en la sociedad es el sistema esclavista y señorial. En los

países con población indígena sometida, la oligarquía local retiene el poder, y la dominación sobre la población se ejerce mediante el modelo de la hacienda y la exclusión lingüística de los dominados. Finalmente, en los países con población libre las luchas por la construcción nacional terminan con la imposición del Estado y la oligarquía.

Esta imposición del Estado sobre una sociedad que no puede organizarse ni expresarse será el modelo vigente hasta mediados del siglo XX, a excepción de aquellos países cuya etapa de exportación de bienes primarios se realiza con propiedad nacional de los medios de producción y con carencia de fuerza de trabajo, lo que obliga a recurrir a migraciones internacionales de hombres libres.

b) *La falta de resolución política de la crisis oligárquica*

La crisis que se inicia en los años treinta afecta en forma decisiva el modelo económico de la dominación oligárquica, y van surgiendo progresivamente las formas capitalistas hasta llegar a la internacionalización de los mercados latinoamericanos y a las nuevas formas de dependencia propias de la actual crisis. Todo ello sucede sin que desaparezcan totalmente el poder social y los valores legitimadores de la dominación oligárquica anterior.

El capitalismo se desarrolla en el marco de una crisis oligárquica que en algunos países se ha extendido ya durante medio siglo, sin que la burguesía como clase logre imponer una orientación racionalizadora de la expansión capitalista, una difusión de valores relacionados con la acumulación y la distribución, ni una capacidad para estabilizar el sistema político con una hegemonía que legitime una alianza de poder.

Los sectores burgueses se incorporan a distintas opciones de construcción política como el populismo, el reformismo o la reconstrucción oligárquica. Los dos primeros intentan establecer una articulación entre sociedad y Estado mediante un sistema político en que la sociedad participe en las orientaciones del sistema de desarrollo y establezca un orden social y jurídico, así como una identidad colectiva en la pertenencia a la nación; esto supone la difusión de nuevos valores de igualdad y derechos personales, a la vez que una cultura común. El populismo destaca la creación de la ciudadanía social, entendida como un conjunto de derechos sociales parejos para toda la población, sin distinción entre los diversos niveles sociales, para lo cual las políticas de distribución de ingresos sociales —educación, salud, previsión— transfieren a la colectividad una parte creciente de los costos familiares de la reproducción social. El reformismo, en cambio, pone de relieve la ciudadanía política. Esta incluye la extensión del sufragio y su reconocimiento como mecanismo de regulación del Estado por la sociedad; el establecimiento o extensión de legislación común a todos los integrantes de la sociedad, y el desarrollo de mecanismos que frenen la ruptura de la legalidad y el ejercicio arbitrario del poder por parte del Estado (justicia, autonomía, separación de poderes).

Para este análisis, interesa destacar dos características de estas opciones:

i) En ambos procesos participan grupos de la burguesía; en el populismo, junto a sectores obreros o populares urbanos, y en el reformismo, junto a sectores medios. Sin embargo, ninguno de ellos podrá definirse por la dominación ejercida por la burguesía misma.

ii) Esos procesos sólo incorporaron a las modernas relaciones sociales a una parte de la sociedad (la que residía en las ciudades y participaba en las actividades emergentes) y frecuentemente lo hicieron en forma corporativizada. Para la po-

blación restante (y mayoritaria) —fundamentalmente rural— no existieron los derechos sociales y políticos. Estos últimos siguieron siendo controlados y reprimidos con los clásicos procedimientos de la república oligárquica, lo que trajo consigo una relación entre el Estado y las dos conformaciones de la sociedad caracterizada por el *double standard*. La oligarquía logró mantener el control del Estado en muchos países de la región hasta avanzada la segunda mitad del presente siglo; en otros, gravitó en la orientación de la sociedad mediante el manejo de la sociedad rural y de las regiones menos desarrolladas. Por una parte, constituye un norte para las actitudes de la burguesía; por la otra, reintroduce sus proyectos regresivos en las alianzas populistas y mesocráticas.

Sin embargo, la progresiva urbanización, el cambio de los niveles educativos y la movilización social van dejando a la oligarquía sin población encuadrable; la burguesía, por su parte, ante la incorporación de la mayoría de los grupos a la modernidad, encuentra en los referentes oligárquicos y en los modelos económicos neoliberales la forma de una dominación con exclusión. Una vez más el Estado se separa de la sociedad, pero ahora, dados el desarrollo y la movilización de la sociedad, se llega a una relación en la que el Estado actúa contra la sociedad.

2. Las contradicciones del proceso político

La presente crisis de la economía dependiente, aunque general en la región, se superpone y se entrelaza con las desiguales crisis de los sistemas políticos y sociales de América Latina, por lo que los escenarios futuros serán necesariamente diferentes en cada uno de los países.

Sin pretender abordar todas las situaciones, los ejemplos siguientes dan cuenta de algunas de las variaciones que se dan en la región.

a) La crisis en las sociedades modernas²

En los países del Cono Sur, donde la crisis económica es más intensa y donde con más vigor se aplicó el modelo económico neoliberal, la ruptura entre sociedad y Estado es anterior. Se tra-

²En parte del análisis se consideran los planteamientos de Delich (1983) y Oszlak (1983).

duce en un proceso de desintegración de las relaciones entre desarrollo y modernización, participación y nación, que constituyeron las variables de su proceso histórico.

Al haberse prácticamente completado el ciclo de la urbanización y de la incorporación de los distintos grupos a los ámbitos culturales de la modernización —educación, comunicaciones, participación simbólica— y haberse agotado el ciclo de movilidad horizontal y de cambio estructural, se plantean simultáneamente el conflicto entre acumulación y distribución y la crisis de incorporación de los grupos anteriormente excluidos o sin capacidad de acción política autónoma en el sistema político.

La burguesía, con la generalización de la ciudadanía social, parece haber agotado la capacidad de manejo de la incorporación mediante las opciones reformista y populista, y también la capacidad de desarrollo económico, que no ha logrado activar con la incorporación de tecnología y la ampliación del mercado externo e interno. Se fusiona entonces con los grupos oligárquicos en su tradicional resistencia a que el Estado sea la representación de la sociedad (Alfonsín, 1980).

En Argentina, Chile y Uruguay se produce un intento de transformación desde arriba, en el cual el Estado, privatizado por esos grupos, se separa de la sociedad, suprime el ámbito político, suspende la mayoría de las normas anteriores, y establece el arbitrio de la autoridad. Resta funciones al sistema judicial como sistema de garantías de la sociedad civil y utiliza organismos especiales que imponen el poder del Estado. Paralelamente, intenta disolver el sistema de valores que anteriormente establecía el nexo entre el Estado y la sociedad —la nación— sustituyéndolo por un mercado. El sistema de enseñanza —considerado a menudo agente de subversión, porque estaba enlazado a la movilización y autonomía de los grupos sociales— igual que la desarticulación de los sistemas de salud y previsión, forman parte de la disolución de la ciudadanía social. El Estado asume el principio de la subsidiariedad y declara que el mercado regulará las asignaciones sociales, con lo que se restablecerá un sistema jerárquico de clases y grupos. La disolución del contrato social —de que habla Oszlak— es la base de un mercado sin regulaciones en el que desaparecen las orientaciones productivas, el comportamiento empresarial, la acumulación y la ló-

gica del capitalismo. En gran parte se ven afectadas la normatividad jurídica y la económica. A la apropiación del Estado corresponde muchas veces la especulación como forma de apropiación económica.

b) *La crisis en las sociedades tradicionales*³

Los casos de Bolivia, Ecuador y Perú ilustran la continuidad de una herencia colonial oligárquica reforzada por la segmentación de la población indígena. La oligarquía no fue capaz de constituir el Estado, ni lograr crecimiento económico, ni articular el territorio en un sistema de mercado, ni tampoco integrar a la población en una sociedad nacional.

En esas condiciones, la burguesía no logró desarrollarse, ni a finales del siglo pasado, ni a principios de éste, salvo en ciertas actividades mineras y agrícolas de exportación que funcionaron como si fueran enclaves. La debilidad de las estructuras sociales amplía la dependencia externa, lo que fortalece una demanda social de constitución nacional recogida por sectores militares en términos de frustraciones bélico-nacionales (guerras del Chaco y del Pacífico, pérdida de la amazonía ecuatoriana). De ahí surgen ciertas intervenciones militares que intentan lograr la integración nacional modernizando simultáneamente Estado y sociedad. Este otro tipo de revolución desde arriba implica movilización de la sociedad para transformarla y bloquear a la antigua estructura oligárquica de poder y evitar la dependencia externa.

Las clases subordinadas no están constituidas como tales; las clases medias urbanas son de tipo tradicional, el proletariado industrial es mínimo, los campesinos en su mayor parte se definen como indígenas, y sólo Bolivia tiene un sector minero politizado.

La orientación dominante es la de un populismo, a veces bajo égida militar, cuya vigencia será mayor cuanto más débil sea la capacidad de integración del sistema económico y menos significativa la presencia burguesa.

La crisis económica de los años ochenta se plantea en sociedades cuyos procesos han tenido resultados divergentes. En una, los recursos del petróleo, sumados a los de una agricultura capi-

³Se considera en esta parte el trabajo de Cotler (1983).

talista de exportación, permiten al Estado constituirse como gran agente de transformación. Su acción logra desarrollar importantes sectores medios dependientes, crear un novel proletariado industrial y consolidar una burguesía con fuertes contenidos oligárquicos. A pesar de los esfuerzos de integración nacional y cultural, subsisten dualidades, y entre ellas la indígena es la más importante. El sistema político se transforma en articulador de sociedad modernizada y Estado, y en él se manifiesta el enfrentamiento entre las opciones reformista mesocrática, populista y neoliberal burguesa.

En una segunda sociedad, la debilidad de la estructura económica, unida a la resistencia de la oligarquía y la burguesía a asociarse en un proceso de desarrollo dirigido desde el Estado, determinan inicialmente el fracaso de éste último y luego la recuperación del aparato estatal para desarticularlo en beneficio de un modelo neoliberal que crea desintegración de la economía y de la sociedad. Se trata de una crisis de incorporación social de una sociedad movilizada, más definible por lo popular que por condición de clase, la que, a través del sistema político, propugna el control del Estado y un modelo de desarrollo, modernización e integración nacional en que se juega la sobrevivencia, dado el otro tipo de crisis que por su parte afecta a la sociedad indígena. Finalmente, en la tercera sociedad, se registra una peculiar situación histórica que es la de una sociedad de clases incompleta. La revolución nacional popular elimina la oligarquía y una burguesía minera mínima en volumen, pero con talla económica internacional. Obreros y campesinos, sesgados por una identidad indígena, pasan a constituir soportes o antagonistas de un Estado muy débil en que los articuladores son militares o burocracias políticas. El desarrollo burgués ulterior no logra controlar el Estado, y el sistema político expresa las frágiles alianzas de una sociedad en proceso revolucionario, cuyo antagonista es el sistema capitalista internacional, y que en lo interno no logra hacer del Estado el agente de la acumulación.

c) *La afirmación del Estado y del sistema capitalista*⁴

En el caso de Brasil se registran una serie de

condiciones y especificidades estructurales que hicieron del Estado el articulador de un desarrollo capitalista que retrasa los conflictos entre sociedad y Estado y encuentra ciertas vías para encauzarlos.

i) Se trata del único caso de continuidad en América Latina de la forma estatal europea, con la característica de que el antiguo régimen, con su cúpula monárquica y su base esclavista, se proyecta hasta fines del siglo XIX. El Estado, desde sus orígenes, no es oligárquico sino burocrático; enfrenta el problema del control de un enorme espacio social con tendencias centrifugas, y apela a un sistema de acuerdos con los poderes locales a la vez que impulsa una integración nacional basada en la recuperación de las formas culturales populares junto con la exclusión política y la exclusión en materia de ingresos.

ii) La crisis de los años treinta afecta la dominación, pero en una sociedad abrumadoramente rural y de participación electoral mínima, el proceso de sustitución de importaciones va acompañado por una opción populista limitada a las ciudades del centro-sur, con fuerte orientación tanto de la oligarquía como de una burocracia estatal de tipo estamental.

iii) La industrialización sustitutiva y la posterior industrialización exportadora se realizarán manteniendo la exclusión de la masa rural y urbana, y simultáneamente ampliando la capacidad de consumo del sector urbano integrado. La burguesía, desarrollada en comunicación con el capital agrario, sigue los lineamientos de la revolución desde el Estado, llevada a cabo por el cuerpo estamental del Estado, con apoyo militar, para promover el capitalismo con internacionalización del mercado e incorporación masiva de tecnología. La tríada capitalismo privado, capitalismo internacional y Estado funciona en torno a este último, que delimita áreas de los tres sectores empresariales —también son empresariales las actividades públicas— y se establecen en torno a los 'anillos burocráticos' (de los que habla Cardoso) acuerdos y tensiones entre los tres sectores, a veces acentuadas estas últimas por la tendencia al capitalismo de Estado del estamento burocrático.

iv) Eliminadas las opciones populistas y reformistas, el factor de integración social estará

⁴Se consideran en esta parte los trabajos de Cardoso

(1971, 1975 y 1983); Farfá (1983); Filgueira (1983); Castro y otros (1983).

dado por la altísima dinámica de incorporación al sector moderno de una masa rural y marginal urbana que, a pesar de las fuertes restricciones salariales, mejora sus ingresos con el incremento del producto y tiene por motivación la movilidad social. Las clases medias se expanden, y se acceden corporativamente por la vía del consumo.

v) El modelo implantado es una especie de ideología de Estado que, desmovilizando políticamente, integra por la movilidad estructural y los valores de consumo burgueses; realiza una muy eficaz integración simbólica uniendo los nacionalizados elementos de la cultura popular con un nacionalismo basado en el destino histórico de un país transformado en potencia industrial.

vi) Las relaciones entre sociedad y Estado son ahora distintas. Los mecanismos de control y manejo de la sociedad tradicional estrechan su alcance con la reducción vertiginosa de ésta (la PEA agrícola era el 60% de la PEA total en 1950, y en 1980 no sólo es el 31% sino que está afectada en parte por la modernización). Por otra parte, ha surgido en la sociedad moderna una diferenciación de clases y grupos propia de una situación capitalista avanzada, que demanda el control del Estado y la definición de orientaciones del desarrollo en el marco de la dinamización del capitalismo, lo que supone ciudadanía social y política y dinámica acumulación-distribución. Las opciones están entre continuar la separación del Estado y la sociedad, con acción exclusiva de los anillos burocráticos —burgueses— multinacionales, y una acción societal de control del Estado por parte de una alianza burguesa-mesocrática con apoyo proletario.

d) *El Estado como agente del consenso político social*

México, Costa Rica y Venezuela tienen especial interés dado que han mostrado una capacidad notable para llevar a cabo transiciones y rectificaciones en el proceso de desarrollo sin rupturas de su sistema político de la magnitud observada en otros países. Lo que llama la atención es el papel que ha desempeñado el Estado, tanto en el ámbito económico como en la búsqueda de mecanismos, políticos o de otro tipo, que aseguren una eficaz articulación entre los distintos grupos sociales. Claro está que esto no significa que no existan conflictos: han podido ser resueltos, ase-

gurándose de esa manera la estabilidad del sistema.

Si en los tres casos la participación extranjera en la economía alcanza magnitudes importantes, el Estado, como tal, logra una fuerte participación en la actividad empresarial y se articula de una manera especial con la empresa privada nacional. En México, por ejemplo, la mayoría de las grandes empresas estatales son de crédito, como la importantísima Nacional Financiera, de servicios, teléfonos, electricidad, o de infraestructura (tal es el caso de la producción de acero); por consiguiente, el Estado no compite con el sector privado.

En el caso venezolano, el control del petróleo, del acero y de otros importantes rubros, significa que el Estado es claramente el productor directo más importante de la economía, aunque asocia a su actividad al sector privado. Además ha promovido la industria y la agricultura, estimulando al sector privado. La intención y en gran parte el logro de la reforma agraria fue generar un sector agrario medio, que por lo demás constituyó una apreciable base de estabilidad política.

En Costa Rica, desde inicios del decenio de 1950, el Estado representó un papel importante en la diversificación de la economía, creando infraestructura en las áreas de energía, vialidad y bienestar social. Con la nacionalización del sector bancario se dirigió el crédito a sectores nuevos, como el industrial, que se vio favorecido por tarifas subvencionadas, créditos blandos y protección arancelaria. Además ha continuado una política de apoyo a los sectores agrarios medios, que constituyen un fenómeno que caracteriza a Costa Rica no sólo frente a los demás países centroamericanos sino que incluso en el conjunto de la región latinoamericana. La mayoría de los analistas concuerdan que la existencia de una clase media agraria es un factor de estabilidad en el ámbito político-social costarricense.

En los tres casos, el Estado se ha transformado en una importante fuente de empleo y contribuyó con sus políticas a una amplia redistribución del ingreso, aunque esto último es más válido para Venezuela y Costa Rica y menos significativo en México, cuya área rural sigue presentando problemas a este respecto. No obstante, debe reconocerse que la política social, principalmente de educación, salud y en alguna medida

vivienda, constituye en los tres países aspecto a que el Estado otorga particular importancia.

Como es obvio, hay una estrecha asociación entre el papel que desempeña el Estado y el sistema político imperante en los tres países. El sistema mexicano aparece para la mayoría de los observadores extranjeros no tan sólo como un fenómeno *sui generis*, sino que también misterioso. A pesar de esto, hay acuerdo en que el pluralismo político ha tendido a ser limitado y que la oposición por lo general sólo funciona como competencia simbólica, aunque en los últimos años se han manifestado algunos cambios. La verdadera competencia se da al interior del partido de gobierno, no necesariamente entre los bloques que lo componen (campesino, obrero y popular⁵) sino que entre sectores ligados a un líder específico. Es sabido que por lo general existe un complicado mecanismo de negociación y equilibrio entre los distintos grupos y éstos no tienden ni a aniquilarse ni a eliminarse sino más bien a buscar alguna forma de convivencia. Lo que se produce es un intrincado sistema de acuerdos, relaciones y compensaciones.

El sistema político venezolano, que se inicia en 1959, tuvo al principio graves problemas que incluso se expresaron en formas violentas como la guerrilla. No obstante, también se impuso un laborioso sistema de acuerdos políticos, cuyo resultado fue la constitución de un virtual bipartidismo, aunque no se excluye la posibilidad de

otros partidos. Incluso en ciertos ámbitos de la red nacional, orientaciones distintas a las de los dos partidos dominantes tienen cuotas significativas de representación y poder. La disponibilidad que otorga el ingreso petrolero pareciera explicarlo todo; sin embargo, debe tomarse en cuenta el modo político en que se utiliza. El Estado invierte en sectores básicos pero asocia o estimula a los grupos privados, realiza gastos de transferencia a los sectores más pobres, redistribuye el ingreso a través de salarios y servicios, utiliza el crédito agrícola en beneficio de los campesinos pequeños y medianos y aplica amplias políticas de empleo. En suma, la formación del consenso social es un principio básico. Algo similar ha sucedido en Costa Rica: el Estado desempeña un importante papel económico y su preocupación principal es construir las bases del consenso político social.

En suma, el interés de los casos reseñados radica en su capacidad de producir un consenso social, para lo cual la acción del Estado ha sido fundamental; muchas veces se atribuyó tal política a la disponibilidad de recursos, pero pareciera que la formación del consenso no sólo es el resultado de una economía relativamente eficiente o estable, sino que en cierta medida el consenso político social es garantía de la estabilidad de la primera aun en condiciones de menor auge. Claro está que el impacto de la crisis será una piedra de toque fundamental, pero hasta el momento no se ha demostrado lo contrario.

IV

Los problemas políticos de una nueva opción de desarrollo⁶

Si la nueva opción de desarrollo supone como actores sociales a los sectores populares, a la clase obrera, a los sectores medios y a una parte de los sectores de la burguesía, el desafío es cómo vincular los intereses de éstos, a menudo corporativos, con una opción que implique el consenso

si no de todos, por lo menos de esta amplia mayoría. La síntesis de ambos (intereses de los grupos de consenso de la sociedad) es en otros términos la forma específica que adopta la democracia.

Hay un hecho que es insoslayable: tenemos que ver con sociedades capitalistas que se caracterizan por una antítesis entre la lógica del capital,

⁵En la terminología del Partido Revolucionario Institucional mexicano, el bloque popular está constituido por los sectores medio y de burguesía.

⁶Gran parte de los temas fueron formulados por Alvater en relación con la experiencia social-demócrata europea.

cuyo objetivo es la valorización del mismo, y la lógica del trabajo, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Por consiguiente el conflicto se da al interior del funcionamiento del capitalismo.

En muchos de los países latinoamericanos algunos partidos intentaron o intentan presentarse como el partido de uno de los lados del conflicto capitalista, pero la particularidad ha sido intentar como partido en el interior del Estado, defender la lógica del trabajo frente a la lógica del capital. En cierto sentido, la opción desarrollista de los años cincuenta en adelante, fue buscar el compromiso entre ambas lógicas, formando una red institucional del Estado que la expresara; al título de 'Estado de compromiso' acuñado por F. Weffort, podría dársele esta acepción. Por otra parte, ciertas experiencias políticas actuales como las mexicana, venezolana y costarricense tienen aún, en parte, tal carácter que las distingue de otras modalidades.

Lo importante es que al situar en el Estado el conflicto o el compromiso de ambas lógicas, no se actúa al nivel de las clases, es decir, con referencia al modo de producción, sino que se actúa en el ámbito de la formación social, que es una relación de dominio política e ideológicamente mediada. Los objetivos principales son que el trabajador se transforme en ciudadano, con derechos iguales al ciudadano burgués. Pero al mismo tiempo se introduce una separación entre lo económico y lo político.

Los discursos populista y reformista fueron incompletos a menudo, pero fueron discursos sobre el ciudadano dotado de derechos que satisface el Estado. Al reivindicar un derecho igual al ciudadano burgués, se separa lo económico de lo político, porque si bien es cierto que se es igualmente ciudadano, el trabajador no es nunca igual al burgués.

No obstante, cuando existe un Estado interventor —y ése fue el caso durante la experiencia desarrollista y probablemente lo será en la opción de futuro— se restablecen vínculos entre lo económico y lo político, pero preferentemente en la esfera de la circulación y de la realización, más que en la de la producción. Los medios para articular lo económico y lo político al nivel de la circulación son el derecho y el dinero.

El conflicto capital-trabajo se mantiene y se expresa en términos de problemas de salarios,

condiciones de trabajo, formas de la gestión; también se intenta corregir estos problemas por mediación estatal. No obstante, la intervención del Estado introduce dos cuestiones graves:

a) El trabajo pierde (en parte) su carácter de mercancía; no se rige sólo por las condiciones del mercado, lo que altera uno de los principios capitalistas: el libre mercado de trabajo. (No es por azar que ésta sea una de las primeras cosas que las políticas neoliberales trataron de recuperar.)

b) El salario se transforma en salario del ciudadano y de este modo el capitalismo pierde flexibilidad. El recurso a la baja de salarios se torna más difícil.

En las situaciones de dificultad, los capitalistas van a rechazar la intervención política en el funcionamiento de la economía y se intentará establecer relaciones capitalistas puras, recurriéndose a la fuerza para destruir el ámbito de la política. Lo apuntado señala la fragilidad del intento de resolver sólo en el ámbito de la política la contradicción de intereses, dejando intocada la esfera de la producción.

Asalta la duda de si nos encontramos frente a un problema sin salida en el ámbito del capitalismo, puesto que lo dicho, en el fondo, no es más que la contradicción entre capitalismo y democracia. El propio capitalismo, en algunas de sus experiencias, logró dinamizar la contradicción en términos de expansión de la modernización y de la racionalización. Pero en la mayoría de los países latinoamericanos y sobre todo en las condiciones de la crisis, esa situación es compleja a no ser que conjuntamente se introduzcan objetivos de transformación de la sociedad capitalista tal cual existe hoy.

Como se ha insinuado, en la nueva opción de desarrollo el sujeto de la transformación debería ser el Estado, al que habría que incorporar una voluntad transformadora, lo que implica elaborar el proyecto político de la transformación.

El desafío es articular dos dimensiones, la emancipación política y la emancipación económica, que implican la necesidad de una cierta socialización de la acción económica por la vía de la cogestión y un proceso más o menos similar en el ámbito de la política.

En esta dimensión, los grupos actúan sobre su propia condición, transformándose a sí mismos. El proyecto alternativo no es sólo un intento de transformar el modo de administrar la socie-

dad, sino un intento de transformación de la sociedad misma.

No basta, por consiguiente, analizar las características de los grupos sociales a que se ha hecho referencia, en el sentido de que tal cual son pueden ser soportes de una nueva opción. Aunque esto es muy importante, lo fundamental es la capacidad de los mismos para autotransformarse, para lo cual existen hoy condiciones objetivas que lo hacen posible.

Por otra parte el proyecto alternativo en cuanto opción de sociedad, a pesar de la importancia que adquiere el Estado, no debe ser visto como un puro proyecto estatal. Se ha insistido en que el desafío latinoamericano es el de la integración real entre sociedad y Estado. Un intento para orientar el conjunto de la sociedad de forma nueva, implica, además, la voluntad estatal, capacidad de ésta para construir las múltiples dimensiones de su futura forma de ser.

Bibliografía

- Alfonso, Raúl (1980): *La cuestión argentina*. Buenos Aires: Ed. Propuesta Argentina.
- Cardoso, F.H. (1971): *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (1975): *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____ (1980 a): Una crítica a las tesis actuales sobre desarrollo y dependencia en América Latina. *Transnacionalización y dependencia*. O. Sunkel et al. Madrid: Cultura Hispánica ICE.
- _____ (1980 b): A dependencia revisitada. *As ideias a seu lugar*. Cadernos CEBRAP No. 33. Brasil: Editora Vozca Ltda.
- _____ (1983): *Dependencia y democracia* (E/CEPAL/SEM.10/r.14).*
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1979): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores. Cap. VI.
- Castro, Claudio de Moura y otros (1983): *Novas estruturas sociais e novas formas de organização no Brasil contemporâneo* (E/CEPAL/SEM.10/r.12).*
- Cotler, Julio (1983): *La construcción nacional de los países andinos* (E/CEPAL/SEM.10/r.16).*
- Delich, Francisco (1983): La metáfora de la sociedad enferma. *Crítica y utopía*, No. 10-11. Buenos Aires.
- Faria, Vilmar (1983): *Desenvolvimento, urbanização, e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos* (E/CEPAL/SEM.10/r.6).*
- Filgueira, C. y C. Geneletti (1981): *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL No. 39. Santiago de Chile.
- Lichtensztejn, Samuel (1983). A crise do capital financeiro. *Revista de economia política*, vol. 3. No. 2, Brasil.
- Oslak, Oscar (1983): Privatización autoritaria y recreación de la escena pública. *Crítica y utopía*, No. 10-11. Buenos Aires.
- Tavares, María Conceição (1972): *Da substituição de importações no capitalismo financeiro*. Brasil: Jahan Editores.

*Todas las publicaciones marcadas con un asterisco corresponden a ponencias presentadas al Seminario sobre cambios recientes en las estructuras y estratificación sociales en

América Latina, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 12 de septiembre de 1983).