

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 1986

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1392

Abril de 1986

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (–) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251 - 0257

SUMARIO

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sr. Norberto González, al inaugurar la Reunión sobre el Crecimiento, el Ajuste y la Deuda en América Latina.	7
Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo. <i>Subsede de la CEPAL en México</i>	11
Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento. <i>División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial</i>	49
Inflación y políticas de estabilización. <i>Daniel Heymann</i>	67
Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983. <i>Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Bernardo Kosacoff</i>	99
Seguridad social y desarrollo en América Latina. <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	131
Cambios de relevancia social en el trasplante de teorías: los ejemplos de la teoría económica y la agronómica. <i>Ivo Dubiel</i>	147
La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural. <i>Nicolo Gligo</i>	165
Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema. <i>Roberto P. Guimarães</i>	181
Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. <i>Raúl Prebisch</i>	195
Publicaciones recientes de la CEPAL	207

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe señor Norberto González al inaugurar la Reunión sobre el Crecimiento, el Ajuste y la Deuda en América Latina*

Nuestro propósito al organizar esta reunión es el de tener ocasión para un intercambio oficioso de opiniones sobre la evolución reciente y las perspectivas futuras de la economía latinoamericana, tomando en cuenta el efecto de la deuda externa. No es nuestra intención que deriven de esta reunión compromisos o consensos, sino tan sólo intercambiar ideas para comprender mejor los desafíos a que se hace frente y las posibles opciones que se abren para sortearlos.

A fin de inaugurar la discusión, me gustaría describir someramente cómo enfocamos esta evolución pasada y las perspectivas futuras. En el documento de la CEPAL titulado "Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985" que se ha distribuido a los asistentes a la reunión —sobre todo en su tercera parte, que contiene algunas reflexiones sobre los desafíos inmediatos— se tratan en mayor profundidad los temas que repasaré aquí en forma sumaria.

Desde 1981 América Latina ha estado atravesando por su más severa y prolongada crisis desde la Gran Depresión de los años treinta, hecho tanto más dramático cuanto que sobrevino luego de un período largo de crecimiento sólido y sostenido que se inició después de la segunda guerra mundial.

Entre 1970 y el comienzo de la crisis, el volumen de las exportaciones de manufacturas de América Latina subió en 15% al año. Así pues, la región aparentemente iba atenuando algunas de las deficiencias estructurales que por tanto tiempo habían frenado su desarrollo, y parecía estar bien encaminada para acortar las distancias que en materias tecnológicas, de organización, educativas y de administración, la separaban del mundo desarrollado. La educación se universalizó; los empresarios se volvieron cada vez más profesionales; y mejoró la eficiencia de la gestión gubernamental de modo que comenzó a elevarse considerablemente la productividad. En realidad, llamó la atención el éxito con que América Latina pudo sobrellevar la crisis petrolera después de 1973, con apenas una baja de su tasa de crecimiento, mientras que los países de la OCDE sufrían un receso.

Esta alentadora progresión se detuvo de golpe en 1981. En los últimos cinco años, el producto interno bruto ha decaído o se ha vuelto estacionario, de tal manera que en 1985 el ingreso por habitante había bajado en 9% comparado con el de 1981, mientras que la desocupación abierta aumentaba rápidamente (lo que agravaba el de por sí serio problema del subempleo de la región) y los salarios reales caían en la mayoría de los países. Todo esto para lograr un vuelco (aunque monumental) en las cuentas externas de la región.

¿Cuáles son los principales factores que llevaron a la gran acumulación de la deuda externa y a la crisis consiguiente?

No cabe duda de que los factores internos cumplieron un destacado papel. A veces, la política estimulaba un gasto desmesurado; a menudo, los tipos de cambio estaban sobrevaluados; y en otros casos, incluso, iban de la mano la liberalización financiera con una reglamentación poco eficaz. Todos estos factores tendieron a estimular un endeudamiento externo excesivo.

Sin embargo, el factor de mayor importancia que explica la intensidad y la duración de la crisis fue la recesión que aquejó de 1981 en adelante a los países de la OCDE, una de cuyas causas principales fue la aplicación simultánea de políticas antinflacionarias por la mayoría de los países industrializados. Fue así como la recesión mundial se tradujo en una menor demanda de las exportaciones latinoamericanas.

*Celebrada en la sede de las Naciones Unidas, Nueva York, el 13 de enero de 1986. Asistieron a ella representantes de las autoridades financieras del Gobierno de los Estados Unidos y de Argentina, Brasil, México, Perú, Uruguay y Venezuela; representantes de la banca privada; altos funcionarios de las Naciones Unidas; representantes de la prensa económica y consultores privados.

La relación de precios del intercambio de la región empeoró muy marcadamente (más de 16% en el lapso 1981-1985), en tanto que los tipos de interés se elevaban a niveles extraordinarios.

En vista de los desequilibrios externos resultantes, de 1982 en adelante la mayoría de los países de la región comenzaron a aplicar políticas de reajuste muy severas. Se efectuaron grandes devaluaciones para fomentar las exportaciones y reducir las importaciones. Asimismo, los salarios reales y la inversión sufrieron severos cortes, en un intento por morigerar la demanda y reducir las importaciones. Al propio tiempo, crecía considerablemente la desocupación.

Estas iniciativas resultaron muy onerosas por las condiciones poco propicias en el plano internacional y la aplicación simultánea de políticas de ajuste semejantes en muchos países en desarrollo. Fue así como el ajuste se basó más bien en un abrupto descenso de las importaciones que no en la expansión de las exportaciones. En sólo dos años el volumen de las importaciones se contrajo en un 40% y ha permanecido a ese reducido nivel en todo el año 1985. Como es evidente, una restricción tan extrema de las importaciones tenía que tener consecuencias recesivas, ya que no sólo se redujeron las importaciones de bienes suntuarios o las compras postergables de bienes de capital, sino que se vieron afectadas las importaciones de materias primas y de insumos intermedios indispensables para la producción.

Al gravamen que significaban estos costos se sumó el hecho de que la región se vio obligada a ajustar simultáneamente su economía a deterioros de sus cuentas externas que se percibían tanto de carácter transitorio como permanente. Se suponía que los precios más altos de la energía constituirían un rasgo permanente de la economía mundial y, como tal, exigían un ajuste; sin embargo, se creó un servicio de crédito especial para facilitar el ajuste necesario. Por el contrario, la recesión en la OCDE, el desplome de los precios de la mayoría de los productos básicos y el nivel inusitado que alcanzaron los tipos de interés que, para la mayoría de los observadores, eran fenómenos imprevistos y transitorios, se combinaron con la paralización del crédito externo.

Es bien sabido que un país debe ajustarse al deterioro permanente de sus cuentas externas, pero que debe en general financiar los deterioros transitorios. Pero se cerró esta última opción desde mediados de 1982, cuando los bancos restringieron abruptamente sus créditos, pese al hecho de que se consideraba transitorio el vuelco de las circunstancias. Ello obligó a la región a ajustar su economía tanto a un deterioro permanente como a uno supuestamente transitorio de su situación externa, lo que explica la severidad extrema de la recesión.

Por este radical trastocamiento de tendencias pasadas que se registró entre 1982 y 1985, en vez de ser importadora neta de recursos financieros —como es normal para los países en desarrollo— la región se ha convertido en exportadora neta. En efecto, la transferencia neta de recursos al extranjero en los últimos cuatro años llegó al asombroso total de 106 000 millones de dólares.

La eficacia de las iniciativas encaminadas a lograr el ajuste y reorientar la distribución de los recursos hacia los bienes comerciables se ha visto menoscabada por las condiciones externas. Fluctuaciones violentas de los tipos de cambio de las principales monedas han sido fuente de nueva incertidumbre para las actividades relacionadas con el intercambio; el proteccionismo se cierne como amenaza creciente sobre las exportaciones de los países en desarrollo; y las penurias del propio proceso de ajuste originan tensiones sociales, políticas y económicas que militan en contra de la redistribución deseada de los recursos y fomentan la fuga de capitales. Una redistribución tan trascendental y un ajuste de grandes proporciones, no pueden funcionar en tan breve plazo. Para lograr una redistribución racional y eficiente de los recursos, en las condiciones actuales, se necesitará un período relativamente largo.

En lo que toca al futuro, en nuestra opinión se recuperarán las economías de la región, pero en forma muy paulatina que tomará varios años. El efecto favorable sobre las economías de América Latina que debiera tener la recuperación de los países desarrollados parece estar operando con eficacia menor que en el pasado, a causa de la menor disponibilidad de financiamiento y la influencia del proteccionismo. Por ejemplo, en 1985, pese a la expansión de los países desarrollados, no se pudo evitar una nueva caída en la relación de precios del intercambio de la región, ni se impidió que bajara el

valor de sus exportaciones. En consecuencia, las tasas de crecimiento económico se desaceleraron en la mayoría de los países de la región y empeoró la situación de balance de pagos.

En consecuencia, si se deja librada la recuperación de las economías latinoamericanas al juego de fuerzas espontáneas, probablemente ese proceso no se dé con rapidez suficiente como para evitar la intensificación de las tensiones sociales internas, que son motivo de grave preocupación para los gobiernos. Es difícil comprimir el consumo y la inversión durante largo tiempo sin perjudicar la estabilidad social y política y la tasa potencial de crecimiento.

En estas condiciones, creo que ha llegado la hora de intercambiar ideas sobre las posibilidades de llevar a cabo el ajuste en un contexto de crecimiento económico de los países deudores.

Habría dos concepciones sobre el ajuste. La una se basa en el postulado de que las dificultades actuales son sólo de escasa duración, porque la recuperación de la economía mundial las resolverá espontáneamente. En este caso, habría cierta inclinación a ganar tiempo tomando medidas destinadas tan sólo a postergar el pago de las deudas o a capitalizar una parte importante de los intereses a los tipos comerciales de interés.

Según la otra concepción, la recuperación será lenta y demorará varios años: es decir, el ajuste será una cuestión de larga duración. En este caso, no bastarán las medidas de postergación, sino que habrá que tomar otras providencias para aligerar la carga abrumadora de la deuda.

Cada una de estas concepciones tiene proyecciones distintas en lo que toca a la condicionalidad. Cuando el desequilibrio externo es de naturaleza relativamente transitoria y afecta sólo a unos pocos países, son menos perjudiciales las condiciones que suelen imponerse sobre el uso de los recursos externos. En realidad, esas condiciones fueron diseñadas para resolver precisamente ese tipo de situación. En cambio, cuando, como ocurre en el segundo caso, el desequilibrio externo es prolongado y hay que aplicar políticas de ajuste en gran número de países, hay que modificar la condicionalidad para tomar en consideración los problemas de la composición. De ahí que, en esta última situación —que creemos que es la que se da hoy día— cuando se ven afectados muchos países, la condicionalidad debe reconocer explícitamente metas de crecimiento mínimo; debe también reconocer las repercusiones de tales metas para la política económica y para el sector externo de la economía a fin de velar porque se alcancen esas metas mínimas. De otra suerte, un ajuste prolongado en un medio recesivo podría ser intolerable desde el punto de vista social y verse así menoscabada la eficiencia de los instrumentos de ajuste.

Por este motivo y en las actuales circunstancias, muchos países latinoamericanos, incluso los signatarios del Consenso de Cartagena, basan su enfoque sobre el principio de que el problema de la deuda debe resolverse en el contexto del crecimiento económico y no de la recesión. Para examinar las opciones que podría haber para combinar el ajuste con crecimiento, será necesario seguir prestando atención a las políticas internas. Seguirá siendo esencial la disciplina interna en los países de América Latina y en sus políticas económicas. También será necesario lograr equilibrios macroeconómicos al mismo tiempo que se presta prioridad relativa a los objetivos de crecimiento, empleo y expansión de las exportaciones.

Pero no bastarán por sí solas las políticas internas para lograr estos resultados. Creo por lo tanto que tenemos que estudiar cómo reorientar en forma favorable el volumen y las condiciones de las corrientes financieras actuales, a fin de lograr un alivio verdadero de la carga del servicio de la deuda, medida por los sacrificios del consumo y la inversión que exige el cumplimiento de esos compromisos.

La iniciativa anunciada recientemente por el Secretario de la Tesorería de los Estados Unidos tiene el mérito de reconocer la importancia del crecimiento económico y la necesidad de que los acreedores tomen medidas para resolver el problema de la deuda. Sin embargo, las sumas que anuncia no son suficientes para conciliar el servicio de la deuda con el crecimiento económico, y su propuesta sugiere que se introducirían nuevos elementos de condicionalidad.

Es preciso lograr la reducción de las transferencias netas de recursos al exterior. En su última reunión, en Montevideo, los países del Consenso de Cartagena adoptaron un plan de acción en que proponen medidas concretas para lograr este cometido.

Los desafíos a que hacen frente los países latinoamericanos en este momento son difíciles y

complejos, pero no insuperables. En ocasiones anteriores, los países de la región han hecho frente a dificultades en forma positiva, dando origen a procesos de cambio económico y de industrialización que les han permitido crecer a un ritmo vigoroso durante largos períodos. En este momento, reúnen condiciones favorables, en potencia, para hacer frente a esos desafíos: una estructura diversificada de su economía y de sus exportaciones, una mano de obra calificada, y un alto nivel de capacidad empresarial.

Si hacemos frente a las actuales circunstancias con una combinación de realismo e imaginación, y contamos con una cooperación internacional adecuada, podremos paulatinamente aumentar nuestro margen de maniobra para aplicar nuestras políticas económicas, reactivar nuestras economías, y prepararlas para la competencia en las condiciones que regirán en la economía mundial durante los años por venir.

Con respecto a esta reunión, creo que sería útil intercambiar ideas sobre las cuestiones o temas centrales siguientes:

1. Sus opiniones sobre las perspectivas económicas, tanto en el mundo como en el plano regional.
2. La probabilidad de que afluayan nuevos fondos a América Latina.
3. Medidas que debieran tomar los gobiernos de los países desarrollados para estimular las corrientes de fondos y contribuir a lograr el ajuste con crecimiento económico.
4. Medidas que deberán tomar los gobiernos de los países de menor desarrollo relativo para estimular la afluencia de fondos y contribuir a lograr el ajuste en un contexto de crecimiento.
5. Reformas de los reglamentos que podrían ayudar a la banca a proporcionar nuevos fondos a los países deudores.
6. Iniciativas en materia de comercio destinadas a fomentar las exportaciones desde los países deudores y a evitar el proteccionismo.
7. Medidas que debieran adoptar las instituciones multilaterales para aumentar la afluencia de fondos a los países deudores.

Evidentemente, ésta no es una lista exhaustiva: sería muy interesante escuchar cualquier otro comentario que quisieran formular sobre el tema de la presente reunión.

Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*

*Subsede
de la CEPAL
en México*

Desde comienzos del presente decenio, y no obstante una leve recuperación observada en la mayoría de los países durante 1984, Centroamérica se halla sumida en la depresión económica más profunda y en la convulsión política más grave del último medio siglo. El clima de inestabilidad y confusión en el que se vive dificulta encontrar soluciones que abarquen tanto el plano político como el económico y el social. Con todo, la búsqueda de soluciones es el mayor desafío que los centroamericanos enfrentan hoy, y esa tarea resulta, además, insoslayable.

Dicha búsqueda debe comenzar por examinar las características sobresalientes de la evolución experimentada por las economías y sociedades centroamericanas durante el período de la posguerra, y desentrañar las causas por las cuales esos rasgos se alteraron de manera abrupta hacia finales de los años setenta. Dicho análisis se recoge en los capítulos I y II. En el capítulo III se formulan algunas consideraciones sobre las perspectivas a corto plazo de las economías de la región para presentar, finalmente, en el capítulo IV algunas propuestas que tienden a apuntalar una política de reactivación y de desarrollo regionales.

En cuanto a este último aspecto se identifican los recursos de que la región dispone, se precisa el papel que la cooperación intrarregional puede cumplir en la puesta en marcha de un proceso de reactivación y desarrollo, se explora la interacción entre el ámbito económico-social y el político y se concluye con algunas reflexiones sobre el papel del Estado.

*Este artículo fue preparado como parte de la documentación básica para la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985), organizada por la Secretaría de la CEPAL.

I

Rasgos característicos del estilo de desarrollo de Centroamérica en la posguerra¹

El origen, el alcance y las posibles consecuencias de la crisis no pueden entenderse sin analizar los rasgos sobresalientes de la evolución experimentada por las economías y las sociedades centroamericanas durante la posguerra. Destaca, en primer término, el dinámico crecimiento logrado durante treinta años —desde luego, con diferencias de un país a otro— en un ambiente de estabilidad financiera y monetaria. En segundo lugar, está la influencia decisiva de elementos externos que han determinado en gran medida no sólo el comportamiento económico, sino la influencia recíproca de muchos factores políticos. Aquí se encuentra la raíz histórica de la reiterada propensión de los centroamericanos a buscar en el exterior explicación y soluciones a los males que les aquejan. Por otra parte, la fragmentación de Centroamérica —desde que se desintegró la efímera federación— contribuyó en mayor medida a que cada uno de los países se resignara históricamente a tener un escaso margen de maniobra sobre su propio destino en el que representan un papel preponderante factores fuera de su control.

Llama la atención, en tercer lugar, que en los treinta años posteriores a la segunda guerra mundial, la mayoría de las grandes transformaciones experimentadas por las economías de la región se haya ido yuxtaponiendo a la estructura económica y social que ya existía con anterioridad sin alterar, en esencia, un proceso al que se califica en estas páginas de “desarrollo aditivo”.

Finalmente, los frutos del largo período de expansión económica de la posguerra se distribuyeron en forma notoriamente desigual entre distintos estratos de la población, dentro de un proceso concentrador —o en todo caso excluyente— que impidió atenuar en forma significativa la extrema pobreza que persiste en la región.

¹Los capítulos I y II son versiones actualizadas de parte del texto recogido en CEPAL (1983a).

1. El dinamismo económico

La primera peculiaridad del desarrollo de los países centroamericanos durante los tres últimos decenios fue sin duda su sostenido dinamismo. En el conjunto de la región, el producto interno bruto creció 5.3% anual en términos reales entre 1950 y 1978, con diferencias de grado entre los diversos países (las tasas más altas correspondieron a Nicaragua y a Costa Rica, y la más baja a Honduras). Como consecuencia, el ingreso real por habitante casi se duplicó durante ese período. Incluso entre 1970 y 1978, época durante la cual tuvo que enfrentar la región problemas de particular gravedad —alza de precio de los hidrocarburos, desajuste en el mercado monetario financiero internacional, escasez de materias primas y de algunos alimentos en 1974-1975, varias sequías y tres catástrofes naturales de grandes proporciones—, la tasa de crecimiento real excedió del 5.6% anual en promedio.

También deben señalarse otras característi-

cas de dicho crecimiento. En primer término, durante los 28 años aludidos sólo se registraron tasas negativas de crecimiento en contadísimas excepciones, casi siempre asociadas a algún desastre natural (dos veces en Honduras y una en Nicaragua y Costa Rica). En segundo lugar, hubo fluctuaciones cíclicas frecuentes —casi anuales—, pero dentro de una notable estabilidad de crecimiento. Las bajas cíclicas fueron de breve duración; sólo excepcionalmente el producto se contrajo durante dos años consecutivos en cualquiera de los países. Finalmente, la evolución cíclica del producto interno bruto de los cinco países tuvo una gran similitud, reflejo tanto de su común forma de inserción en la economía internacional, como del alto grado de interdependencia económica que forjaron los compromisos integradores de los años cincuenta y sesenta (cuadro 1 y gráfico 1).

El sector más dinámico fue, en general, el manufacturero, impulsado por el mercado ampliado y por las políticas de fomento industrial

Cuadro 1
CENTROAMERICA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO^a
(Porcentajes)

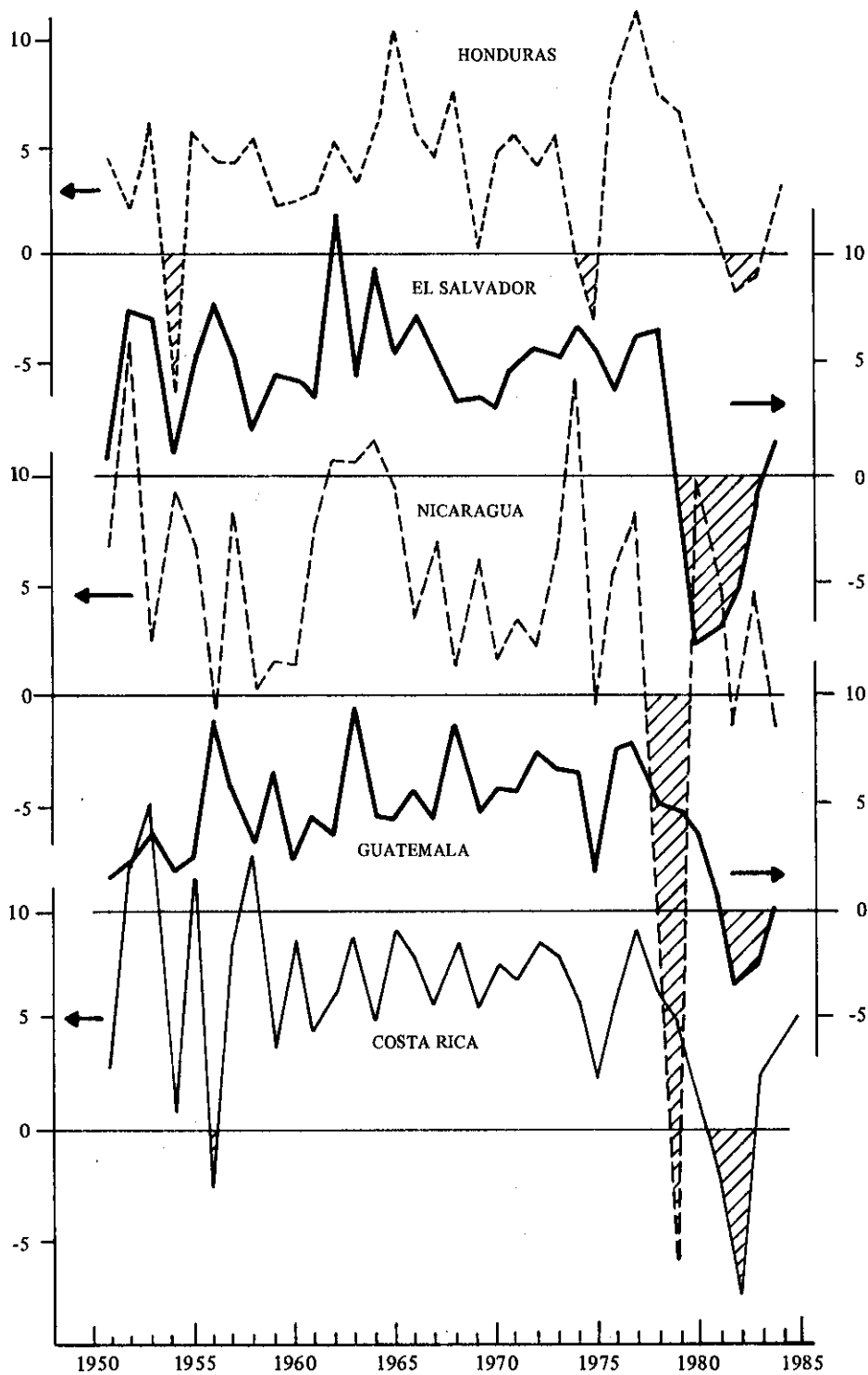
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<i>Tasas medias anuales</i>					
1950-1960	6.4	4.8	3.7	2.8	5.4
1960-1970	5.9	5.5	5.2	5.0	6.5
1970-1978	6.3	5.4	6.0	4.7	3.9
1978-1983	-0.4	-4.6	0.8	1.7	-2.0
<i>Tasas anuales</i>					
1970	7.2	3.4	5.5	3.5	-0.2
1971	6.8	4.9	5.5	5.8	3.4
1972	8.2	5.4	7.5	4.4	2.8
1973	7.5	4.7	6.6	5.8	5.3
1974	5.4	6.7	6.1	-0.3	13.5
1975	2.2	5.8	2.4	-3.1	1.5
1976	5.5	3.1	7.6	6.5	5.8
1977	8.5	6.1	7.4	9.6	6.1
1978	6.2	6.8	4.9	9.3	-5.9
1979	5.3	-1.2	4.7	6.0	-24.5
1980	0.9	-8.1	3.8	3.3	8.3
1981	-2.3	-7.9	1.1	0.6	5.4
1982	-7.1	-5.2	-3.3	-0.2	-0.6
1983	2.3	-0.1	-2.0	-1.1	5.2
1984 ^b	5.0	1.5	0.2	2.8	-1.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a A precios constantes de 1970.

^b Cifras preliminares.

Gráfico I
CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO
(Tasas anuales de crecimiento)



creados en el marco del proceso de integración. El grado de industrialización de la región se elevó, en consecuencia, de 12.3% en 1960 a 16.8% en 1978.

2. La influencia decisiva del sector externo

La forma sostenida en que crecieron las economías centroamericanas fue reflejo, en alto grado, del largo período de auge de la economía internacional que siguió a la segunda guerra mundial. En aquel lapso, los países industrializados crecieron a una tasa acumulativa anual del 5.0%, mientras el volumen del comercio mundial se expandía a la de 9.0%. Con diferencias de grado, todos los países de la región supieron aprovechar esa circunstancia: el valor de sus exportaciones extrarregionales de bienes y servicios se multiplicó por trece entre 1950 y 1978 (se elevaron de 250 a 3 200 millones de dólares), mientras el sector exportador se diversificaba en forma significativa, tanto en su composición como en su destino geográfico.² El auge del sector exportador tradicional creó, además, la holgura suficiente para facilitar la decisión audaz de adoptar el libre comercio recíproco en virtualmente todos los productos originarios de la región a más tardar en un plazo de cinco años. De ello resultó el intenso proceso de industrialización que vino a constituirse en un segundo foco dinámico, aunque éste nunca dejó de depender, en última instancia, de la evolución del sector externo tradicional. La holgura aludida, y el intenso proceso de modernización de la región, contribuyeron también a crear patrones de consumo entre ciertos estratos de la población imitadores de sociedades más avanzadas, que acentuaron la demanda de bienes importados.

Durante los dos últimos decenios el sector externo de los países centroamericanos experi-

²Para la región en su conjunto, el principal producto de exportación de cada país en 1950 aportó el 70% del total de divisas generado por concepto de exportación de bienes. Esa relación disminuyó casi a la mitad a mediados de 1970 (36.1%), gracias a la diversificación del sector exportador, aunque volvió a subir el 45% en 1978 por los elevados precios del café que predominaron ese año y que tienen una elevada ponderación en el valor total de las exportaciones. Por otro lado, en 1950 el 80% del comercio exterior de Centroamérica se efectuaba con un solo país (Estados Unidos de América), proporción que descendió al 35% en 1978.

mentó modificaciones significativas. La importancia relativa del comercio exterior tendió a crecer —los coeficientes de exportación e importación del conjunto de la región se expandieron de 18.6% a 16.3%, respectivamente, en 1950, a 30.4% y 33.6% en 1978—;³ la estructura de las exportaciones y de las importaciones cambió radicalmente: a las primeras se incorporaba una proporción creciente de artículos no tradicionales y, en las segundas, variaba la estructura en favor de los productos intermedios y de los bienes de capital; el comercio intracentroamericano creció rápidamente hasta representar una elevada y ascendente proporción de las exportaciones totales de cada uno de los países, al constituirse en fuente cada vez más importante de las importaciones totales de cada uno de ellos; los movimientos en la cuenta de capital adquirieron importancia progresiva a medida que se ampliaba la brecha en las transacciones corrientes y surgían nuevas fuentes de financiamiento internacional, tanto público como privado. Como consecuencia, el servicio de la deuda externa comenzó a comprometer una parte cada vez mayor de las divisas generadas por la exportación de bienes y servicios.

De cualquier manera, durante todo ese período de crecimiento, de diversificación y de transformación del relacionamiento externo de la región, persistió la característica esencial de aquellas pequeñas economías agroexportadoras: la evolución del sector externo explicaría, en alto grado, el comportamiento económico global de la economía, mientras las restricciones originadas en dicho sector señalarían el límite del ritmo de la actividad económica interna. Se comprueba así una relación directa entre el nivel de las exportaciones, por un lado, y las tasas de expansión económica, las tasas de acumulación y las de inversión, la captación de ingresos fiscales, el nivel de empleo y la capacidad para importar, por el otro.

El financiamiento externo actuó como amortiguador durante los períodos de contracción,

³Si se excluye el comercio recíproco de esas cifras, el coeficiente de exportación de la región en su conjunto evolucionó en los años 1950, 1960 y 1978 de la siguiente manera: 18.5%, 16.7% y 23.5%, respectivamente; el coeficiente de importaciones extrarregionales de los mismos años fue de 16.2%, 19.8% y 27.3%, respectivamente.

evitando que las mermas en el valor de la exportación se tradujeran automáticamente en una restricción de la capacidad para importar —y, como consecuencia, de la capacidad de crecimiento de la economía— y facilitó, simultáneamente, el proceso de “desarrollo aditivo” a que se hace en seguida referencia. Sin embargo, cuando coincidió un debilitamiento de la demanda externa con una restricción de la afluencia de financiamiento externo —que compensase, al menos en parte, la caída de las exportaciones— las restricciones originadas en el sector externo llegaron a frenar el crecimiento económico e incluso a provocar una contracción real de la actividad económica.

La influencia de los factores externos sobre los acontecimientos en los países de la región no se limitó al ámbito económico. Algunas de las consecuencias de la vocación exportadora de Centroamérica afectaron profundamente a la conformación de las sociedades y al ordenamiento político. Es bien sabido, por ejemplo, que la explotación de uno o dos productos básicos de exportación influyó decisivamente en la fijación de la división del trabajo, debido al carácter intensivo y estacional del uso de mano de obra para dichos cultivos. La disponibilidad de recursos humanos ha representado, pues, un papel vital en el desarrollo económico de la región, así como en la definición del carácter dual e interdependiente de la agricultura de exportación y la de subsistencia, hechos que a su vez explican, en buena medida, las desiguales estructuras de distribución del ingreso.

La organización de las economías centroamericanas en torno a uno o dos productos de exportación influyó profundamente, asimismo, en los “patrones de autoridad”: la relación simbiótica entre grupos económicos dominantes —agroexportadores y comerciantes— y gobierno, el legado de corrupción de la colonia, y los métodos represivos utilizados históricamente para asegurar la disponibilidad de mano de obra, han contribuido a la consolidación de sistemas políticos autoritarios y no participativos característicos de la posguerra con distintas modalidades entre un país y otro, y en el mismo país en distintas épocas (Costa Rica sería la principal excepción).

Por otra parte, factores de origen externo han influido también en forma decisiva sobre la

interacción política en los países de la región. La virtual hegemonía ejercida por los Estados Unidos desde la suscripción del tratado Clayton-Bulwer, en 1850, ha adquirido nueva expresión en la posguerra a causa del conflicto latente que existe entre las dos principales superpotencias del mundo. No es éste el lugar para entrar en detalles sobre el papel de la política exterior norteamericana en Centroamérica —aspecto que ha sido objeto de muchos estudios en los últimos años—, pero sí se puede señalar la considerable influencia que han logrado los Estados Unidos en la región. No se trata, desde luego, de asignarles un papel omnipotente ni de insinuar que los acontecimientos centroamericanos obedezcan los designios de una u otra superpotencia puesto que la interacción entre los actores políticos nacionales tiene su dinámica propia; pero, sin embargo, puede sostenerse que los Estados Unidos han mostrado capacidad de fijar los límites a la interacción política en los países de la región, al colocar su peso asimétrico del lado de los actores nacionales cuya posición se aproxima más a los postulados de su política exterior.

Las preferencias de la política norteamericana no siempre han constituido un conjunto coherente de postulados; a algunas administraciones les ha preocupado la seguridad —sobre todo la “contención del comunismo”—; a otras, un cambio evolutivo y ordenado que conduzca a sociedades más pluralistas y equitativas. En ese sentido, los gobiernos norteamericanos han apoyado unas veces a actores nacionales que postulan cambios ordenados y pacíficos, en el marco de una política exterior hacia los países latinoamericanos que algunos autores han calificado de “idealista”. Así sucedió, por ejemplo, cuando se favorecieron las alianzas heterogéneas que derrocaron a las dictaduras en Guatemala, El Salvador y Honduras en el período inmediato a la posguerra, o a los gobiernos que impulsaron transformaciones en la llamada Alianza para el Progreso durante los años sesenta, así como el apoyo —quizás renuente— brindado a la alianza también heterogénea que tomó el poder en Nicaragua en 1979. En otras ocasiones, el Gobierno de Estados Unidos ha preferido ayudar a actores nacionales que reúnen a su juicio las mejores condiciones para asegurar un mínimo de estabilidad frente a desafíos radicales al *statu quo*. El mejor ejemplo de esta política más “realista” po-

dría ser el apoyo brindado por la administración norteamericana a las fuerzas que derrocaron al gobierno constituido en Guatemala en 1954.⁴

En todo caso, cuando han surgido contradicciones en la política exterior norteamericana entre el objetivo de promover cambios ordenados y el de evitar amenazas a la seguridad —como ocurrió con alguna frecuencia— el Gobierno de los Estados Unidos ha preferido invariablemente apoyar a quienes en cada país han considerado más capaces de defender sus intereses. Así, los gobiernos de ese país han logrado fijar los límites geopolíticos a que se alude en líneas anteriores.

3. *EL desarrollo aditivo*

Las economías y las sociedades de los países centroamericanos son muy distintas a lo que eran treinta años atrás, no sólo por lo que respecta a su aspecto cuantitativo —a la par que el producto interno bruto se elevó de 1 950 a 7 520 millones de dólares (precios de 1970) entre 1950 y 1980, la población crecía de ocho a más de veinte millones de habitantes— sino porque también se han producido importantes cambios cualitativos. Las sociedades están mucho más segmentadas y son

⁴Debe admitirse que el péndulo entre el "realismo" y el "idealismo" en la política exterior de Estados Unidos constituye una descripción simplificada. No obstante, se apoya en análisis profundos como la descripción que hace Dexter Perkins (1962, pp. 136 a 155) de ciclos de "quietismo" y "activismo". Otras veces se fundamenta en lo que Stanley Hoffmann (1968, pp. 177 y 178) describe como "dualismo" en el estilo norteamericano de política exterior, una de cuyas manifestaciones consiste en "hablar dos lenguajes diferentes, ninguno de los cuales es enteramente convincente y que son difíciles de conciliar. El primero es el lenguaje del poder... El segundo es el de la comunidad y de la armonía". O como dice el propio Hoffmann, de una manera más gráfica, "sólo un águila simbólica puede con facilidad sostener tanto las flechas como la rama de olivo al mismo tiempo". Finalmente, la alternancia entre "realismo" e "idealismo" en política exterior también puede sustentarse en la reciente descripción de Huntington (1981, pp. 3, 42, 64 y 68) del sistema político norteamericano, uno de cuyos fenómenos esenciales es "la distancia entre los ideales políticos y la realidad política". Huntington reconoce que esta "distancia" existe en todas las sociedades, pero afirma que Estados Unidos se distingue por la forma en que se enfrenta a ella: mediante cuatro respuestas distintas pero constitutivas de un "patrón cíclico" que principia con el "moralismo" que trata de eliminarla; cae en el "cinismo" mediante el cual se tolera; llega a la "complacencia" que procura ignorarla, y concluye en la "hipocresía" con la cual se niega, para volver a principiar con el "moralismo".

más pluralistas; destaca el surgimiento de estratos de ingresos medios atribuible, en parte, a la progresiva urbanización —sólo el 16% de la población vivía en áreas urbanas en 1950, comparado con el 43% en 1980—; ha aumentado la importancia de las actividades secundarias en las economías —su participación relativa pasó de 14.6% a 24.1% entre ambos períodos— y, en general, el aparato productivo se ha modernizado y se ha diversificado de un año para otro. Las distintas regiones geográficas de los países se encuentran mucho mejor integradas en la actualidad, gracias a las cuantiosas inversiones efectuadas en infraestructura física de transportes y comunicaciones, e incluso se han logrado avances en el suministro de servicios de educación y especialmente de salud. Dichas transformaciones deben atribuirse, en esencia, al 'derrame' provocado por el estilo de desarrollo que ha predominado en todos los países —con características específicas entre unos y otros— durante todo el período que se analiza. Puede estimarse que esas transformaciones han sido, en general, las únicas permitidas por quienes han tenido la posibilidad de mantener los cambios dentro de ciertos límites, destacando entre esos actores los que obtuvieron su poder económico al amparo del patrón agroexportador, tan vital para ese estilo de desarrollo histórico de la región. Como consecuencia, las considerables transformaciones que se produjeron durante las tres décadas de la posguerra se caracterizarían esencialmente por la forma en que se fueron yuxtaponiendo las nuevas capas económicas y sociales a las anteriores dentro de un proceso de cambio y de modernización que no amenazó, en su esencia, a la estructura económica preexistente.

Lo señalado viene a ser, simplemente, otra manera de explicar un cambio evolutivo y pacífico: mientras no se eliminan las estructuras anteriores, todos los cambios que se producen en los patrones de desarrollo tienen que ser, por definición, de carácter "aditivo", aunque no por ello deben considerarse transformaciones despreciables.

Pero lo que se desea destacar aquí es que cuando esos cambios han amenazado seriamente a las estructuras creadas, casi invariablemente encontraban su límite, sobre todo cuando los intereses de los grupos dominantes se identificaban —como frecuentemente (pero no siempre)

Cuadro 2
CENTROAMERICA: COEFICIENTE DE TRIBUTACION

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Centroamérica</i>	9.5	9.3	9.4	9.7	11.3	11.4	10.9	9.2	11.5	12.7
Costa Rica	10.1	10.0	11.8	12.1	12.7	11.4	11.8	12.9	15.7	17.0
El Salvador	10.8	10.9	9.9	10.3	12.0	11.1	11.3	10.7	11.1	11.7
Guatemala	8.5	7.8	7.6	7.8	9.5	8.6	7.5	7.2	6.3	5.3
Honduras	7.3	10.1	9.7	11.2	12.1	14.0	13.2	12.8	12.0	13.8
Nicaragua	10.8	9.4	10.2	9.4	10.6	18.4	18.5	20.7	25.0	31.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

ocurría— con los del principal actor internacional de la arena política centroamericana en los términos a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores. Así, las transformaciones o reformas pacíficas y ordenadas tuvieron que ceñirse a límites muy estrechos en la mayoría de los países de la región. Dicho de otra manera, el progreso económico causó un cambio social importante, el ascenso de muchos grupos en la escala del ingreso, y la formación de clases medias, pero el mantenimiento del patrón histórico de desarrollo determinó un avance lento y titubeante en las instituciones políticas.

Esta característica esencial del “desarrollo aditivo” obligó frecuentemente a los gobiernos a buscar sustitutos de transformaciones que corrieran el riesgo, quizás, de rebasar esos límites. Por ejemplo, se acudió al financiamiento externo en parte para aplazar o para sustituir aumentos en la base impositiva; se repartieron tierras del Estado en programas llamados de “colonización” en vez de reestructurar los sistemas de tenencia de la tierra, y se acudió al ahorro externo como sucedáneo (en vez de como complemento) de los deficientes mecanismos de captación del ahorro nacional.

A mayor abundamiento, la presión tributaria vino a constituirse en un interesante indicador de los límites a que tuvo que hacer frente en Centroamérica el “desarrollo aditivo”. Aunque se produjeron importantes cambios hacia el interior del sistema tributario de todos los países—como reflejo de los cambios que estaban ocurriendo en la estructura productiva—, resulta curioso que la captación de ingresos fiscales, como porcentaje del producto interno bruto, se

mantuviera constante en algunos países o sólo creciera muy pausadamente en otros (cuadro 2). Ese coeficiente de tributación resultó, además, sumamente bajo en comparación con los de otros países de estructura económica y social similar, circunstancia que no debe considerarse un mero accidente: los gremios organizados de todos los países—aunque con diferencias de grado— se resistieron pertinazmente a elevar los niveles de tributación, y especialmente de la que gravaba la producción y la renta. Las restricciones financieras que se debían a la reducida captación de ingresos fiscales limitaban severamente la capacidad del sector público en el desempeño de un papel más activo en el desarrollo, mientras los modestos incrementos que se alcanzaban en el coeficiente del gasto público (cuadro 3) se financiaban en proporción creciente con endeudamiento, especialmente de origen externo.

La participación limitada del sector público en el producto interno bruto, medido por la captación de ingresos tributarios y por el gasto de los gobiernos centrales, también se acomodó con la posición ‘antidirigista’ de los grupos dominantes de las sociedades centroamericanas. En los años cincuenta y sesenta aquel sector se fue apoderando de servicios públicos como la generación y distribución de electricidad, las comunicaciones telefónicas, el transporte ferroviario y el manejo de los puertos, mientras la actividad del Estado se fortalecía con el establecimiento de bancos públicos de fomento e instituciones de regulación de precios de productos básicos. Pero en todos los países se evitó escrupulosamente la participación del sector público en las actividades que interesaban a la iniciativa privada. La principal excepción

Cuadro 3
CENTROAMERICA: COEFICIENTE DEL GASTO TOTAL
DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Centroamérica</i>	10.6	11.2	11.3	11.6	15.8	19.3	20.2	20.4	23.3	22.7
Costa Rica	11.2	13.3	13.8	13.7	17.9	20.0	16.9	16.8	21.9	21.8
El Salvador	10.9	12.2	10.9	10.3	13.4	17.2	19.8	20.5	28.0	22.1
Guatemala	9.5	9.3	10.6	9.9	12.5	15.2	16.9	14.4	12.1	11.2
Honduras	10.0	12.2	10.8	14.7	21.0	24.9	24.1	28.1	26.2	29.7
Nicaragua	12.4	11.1	11.2	11.8	19.4	29.5	32.4	37.4	56.4	55.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

a esta regla podría ser el sistema de intermediación financiera costarricense.

Otro ejemplo de la persistencia de estructuras anteriores en el proceso de transformaciones que se viene comentando sería la reducida integración hacia atrás o hacia adelante de las actividades agroexportadoras tradicionales, en el sentido de que los sectores dependientes de las mismas no han procurado diversificarse en forma

de así la forma en que las estructuras económicas y sociales tradicionales perduraron y en que las transformaciones tantas veces mencionadas se les vinieron yuxtaponiendo sin llegar a alterarlas en su esencia. En otros términos, el cambio ocurrió dentro de límites relativamente estrechos (aunque variaran un tanto de un país a otro). Así, no obstante la considerable expansión y transformación experimentadas por las economías y las

Cuadro 4
CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR
HABITANTE, POR PAISES, HACIA 1980
(Dólares de 1970)

Estratos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio
20% más pobre	4.0	176.7	2.0	46.5	5.3	111.0	4.3	80.7	3.0	61.9
30% bajo la mediana	17.0	500.8	10.0	155.1	14.5	202.7	12.7	140.0	13.0	178.2
30% sobre la mediana	30.0	883.0	22.0	341.2	26.1	364.3	23.7	254.6	26.0	350.2
20% más rico	49.0	1 165.2	66.0	1 535.5	54.1	1 133.6	59.3	796.3	58.0	1 199.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

sistemática para invertir en actividades más complejas. La aparición de actividades agroexportadoras nuevas (el algodón, el azúcar y la carne) se limitó, en efecto, a reiterar el patrón de los productos básicos tradicionales por sus escasos eslabonamientos con otras actividades productivas. Es decir, los productores tradicionales se diversificaron poco y el Estado participó escasamente en el excedente generado por ellos. Se compren-

sociedades centroamericanas en los treinta años de la posguerra, aquel cambio resultó paradójicamente insuficiente para responder a las crecientes expectativas de numerosos contingentes de población. Por otra parte, el sentido de conservación de sistemas sociales vulnerables llevó a preservar en la mayoría de los países los patrones económicos existentes —que podían aprovechar el auge de la economía internacional— sustenta-

Cuadro 5
CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR
EN EL DECENIO DE LOS SETENTA
(Dólares de 1970)

Estratos	Guatemala ^a			Costa Rica			Honduras		
	1970	1980	Tasas de crecimiento (promedio anual)	1971	1977	Tasas de crecimiento (promedio anual)	1968	1979	Tasas de crecimiento (promedio anual)
20% más pobre	1 088	996	-0.9	572	528	-1.4	85	287	6.4
30% bajo la mediana	2 014	1 962	-0.3	1 167	1 495	3.7	206	564	5.8
30% sobre la mediana	3 702	3 865	0.4	2 269	2 639	2.3	522	1 055	4.6
20% más rico	9 098	12 393	3.1	5 756	6 465	1.8	2 476	3 958	3.4
10% más rico	12 081	12 970	4.0	7 874	8 737	0.9	3 649	11 395	6.2
Ingreso medio	3 752	4 426	1.7	2 297	2 639	1.3	731	1 338	4.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

^a Sector urbano.

dos en instituciones políticas excluyentes, al menos en el sentido del reparto del poder y de los frutos del desarrollo económico. Por tanto, la movilización y capilaridad sociales que acompañaron al auge de la posguerra no pudieron llenar, en sentido comparable, el rezago de algunas estructuras políticas.

4. El carácter excluyente del desarrollo

Por consiguiente, pese al dinamismo económico, los países de la región no fueron capaces durante los 30 años de la posguerra de mejorar significativamente la distribución del ingreso ni de reducir el número de centroamericanos que viven en un estado de pobreza extrema. Según las encuestas de hogares realizadas durante los últimos años, típicamente hacia 1980 el 20% de la población más pobre disponía de menos del 4% del ingreso nacional mientras, en el otro extremo, el 20% de los grupos de mayores ingresos obtenían más del 55%. Existían diferencias importantes de un país a otro, con los rasgos más disímiles correspondiendo nuevamente a Costa Rica (cuadro 4). En los países donde se efectuaron encuestas en distintas fechas, la evidencia disponible —pese a metodologías no siempre comparables— señala que se amplió la brecha entre los grupos en los extremos de la escala, aunque la participación relativa de los estratos intermedios pudo haber tendido a crecer (cuadro 5). En el caso de Guatemala y Costa Rica, el ingreso real por

habitante del 20% más pobre de la población registró incluso una disminución. Por añadidura, como se señala más adelante, existe evidencia de que la estructura distributiva se deterioró aún más entre 1980 y 1984, como resultado de crecientes niveles de desempleo e importantes rezagos en los salarios reales.

En cifras absolutas, del total de más de 20 millones de centroamericanos que habitaban la región en 1980, unos 13.2 millones (64%) vivían en estado de pobreza —en el sentido de que su ingreso no cubría sus necesidades básicas— y más de 8.5 millones (41%) ni siquiera disponían de ingresos suficientes para cubrir el valor del canasto mínimo de alimentos que se considera necesario desde el punto de vista biológico-nutricional (cuadro 6). La situación era mucho más grave en el área rural que en la urbana, y presentaba importantes diferencias de un país a otro (en Costa Rica menos del 25% de la población vivía bajo el umbral de la pobreza, mientras que en Guatemala esa proporción pasaba del 70%). Por otra parte, siendo muy probable que el porcentaje de centroamericanos que vive por debajo de ese umbral en estos días sea menor al de 30 años atrás, también es cierto que, en números absolutos, a causa de la expansión demográfica existen hoy más “pobres” —y también más “no pobres”— que en el período inmediato posterior a la segunda guerra mundial.

En síntesis, el estilo de desarrollo que ca-

Cuadro 6
CENTROAMERICA: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA 1980

	Total			Costa Rica			El Salvador			Guatemala ^a			Honduras ^b			Nicaragua		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<i>Miles de personas</i>																		
<i>Total</i>	20 696	8 315	12 381	2 213	1 011	1 202	4 747	2 119	2 678	7 262	2 485	4 777	3 691	1 229	2 462	2 733	1 471	1 262
Estado de pobreza	13 178	3 738	9 440	549	138	411	3 267	1 221	2 046	5 166	1 168	3 998	2 515	540	1 975	1 681	671	1 010
Extrema pobreza	8 647	2 130	6 517	300	75	225	2 427	943	1 484	2 879	418	2 461	2 092	376	1 716	949	318	631
No satisfacción de necesidades básicas	4 531	1 608	2 923	249	63	186	840	278	562	2 287	750	1 537	423	164	259	732	353	379
No pobres	7 518	4 577	2 941	1 664	873	791	1 530	898	632	2 096	1 317	779	1 176	689	487	1 052	800	252
<i>Estructuras porcentuales</i>																		
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estado de pobreza	63.7	45.0	76.2	24.8	13.6	34.2	68.1	57.6	76.4	71.1	47.0	83.7	68.2	43.9	80.2	61.5	45.6	80.0
Extrema pobreza	41.8	25.6	52.6	13.6	7.4	18.7	50.6	44.5	55.4	39.6	18.8	51.5	56.7	30.6	69.7	34.7	21.6	50.0
No satisfacción de necesidades básicas	21.9	19.4	23.6	11.2	6.2	15.5	17.5	13.1	21.0	31.5	30.2	32.2	11.5	13.3	10.5	26.8	24.0	30.0
No pobres	36.3	55.0	23.8	75.2	86.4	65.8	31.9	42.4	23.6	28.9	53.0	16.3	31.8	56.1	19.8	38.5	51.4	20.0

Fuente: CEPAL a base de información de los países y CELADE (1981).

^a La distribución de la población urbana y rural corresponde a las cifras de la Encuesta de ingresos y gastos familiares 1979-1980.

^b La distribución de la población urbana y rural corresponde a las cifras de la Encuesta de ingresos y gastos familiares 1978-1979.

racteriza a la región ha sido concentrador, o en todo caso de carácter excluyente en el sentido de haber favorecido a los distintos estratos de la población en forma notoriamente desigual, acentuando el grado de concentración del ingreso en algunos países. Asimismo, a pesar de haber transcurrido 30 años con una elevada y sostenida tasa de expansión económica, más de la mitad de los centroamericanos —y tres cuartas partes de los que viven en el área rural— no disponen de los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades esenciales de alimentación, de vivienda, de vestuario y de servicios básicos.

Cabe señalar que el patrón excluyente del desarrollo no se limita al ámbito económico y social. Si se pudiera hablar de una característica esencial a la interacción política de la mayoría de los países centroamericanos, esa característica sería la ausencia de una amplia participación popular, que se traduciría en la virtual exclusión de las mayorías, especialmente campesinas, del quehacer político. En efecto, ni la industrialización ni la urbanización experimentadas desde la posguerra han podido modificar en forma decisiva el carácter todavía esencialmente agrícola de estas sociedades. Las mayorías que se desenvuelven en el área rural, con algunas excepciones, continúan siendo observadoras pasivas, en vez de actores organizados, en la evolución de los sistemas polí-

ticos. Este rasgo excluyente también ha influido de manera determinante en las características y en el alcance de los distintos proyectos de modernización de que se ha dispuesto en la región.

Así, con alguna excepción, por la falta de participación efectiva de las clases sociales emergentes tampoco se estuvo en condiciones de equilibrar el peso de los grupos tradicionales de poder en el manejo de los asuntos públicos, y a veces se ampliaron así las tensiones entre el rápido desarrollo social y el lento desarrollo institucional en la esfera política. Dicho de otra manera, la diferencia entre la transformación y el fortalecimiento de las prácticas e instituciones políticas de una sociedad más compleja contribuyeron al trasfondo de la inestabilidad en Centroamérica.

En resumen, con la excepción de Costa Rica, la interacción política en Centroamérica ha sido, en general, elitista y no ha podido incluir a los grupos más numerosos de la población regional en el proyecto de modernización de las sociedades. Hacerlo habría implicado quizás la eliminación, si se quiere gradual, de los factores de autoritarismo a que se ha hecho referencia y haber emprendido reformas siempre aplazadas que responden a aspiraciones de los núcleos hasta la fecha virtualmente excluidos de los beneficios del desarrollo.

II

Acontecimientos recientes y la crisis económica actual

Centroamérica, ya se mencionó, atraviesa por una situación crítica de dimensión y profundidad sin precedentes. La actividad económica se ha ido reduciendo, con importantes desequilibrios con el exterior y en las finanzas del sector público, un desplome de los niveles de ahorro e inversión y un margen de maniobra cada vez más estrecho para superar esos desequilibrios y conducir la política económica.

De los niveles de desempleo abierto y de subempleo elevados y crecientes, se desprende que las desigualdades seculares de las economías centroamericanas tienden a agravarse. Lo prolongado de la depresión y la limitada capacidad

de endeudamiento externo de algunos países han exigido la adopción de programas de ajuste —algunos en el marco de compromisos con el Fondo Monetario Internacional— que entrañan la adopción de políticas económicas impopulares.

Por otro lado, la aludida convulsión política que sufre la región está estrechamente relacionada con los fenómenos económicos antes descritos, y todo ello precede, tal vez, a un resquebrajamiento del “desarrollo aditivo” sin que se vislumbren todavía las características de algún modelo alternativo de desarrollo. Por añadidura, las perspectivas económicas poco halagüeñas ya des-

crisis entorpecen las transformaciones sociales, la falta de las cuales posiblemente comprometa la estabilidad política de varios países de la región.

La profundidad de la crisis ha dado paso a un clima de desmoralización que se desconoce cómo abordar y superar. Existen interrogantes no despejados, incluso perplejidad, al tenerse conciencia de que muchos problemas rebasan la capacidad de acción de los gobiernos constituidos y comienzan a erosionar los cimientos mismos del proceso de integración centroamericana.

1. *La ruptura con las tendencias históricas*

En el bienio 1977-1978 las tendencias someramente descritas llegaron a un punto de inflexión, por lo menos en lo que se refiere al sostenido crecimiento de las economías. Desde ese bienio se fue registrando una progresiva desaceleración hasta desembocar en tasas negativas en la mayoría de los países en 1981 y 1983 y en todos en 1982 (gráfico 1 y cuadro 1). Dicha situación no tiene precedente en el período de posguerra ni por su duración, ni por su intensidad, ni por sus características peculiares. Bastará señalar que, después de treinta años de expansión en el ingreso por habitante de los cinco países (con interrupciones sólo esporádicas), se registra un desplome generalizado en el último quinquenio. Si bien en 1984 se detuvo la contracción registrada en las economías en años precedentes (con excepción de Nicaragua), el panorama, al menos en la mayoría de los países, dista mucho de poder calificarse como una reactivación. Así, el ingreso real por habitante a finales de este último año en Costa Rica y Guatemala apenas equivalió al registrado en 1972; en Honduras a 1970, y en El Salvador y Nicaragua —situación más dramática aún— a 1960 y 1965, respectivamente. Cabe señalar que el deterioro generalizado en el nivel de bienestar material no sólo se refleja en las cifras citadas, sino que también en indicadores menos tangibles, como lo serían la convivencia social, la seguridad personal y la calidad de vida de los centroamericanos.

Por otra parte, el proceso de integración económica, que en tiempos anteriores había permitido compensar las fluctuaciones depresivas de la economía internacional, cambió de signo, convirtiéndose acaso en factor amplificador de la crisis.

La profundidad de esta última, unida a circunstancias políticas y a la carencia de una estrategia de alcance regional, ha hecho que la interdependencia económica entre los cinco países haya tendido a convertirse en un mecanismo de transmisión de las fuerzas económicas recesivas.

En efecto, el hecho de haber coincidido el marcado deterioro de la evolución económica con un período de creciente convulsión política, podría asociarse funcionalmente a algunas de las características de las sociedades centroamericanas a que se hizo referencia en páginas precedentes. Una de las muchas expresiones de esos fenómenos condujo al cuestionamiento del orden social recurriendo a desafíos violentos al *statu quo* que habrían dado lugar, a su vez, a respuestas también violentas que contribuyeron, por su parte, a una rápida polarización de posiciones en ciertos países, y sobre todo en El Salvador y Nicaragua. Existen interrelaciones múltiples y complejas que se reforzarían mutuamente entre los factores políticos y económicos locales y la forma en que ambos se entremezclan con influencias de origen externo.

2. *La incidencia de los fenómenos de origen externo*

No es casual que la crisis económica haya afectado a todos los países, independientemente del grado de paz o de convulsión social que exista, de los objetivos de política económica que se persigan, o de las relaciones entre el sector público y el sector privado. Todos se han visto gravemente afectados por factores de origen externo. Ha tenido que ser así porque el denominador común que ha repercutido en todos ha sido la profunda recesión de la economía internacional que, como ya quedó señalado, condiciona en alto grado el comportamiento global de las economías centroamericanas e incluso impone un límite a su capacidad de crecer. Ahora, a la recesión internacional han venido a sumarse los efectos económicos de la crisis política —desaliento de la inversión privada, fugas de capital, dificultad para atraer financiamiento externo— y se han combinado y reforzado recíprocamente hasta causar un resquebrajamiento económico que no tiene precedentes en Centroamérica desde los años treinta.

Por lo que respecta a los efectos del desorden

de la economía internacional, podría recordarse que a las dificultades de los países industrializados en 1978-1979 —tasas de crecimiento bajas, elevados ritmos de inflación, niveles decrecientes de ahorro, rezagos en la aplicación de innovaciones tecnológicas— vino a agregarse, en 1979, un nuevo aumento de los precios de los hidrocarburos. Más trascendencia podría atribuirse a los intentos para modificar la política económica en algunos países industrializados que han subrayado el combate a la inflación —con algunos resultados positivos—, recurriendo, entre otras, a medidas monetarias restrictivas que se han traducido en elevadas tasas de interés. Esas políticas han tendido a contribuir a la desaceleración de la actividad económica en los países donde se aplicaron y, en general, a la de la economía mundial, con las consiguientes repercusiones sobre los niveles del comercio internacional. Para los países de Centroamérica, la situación se tradujo en un debilitamiento de la demanda de los productos que exportan tradicionalmente. Ante la persistente inflación internacional (aunque desde 1982

comienza a descender), ese debilitamiento de la demanda ocasiona un marcado deterioro de la relación de precios del intercambio. Por añadidura, en el ámbito financiero los países centroamericanos se han visto adversamente afectados por las elevadas tasas de interés sobre su abultada deuda externa y por las dificultades recientes de acceso a nuevo financiamiento externo.

Las cifras de los cuadros 7 y 8 son elocuentes. Ante la caída en los precios de virtualmente todos los productos que Centroamérica exporta y las continuas presiones alcistas de los precios de los que importa —especialmente los hidrocarburos en 1979-1980—⁵ la relación de los precios del intercambio de la región a finales de 1984 se había deteriorado desde 1977 en casi un 50%, mientras el poder de compra de las exportaciones disminuía un 30%. Lo anterior significa, *gros-*

⁵Para la región en su conjunto subió la participación relativa del petróleo en el total de las importaciones de 4.4% en 1970 a 10.7% en 1976, 18.7% en 1980 y 21.6% en 1981, para volver a bajar al 16.1% en 1984.

Cuadro 7
CENTROAMERICA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Tasas de crecimiento</i>									
<i>Exportación de bienes</i>									
Valor	29.7	35.3	-2.4	15.8	4.9	-10.3	-12.3	-1.0	5.2
Volumen	5.1	-0.9	2.6	13.0	-6.4	-2.7	-8.3	0.8	-1.4
Valor unitario	23.4	36.5	-4.9	2.5	12.1	-7.8	-4.3	-0.9	6.7
<i>Importaciones de bienes</i>									
Valor	20.1	27.0	8.9	6.3	15.0	-2.7	-19.3	-0.9	9.0
Volumen	22.0	20.5	-1.6	-5.5	-3.3	-7.1	-23.7	-1.8	6.0
Valor unitario	-1.6	5.4	10.7	12.5	18.9	4.7	5.8	0.9	2.8
Relación de precios del intercambio de bienes	25.4	29.5	-14.1	-8.9	-5.7	-11.9	-9.5	-1.8	3.8
<i>Indíces</i>									
Relación de precios del intercambio	100.4	130.0	111.7	101.8	96.0	84.6	76.6	75.2	78.1
Poder de compra de las exportaciones de bienes	140.0	179.7	158.4	163.0	143.8	123.2	102.2	100.3	102.6
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	147.9	181.3	163.5	169.4	151.1	126.9	108.2	106.6	108.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

Cuadro 8
CENTROAMERICA: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE BIENES

	Tasas de crecimiento								
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Total</i>	25.4	29.5	-14.1	-8.9	-5.7	-11.9	-9.5	-1.8	3.8
Costa Rica	19.7	30.6	-17.7	-1.6	-2.8	-14.8	-10.2	-4.5	-0.7
El Salvador	39.6	47.3	-26.2	-8.2	-15.4	-12.6	-0.8	-7.1	13.1
Guatemala	28.6	33.4	-5.1	-15.7	-2.7	-8.7	-13.0	-2.4	1.2
Honduras	8.2	15.4	-0.4	-9.1	-1.8	-13.0	-5.1	-1.0	1.1
Nicaragua	21.9	16.2	-13.8	-16.0	-3.4	-11.7	-10.4	-12.7	8.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

so modo, que de haberse mantenido el poder de compra de las exportaciones de 1977 el valor total de las exportaciones en 1984 hubiera sido bio de bienes fueron negativos en todos los países, mientras que el modestísimo repunte de 1984 (3.8%) resultó insignificante para invertir el

Cuadro 9
CENTROAMERICA: DEFICIT COMERCIAL DEL BALANCE DE PAGOS Y SU RELACION CON EL PIB

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Millones de dólares</i>										
<i>Total</i>	570	427	432	887	653	1 323	1 572	906	898	1 044
Costa Rica	166	146	164	269	425	460	127	-73	16	73
El Salvador	79	12	-29	234	-2	51	237	218	151	207
Guatemala	77	227	99	354	320	228	570	323	141	151
Honduras	101	60	74	89	99	185	177	56	120	139
Nicaragua	147	-18	124	-59	-160	399	461	382	470	474
<i>Relación porcentual con el PIB</i>										
<i>Total</i>	6.0	3.5	2.8	5.4	3.5	6.4	6.8	5.1	4.8	5.3
Costa Rica	8.7	6.1	5.3	7.6	10.5	10.1	4.8	3.0	0.5	2.1
El Salvador	4.4	0.5	1.0	7.6	0.1	1.5	7.3	6.9	4.6	6.1
Guatemala	2.4	5.2	1.8	5.8	4.6	2.9	7.2	4.3	1.8	1.9
Honduras	9.7	4.7	4.8	4.9	4.6	7.4	7.0	2.2	4.5	5.5
Nicaragua	9.5	1.0	5.5	2.9	7.7	17.1	18.2	18.7	23.0	20.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Signo negativo es igual a superávit.

^a Cifras preliminares.

un 40% mayor que el registrado, lo que significa aproximadamente un 2.0% adicional al producto interno bruto de ese último año.

Entre 1978 y 1983, los precios del intercam-

proceso de descenso del sexenio precedente. A ello debe sumarse una caída en el volumen de exportación de algunos países —incluso de productos, como el níquel en Guatemala, que deja-

Cuadro 10
CENTROAMERICA: DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS
Y SU RELACION CON EL PIB

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Millones de dólares</i>										
<i>Total</i>	700	455	573	1 088	880	1 690	2 152	1 715	1 608	1 806
Costa Rica	218	203	226	364	554	654	408	305	358	371
El Salvador	95	11	-21	249	24	117	271	271	239	276
Guatemala	65	79	37	271	180	178	567	376	224	314
Honduras	125	115	139	170	212	331	321	249	260	311
Nicaragua	197	47	192	34	90	407	585	514	527	517
<i>Relación porcentual con el PIB</i>										
<i>Total</i>	7.4	3.7	3.8	6.6	4.7	8.1	11.6	9.6	8.6	9.3
Costa Rica	11.4	8.4	7.4	10.3	13.7	14.3	15.6	12.6	11.9	10.9
El Salvador	5.3	0.5	0.7	8.1	0.7	3.4	8.1	8.6	7.3	8.1
Guatemala	2.1	1.8	0.7	4.5	2.6	2.3	7.2	5.0	2.9	4.0
Honduras	12.0	8.9	9.0	9.3	9.8	13.1	15.8	9.6	9.9	12.3
Nicaragua	12.7	2.5	8.6	1.7	4.3	17.4	27.1	25.1	25.8	21.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Signo negativo es igual a superávit.

^a Cifras preliminares.

ron de exportarse por falta de mercado—, la creciente dificultad para incorporar nuevos renglones a las ventas externas a causa de las restricciones del mercado y del proteccionismo que han puesto en vigor algunos países industrializados, y una sensible baja en la exportación de algunos servicios, como el turismo, no sólo debida a la recesión económica mundial, sino también a factores de carácter extraeconómico presentes en Centroamérica.

En cambio, la producción de los países centroamericanos requirió importaciones, pese a la contracción económica, especialmente para abastecer la demanda generada por el creciente gasto público que impulsaron los gobiernos en los primeros años de este ciclo recesivo, en parte para contrarrestar la atonía de la inversión privada. Como consecuencia, el balance comercial de los cinco países pasó de un déficit de 432 millones de dólares en 1977 (equivalente al 2% del PIB) a uno de casi 1 600 millones en 1981 (8.7% del PIB), para luego estabilizarse en un monto cercano a los 1 000 millones anuales entre 1982 y 1984 (5.4% del PIB en este último año, aunque con importantes diferencias de un país a otro) (cuadro 9). A ello se sumó un espectacular aumento

en el servicio de la deuda no sólo atribuible al endeudamiento creciente sino especialmente —al menos hasta mediados de 1984— al alza vertiginosa de las tasas de interés. El pago a factores del exterior se elevó, por ejemplo, de 280 millones de dólares en 1977 a 980 millones en 1984 para el conjunto de la región. Así se explica que el déficit en cuenta corriente subiera de 573 a más de 1 800 millones de dólares entre los años mencionados (3.8% y 9.3% del PIB, respectivamente) (cuadro 10).

Durante el período 1979-1980, Centroamérica tuvo amplio acceso al financiamiento internacional, tanto público como especialmente privado. El apoyo externo a los programas de reconstrucción de Nicaragua contribuyó en forma importante a este fenómeno y esos recursos sustituyeron, en parte, el ahorro interno que tendía a desaparecer rápidamente ante los déficit de los sectores públicos y la fuga de capitales privados. En 1977 sólo el 12.6% del ahorro total provino de fuentes externas; en contraste, la proporción había crecido al 38.8% en 1981 y se mantuvo arriba del 35% en 1984 (cuadro 11). En el mismo período, la deuda pública externa de la región subió de 2 400 a poco menos de 15 000 millones de

Cuadro 11
CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LA INVERSION Y EL AHORRO
(Millones de dólares constantes de 1970)

	1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984 ^a	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<i>Centroamérica</i>																
Producto interno bruto ^b	10 091	100.0	10 519	100.0	10 535	100.0	10 624	100.0	10 492	100.0	10 049	100.0	10 015	100.0	10 170	100.0
Inversión bruta interna	2 218	22.0	2 231	21.2	1 893	18.0	1 969	18.5	1 808	17.2	1 405	14.0	1 439	14.4	1 529	15.0
Ahorro interno	1 939	19.2	1 719	16.3	1 548	14.7	1 409	13.3	1 106	10.5	871	8.7	949	9.5	993	9.7
Ahorro externo	279	2.8	512	4.9	345	3.3	560	5.2	702	6.7	534	5.3	490	4.9	536	5.3
Relación ahorro externo/ahorro total		12.6		22.9		18.2		28.4		38.8		38.0		34.1		35.1
<i>Costa Rica</i>																
Producto interno bruto ^b	1 975	100.0	2 099	100.0	2 202	100.0	2 220	100.0	2 170	100.0	2 012	100.0	2 059	100.0	2 159	100.0
Inversión bruta interna	554	28.0	552	26.3	603	27.4	643	29.0	400	18.4	298	14.8	373	18.1	423	19.6
Ahorro interno	443	22.4	399	16.0	386	17.5	421	19.0	270	12.4	204	10.1	266	12.9	315	14.6
Ahorro externo	111	5.6	153	7.3	217	9.9	222	10.0	130	6.0	94	4.7	107	5.2	108	5.0
Relación ahorro externo/ahorro total		20.0		27.7		36.0		34.5		32.5		31.5		28.7		25.5
<i>El Salvador</i>																
Producto interno bruto ^b	2 176	100.0	2 316	100.0	2 276	100.0	2 079	100.0	1 906	100.0	1 800	100.0	1 786	100.0	1 813	100.0
Inversión bruta interna	531	24.4	547	23.6	422	18.5	287	13.8	276	14.5	234	13.0	240	13.4	257	14.2
Ahorro interno	542	24.9	409	17.7	428	18.8	287	13.8	185	9.7	148	8.2	165	9.2	165	9.1
Ahorro externo	-11	-0.5	138	5.9	-6	-0.3	-	-	91	4.8	86	4.8	75	4.2	92	5.1
Relación ahorro externo/ahorro total		-2.1		25.2		-1.4		-		33.0		36.5		31.2		35.8
<i>Guatemala</i>																
Producto interno bruto ^b	3 571	100.0	3 750	100.0	3 926	100.0	4 074	100.0	4 101	100.0	3 957	100.0	3 850	100.0	3 858	100.0
Inversión bruta interna	611	17.1	674	18.0	585	14.9	499	12.2	575	14.0	465	11.8	384	10.0	386	10.0
Ahorro interno	592	16.6	544	14.5	498	12.7	440	10.8	385	9.4	347	8.8	316	8.2	294	7.6
Ahorro externo	19	0.5	130	3.5	87	2.2	59	1.4	190	4.6	118	3.0	68	1.8	92	2.4
Relación ahorro externo/ahorro total		3.1		5.2		14.9		11.8		33.0		25.4		17.7		23.8
<i>Honduras</i>																
Producto interno bruto ^b	1 116	100.0	1 199	100.0	1 281	100.0	1 316	100.0	1 331	100.0	1 307	100.0	1 301	100.0	1 337	100.0
Inversión bruta interna	203	18.2	323	26.9	342	26.7	383	29.1	315	23.7	208	15.9	224	17.2	261	19.5
Ahorro interno	139	12.5	248	20.7	258	20.1	267	20.3	209	15.7	127	9.7	139	10.7	163	12.2
Ahorro externo	64	5.7	75	6.2	84	6.6	116	8.8	106	8.0	81	6.2	85	6.5	98	7.3
Relación ahorro externo/ahorro total		31.5		23.2		24.6		30.3		33.7		38.9		37.9		37.5
<i>Nicaragua</i>																
Producto interno bruto ^b	1 253	100.0	1 155	100.0	850	100.0	935	100.0	984	100.0	973	100.0	1 018	100.0	1 003	100.0
Inversión bruta interna	319	25.5	135	11.7	-59	-6.9	157	16.8	242	24.6	200	20.5	218	21.4	202	20.1
Ahorro interno	223	17.8	119	10.3	-22	-2.6	-6	-0.6	57	5.8	45	4.6	63	6.2	56	5.6
Ahorro externo	96	7.7	16	1.4	-37	-4.3	163	17.4	185	18.8	155	15.9	155	15.2	146	14.5
Relación ahorro externo/ahorro total		30.1		11.9		-62.7		103.8		76.4		77.5		71.1		72.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

^b A precios de mercado.

dólares poniendo de relieve limitaciones a la capacidad de endeudamiento adicional de varios países.

Esta última circunstancia, unida a las restricciones en la disponibilidad de recursos nuevos —la banca comercial considera la región como de alto riesgo financiero y político, mientras que la mayoría de las fuentes oficiales han tendido a menguar ante las políticas de austeridad de los países donantes— creó, a partir de 1981, serias dificultades para movilizar financiamiento externo, con lo cual a partir de 1982 el ahorro externo, lejos de contrarrestar la caída en los ahorros nacionales, vino a sumarse a esa tendencia.

Cabe señalar que la mayoría de los balances de pagos resgistran desde 1981 aumentos en los ingresos netos de capital, sobre todo en 1983, año en que ascendieron a casi 2 000 millones de dólares. Sin embargo, aproximadamente la mitad de esos ingresos no constituyen inyecciones de divisas; son el producto de las renegociaciones de vencimientos sobre la deuda externa existente, especialmente en Costa Rica y en Nicaragua (CEPAL, 1985).

Por otra parte, aquellos países que han logrado acceso a un mayor caudal de financiamiento oficial, especialmente de carácter bilateral (Costa Rica, El Salvador y, en menor grado, Honduras) han tenido que someterse cada vez a mayores grados de condicionalidad, básicamente en materia de conducción de la política económica, pero en ocasiones incluso en otros aspectos del quehacer nacional. Durante 1984 el Fondo Monetario Internacional, que apoya programas de ajuste en tres países, interrumpió los desembolsos en dos de ellos (Guatemala y Honduras) por falta de cumplimiento de las metas cuantitativas,

mientras que en el tercero (Costa Rica) en marzo de 1985 aún no se había logrado un acuerdo final para renovar el programa vencido en diciembre de 1984.

Finalmente, otro fenómeno de singular importancia que se presentó con signos acentuados durante este período fue la persistente y masiva fuga de capitales en toda la región —en algunos países más que en otros— debido a factores de orden económico y sobre todo de índole extra-económica. Tan sólo el saldo de los depósitos identificables de ciudadanos centroamericanos en bancos estadounidenses (excluyendo sucursales de esos bancos en Bahamas, Panamá y otros paraísos bancarios), creció en más de 1 400 millones de dólares entre mediados de 1979 y 1984. La distribución por países fue la indicada en el cuadro 12.

Cabe señalar que la variación en el monto de estos depósitos es un indicador muy burdo de la magnitud de la fuga de capitales de los cinco países mencionados. Por un lado, parte del aumento representa la reinversión de intereses que esos mismos depósitos generan. Por otro, esta cifra lógicamente no recoge las inversiones de centroamericanos efectuadas durante el último quinquenio en inmuebles y valores en los Estados Unidos, o las de cualquier tipo realizadas en otros países receptores de capital.

Se estima, de manera muy burda, que entre 1979 y 1984 ese flujo ascendió, para los cinco países de la región, a alrededor de 2 000 y 2 500 millones de dólares. Ello lógicamente vino a agravar la situación externa de cada país, influyendo decisivamente en el desplome de la actividad económica. Paradójicamente, el agota-

Cuadro 12
CENTROAMERICA: DEPOSITOS DE CIUDADANOS CENTROAMERICANOS
EN EL SISTEMA DE INTERMEDIACION ESTADOUNIDENSE
(Millones de dólares)

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Junio, 1979	1 104	318	265	147	171	203
Junio, 1984	2 525	850	536	471	140	528
Variación	1 421	532	271	324	-31	325

Fuente: Federal Reserve System (1979 y 1984) y Treasury Department (1980 y 1984).

miento de las reservas monetarias internacionales de los países al inicio del período recesivo y el elevado nivel de endeudamiento externo registrado fueron fenómenos que viabilizaron las salidas de capital aludidas.

Por añadidura, los factores de origen externo no sólo causaron impacto sobre la evolución de las economías; ejercieron, además, influencia en los acontecimientos políticos. Hacia finales del decenio de 1970 se presentaron cambios de significación en la interacción política de la región, sobre todo en Nicaragua. Del mismo modo que el largo período de expansión económica de la posguerra había llegado a su punto de inflexión, las estructuras social y política debieron haber sufrido también una mutación importante. Esos hechos dieron origen a una alianza heterogénea que desafió al régimen imperante en Nicaragua. No fue casual, sin embargo, que los cambios que se produjeron en ese país —como los que ocurrieron en Guatemala, El Salvador y Honduras en los años cuarenta— coincidieran con la política exterior de los Estados Unidos orientada a apoyar cambios ordenados que se inspiraran en principios a los que ese país concede valor. Así, durante un breve interludio, se dilató el límite geopolítico al que se aludió previamente y pudo hacerse viable el desafío lanzado en uno de los países al modelo de desarrollo tradicional.

3. *El desafío al modelo del desarrollo aditivo*

El programa adoptado por el Gobierno de Nicaragua se aparta, en efecto, de las pautas tradicionales conocidas. En otro contexto, los acontecimientos de El Salvador se alejan también del modelo de desarrollo aditivo al haber dado lugar a cambios que, en una u otra forma, alteran las estructuras preexistentes. Cabría señalar, incluso, que, bajo el doble embate de la crisis económica y del desafío al *statu quo*, difícilmente las estructuras preexistentes podrán sobrevivir en algunos países sin ajustes fundamentales. De ninguna manera prejuzga esa circunstancia el carácter de las organizaciones sociales que podrían sustituir eventualmente a las anteriores, ni el signo ideológico que las caracterizaría; sólo implica que el modelo de la posguerra, en vigor durante más de treinta años, podría haberse agotado.

Algunos de los fenómenos económicos que

constituyen el objeto y el sujeto de la crisis ilustran claramente lo anterior. Uno sería la acumulación de capital. La inversión ha venido comprimiéndose notablemente desde 1978 como resultado y como causa de la contracción de la actividad económica, de la caída del ahorro interno, de la fuga de capitales y de la reacción del sector privado a las tensiones políticas y sociales que conmueven a la región. En el cuadro 11 se observa que el ahorro interno de los cinco países cayó del 19.2% al 9.7% del producto interno bruto entre 1977 y 1984, situación grave para países que pretenden desarrollarse. También la inversión privada sufrió un revés especial: disminuyó en todos los países —el coeficiente regional de la inversión privada se redujo del 13.4% en 1977 a menos del 8% en 1984— mientras en los que sufren conmociones civiles el coeficiente de formación de capital privado menguó en más del 50% en los últimos siete años. El sector público hizo un esfuerzo por contrarrestar dicha caída —con lo cual acentuó otro desequilibrio secular en las economías centroamericanas: el del déficit en las finanzas públicas—, pero éste fue insuficiente; el coeficiente de la inversión total declinó en todos los países y tendió a crear cuellos de botella donde el gasto público no puede sustituir a la inversión privada.

El esfuerzo hecho deliberadamente por los gobiernos para contrarrestar la caída de la actividad económica, en los momentos en que la captación de los ingresos fiscales tendía a disminuir, hizo que la participación del gasto público en el PIB regional aumentara del 17.7% en 1977 al 21.3% en 1981, cuando el coeficiente de tributación había bajado del 12.9% al 11.6% entre los mismos años. La asimetría en la evolución de los gastos y los ingresos dio por resultado que el déficit global de los cinco gobiernos subiera de 460 millones de pesos centroamericanos en 1977 (3% del PIB) a cerca de 1 600 millones en 1984 (8.0% del PIB) (cuadro 13). Ante la insuficiencia del financiamiento externo para cubrir los déficit, se acudió al financiamiento interno, expediente que tuvo el efecto de ensanchar indirectamente el desequilibrio del balance de pagos —por el componente importado del gasto— y, en algunos casos, absorbió la mayor parte de la expansión crediticia interna restando recursos a los sectores privados nacionales. Entraron, pues, en juego fuerzas que tienden o han logrado romper

Cuadro 13
CENTROAMERICA: DEFICIT DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Millones de pesos centroamericanos</i>									
<i>Total</i>	579	459	789	910	1 470	1 609	1 462	1 709	1 571
Costa Rica	150	136	211	324	418	113	78	157	113
El Salvador	27	-60	52	36	198	232	249	313	244
Guatemala	225	98	138	254	446	674	459	301	316
Honduras	84	102	150	140	243	248	382	343	374
Nicaragua	93	183	238	156	165	242	294	595	524
<i>Relación porcentual con el PIB</i>									
<i>Total</i>	4.7	3.0	4.8	4.9	7.1	8.7	8.2	9.1	8.0
Costa Rica	6.2	4.4	6.0	8.0	9.2	4.3	3.2	5.2	3.3
El Salvador	1.1	-2.1	1.7	1.0	5.7	7.1	7.9	9.6	7.2
Guatemala	5.2	1.8	2.3	3.7	5.7	8.5	6.0	3.9	4.2
Honduras	6.5	6.6	8.2	6.5	9.5	9.9	14.8	13.0	14.8
Nicaragua	5.0	8.2	11.7	7.5	7.1	11.2	14.4	29.1	22.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Signo negativo es igual a superávit.

^a Cifras preliminares.

ya la tradicional estabilidad de precios —y de las tasas cambiarias— de los países de la región, otra manifestación del empobrecimiento funcional paulatino de las estructuras preexistentes.

4. Las consecuencias sobre la cooperación intracentroamericana

Las restricciones del sector externo, reflejadas en la escasez de divisas, se han agravado hasta tal punto que a partir de 1981 los países deficitarios en el comercio intrarregional experimentaron dificultades incluso para cubrir sus saldos deudores. Al principio los bancos centrales de los países superavitarios extendieron líneas bilaterales de crédito y luego se estableció un mecanismo regional para atender el mismo problema en forma multilateral (el Fondo Centroamericano del Mercado Común) pero al agotarse esos expedientes⁶ —

no encontrarse apoyo suficiente en la comunidad financiera internacional— la falta de divisas empezó a limitar el comercio intracentroamericano.

La respuesta de algunos países a las restricciones que afectaron a su sector externo fue, por otra parte, adoptar medidas cambiarias —variaciones de paridad, adopción de tasas múltiples o de controles sobre el movimiento de divisas— que incidieron sobre los precios relativos de intercambio a nivel intercentroamericano y en algunos casos limitaron el volumen de las transacciones comerciales. A causa de todos estos fenómenos, el comercio intrarregional dejó de ejercer su papel compensador tradicional de las bajas cíclicas en el comercio extrarregional y se convirtió en una víctima más de la crisis del sector externo. Así, el valor de ese comercio ha declinado sistemáticamente —de 1 130 millones de pesos centroamericanos en 1980 a 742 millones en 1984—, mientras que su participación relativa en

⁶A finales de diciembre de 1984, las deudas bilaterales contraídas por los bancos centrales para mantener vigente el intercambio comercial en años anteriores pasaban de 380 millones de dólares, endeudamiento que agotó la capacidad

de financiamiento, tanto de los países con superávit en el comercio, como de los mecanismos multilaterales mencionados. Véanse los informes periódicos de la Cámara de Compensación Centroamericana.

Cuadro 14
CENTROAMERICA: VALOR DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y SU INCIDENCIA
RELATIVA EN LAS EXPORTACIONES TOTALES

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
<i>Valor de las exportaciones al resto de Centroamérica (millones de pesos centroamericanos)</i>								
<i>Total</i>	785 355	862 720	891 731	1 129 160	936 792	762 850	757 706	742 138
Costa Rica	173 802	178 679	175 354	270 328	238 023	164 592	187 089	175 459
El Salvador	211 653	233 569	266 601	295 796	206 484	174 229	168 101	176 515
Guatemala	222 465	254 971	299 602	403 728	355 501	320 067	308 155	289 851
Honduras	43 449	49 199	60 011	83 889	65 912	51 876	61 377	57 830
Nicaragua	133 986	146 302	90 163	75 419	70 872	52 086	32 984	42 983
<i>Relación entre el valor de las exportaciones al resto de Centroamérica y el valor de las exportaciones totales (porcentajes)</i>								
<i>Total</i>	19.0	21.4	19.1	23.1	21.3	19.8	19.8	18.5
Costa Rica	21.0	20.7	18.6	27.0	23.7	18.9	21.5	18.3
El Salvador	21.7	29.1	23.5	27.5	25.9	24.7	23.0	23.3
Guatemala	19.1	23.3	24.5	26.6	27.4	26.7	28.2	25.5
Honduras	8.2	7.9	7.9	9.9	8.4	7.7	8.8	7.5
Nicaragua	21.1	22.6	14.6	16.7	14.0	12.8	7.7	11.0

Fuente: SIECA.

^a Cifras preliminares.

las exportaciones totales de los cinco países descendió de 23.1% a 18.5% entre ambos años (cuadro 14).

Entre las innumerables repercusiones de esta situación sobre el aparato productivo, el grado de industrialización que había crecido sistemáticamente entre 1950 y 1978, se estancó al disminuir del 17.1% en 1978 al 16.2% en 1982 y al 16% en 1984. En otros términos, la industria se expandió más rápidamente que el conjunto de la economía durante el período de auge, pero ha resultado menos dinámica que ese conjunto durante el período de la contracción.

Por otra parte, y pese a que los gobiernos

centroamericanos históricamente han logrado —y siguen logrando— separar el ámbito de la cooperación económica del de las relaciones políticas, la creciente heterogeneidad ideológica constituye hoy un riesgo latente de que las diferencias políticas se desborden hacia el ámbito de la cooperación económica, precisamente en los momentos en que más se requiere de la cooperación intrarregional para atenuar los efectos provenientes del sector externo. Además, los peligros de la internacionalización de los conflictos intrarregionales podrían desembocar en una mayor fragmentación del Istmo Centroamericano, repitiendo dolorosos episodios históricos.

III

Las perspectivas de corto plazo

La mayoría de los países centroamericanos, según se indicó en el capítulo anterior, llevan de cinco a seis años consecutivos sufriendo tasas negativas de crecimiento y desequilibrios profundos tanto en el sector externo como en las finanzas públicas. Casi todos ellos iniciaron programas de ajuste hacia 1981, una vez agotadas sus reservas monetarias internacionales. La intensidad y las características de la aplicación de esas políticas variaron mucho de un país a otro. Como regla general, las importaciones registraron fuertes decrementos —a veces como resultado de ajustes cambiarios, otras como simple reflejo de restricciones cuantitativas y de una demanda deprimida—, el gasto público se redujo y se aplicaron políticas crediticias restrictivas y políticas salariales conservadoras. En algunos casos, también aumentó la recaudación tributaria y se reestructuraron los vencimientos de la deuda externa. Incluso Nicaragua adoptó un conjunto de medidas a partir de 1984 —tardíamente y sin el apoyo del Fondo Monetario Internacional— que apuntan en la misma dirección.

Con todo, en 1984, después de dos o más años de iniciados los ajustes, las perspectivas seguían siendo poco promisorias. En cuatro de las cinco economías el producto interno bruto por habitante registró descensos continuos, y en todas, con diferencias de grado, se siguieron experimentando desequilibrios financieros internos y externos (en el caso de dos de los países el FMI incluso interrumpió, por incumplimiento de los programas convenidos, los desembolsos de los créditos contingentes que les había otorgado).

¿Qué perspectivas existían al iniciarse 1985 de que las economías de la región se acomodaran a las nuevas circunstancias del ámbito internacional y lograsen construir una nueva plataforma sobre la cual reactivar la producción?

1. *Factores condicionantes de origen externo e interno*

A principios de 1985, el futuro de las economías centroamericanas estaba preñado de incerti-

dumbre. La robusta reactivación de la economía estadounidense del bienio precedente todavía no había transmitido impulsos dinámicos de la misma intensidad al resto de los países industrializados, y menos aún a la mayoría de las naciones en vías de desarrollo, y especialmente a las pequeñas economías agroexportadoras como las centroamericanas. También se abrigaban dudas sobre la posibilidad de que aquella reactivación se fuese a sostener.

Los fenómenos descritos habrían de influir poderosamente en la evaluación y características del comercio exterior de los países centroamericanos. Durante 1983 y 1984, y pese a la recuperación estadounidense, no mejoró significativamente la relación de precios del intercambio de la región. Ello se aparta de la experiencia histórica, ya que normalmente los precios de los productos básicos se han elevado en la fase ascendente de los ciclos de la economía internacional.

Los hechos anteriores podrían estar asociados a las mutaciones que viene sufriendo la economía internacional. Las nuevas tecnologías —sobre todo la aplicación de la microelectrónica y la biogenética, así como la aparición de nuevos materiales (fibras ópticas, cerámicas y plásticos de altas temperaturas)— alteran las ventajas comparativas a escala mundial, modificando las corrientes de comercio y actuando probablemente de manera adversa sobre las pequeñas economías agroexportadoras, como las centroamericanas. Ejemplo de ello es el vuelco de la industria textil desde los países desarrollados al tercer mundo, atribuible a innovaciones tecnológicas que han automatizado los procesos productivos. Ese fenómeno se suma a la conocida inelasticidad-ingreso de la demanda en los mercados internacionales en relación con los productos básicos que exporta Centroamérica. Asimismo, el grado de sobrevaluación del dólar —divisa en que se cotizan los productos básicos que Centroamérica exporta— en relación con otras monedas, sólo tiende a agravar esta tendencia.

La incertidumbre que afecta al comercio exterior de la región se repite en el ámbito financie-

ro. Al parecer, durante el futuro previsible las cuentas de capital de los balances de pagos en Centroamérica tendrán características muy distintas a las observadas en decenios pasados. En primer término, es poco probable que vuelvan a movilizarse montos de financiamiento externo neto semejantes a los de los años setenta. Por un lado, la banca internacional privada se muestra sumamente renuente a comprometer nuevos recursos en una región donde se prevén riesgos elevados; por otro, los compromisos derivados del servicio de la deuda externa son tan elevados que no puede descartarse la posibilidad de que la región se convierta en exportadora neta de capitales.⁷

En segundo lugar, aun si los países de la región logran acceder a un mayor caudal de financiamiento público externo, esos recursos probablemente se recibirían bajo condiciones más estrictas, lo que afectaría tanto a la conducción de la política económica como a otras políticas de carácter extraeconómico. Esta circunstancia constituye un juego de compensaciones (*trade-off*) en el quehacer de la política económica que se perfila con mucha mayor nitidez que en el pasado: el costo de formular una política de reactivación sin tener acceso a suficiente financiamiento externo frente a los posibles costos —de otro tipo, claro está— de obtener dicho financiamiento, pero en forma tal que habrá de mantener y ataso elevar la vulnerabilidad de las economías.

Por último, la mayoría de los países enfrenta el problema, también sin precedentes, de reestructurar las obligaciones derivadas de la deuda externa. Las condiciones en que se acuerde el servicio de ese endeudamiento será uno de los factores que determinarán la capacidad de importar —y de crecer— de las economías centroamericanas. Nuevamente, se trata de una cuestión difícil de pronosticar.

A los rasgos inciertos de la economía internacional se suma la incertidumbre en cuanto a fac-

tores de origen interno. Entre estos últimos, quizás los de mayor significación son los conflictos políticos y de carácter social presentes en la región. Sería utópico pensar en reactivar las economías sobre la base de una recuperación del ahorro y de la inversión internos —de por sí insuficientes— en tanto no se logre corregir el clima de inestabilidad política imperante. Ello, a su vez, exige de cambios en los patrones de interacción política en la mayoría de los países centroamericanos.

Así, mientras subsista la polarización ideológica, desbordada en situaciones de violencia, y mientras no se logre incorporar y mejorar la participación de los diversos segmentos de la población en el quehacer político, difícilmente podrá restablecerse la armonía social que es prerrequisito, hoy más que nunca, para alcanzar metas vinculadas al bienestar material. De otra suerte, se prolongará la fuga de capitales privados y proseguirá la erosión del acervo de capital, lo que pone en peligro la continuidad de los mecanismos internos para generar ahorro e inversiones.

En estas circunstancias, tampoco es dable pensar en un proceso fácil de concertación que permita apuntalar la política de reactivación económica. En efecto, el ambiente actual de polarización ideológica y conceptual, así como el expediente frecuentemente utilizado para dirimir conflictos en algunos países de recurrir a la violencia, y la mayor intensidad de las pugnas por participar en los decrecientes beneficios que deparan las economías, dificultan significativamente alcanzar consensos mínimos en torno a cualquier proyecto de desarrollo. Por añadidura, las tensiones descritas han provocado una desviación importante de fondos hacia gastos de defensa y seguridad en momentos en que los gobiernos de la región deberían asignar el máximo de los escasos recursos de que disponen a la tarea de proteger los estándares de vida de la población. En ese sentido, los roces internos y entre países entorpecen la reactivación económica e impiden mejorar el clima de la cooperación intrarregional.

En síntesis, resulta difícil formular pronósticos sobre la evolución de las economías centroamericanas. Por un lado, el agotamiento de sus reservas monetarias internacionales, la carga de la deuda externa, la contracción de las importaciones y los niveles deprimidos de todas las varia-

⁷ Este fenómeno se agrava por el hecho de que, debido a la aplicación de diversos mecanismos que varían de un país a otro (bonos de estabilización, fondos de garantía, avales), el sector público virtualmente ha absorbido el riesgo de la deuda externa privada, por lo que, de una manera u otra, los gobiernos se han responsabilizado por el servicio total de la deuda externa.

bles macroeconómicas —consumo, ahorro, inversión, empleo— reducen dramáticamente el margen de maniobra de la política económica; por otro, las restricciones al desarrollo centroamericano —de origen externo y de índole regional— están sujetas a una constelación de factores que agravan el ambiente de incertidumbre presente en todos los países. Así, se han alterado las circunstancias internas y externas, económicas y extraeconómicas que determinaron la evolución de las economías y las sociedades centroamericanas durante los 30 años que siguieron a la conclusión de la segunda guerra mundial. Sin duda ello demandará respuestas distintas a las históricas si la región ha de superar los escollos que hoy prácticamente cancelan las posibilidades de expandir y transformar sus economías.

2. *La creciente polarización conceptual*

Una de las muchas consecuencias de la crisis económica internacional es que ha derrumbado los paradigmas del pasado. Así como hoy se cuestionan las tesis keynesianas que dominaron la acción pública de los países industrializados durante más de 30 años, también se ponen en tela de juicio los viejos métodos utilizados para impulsar el desarrollo de las economías del tercer mundo. En efecto, ha surgido un importante debate sobre la supuesta decadencia de la “disciplina” del desarrollo. Unos sostienen que los paradigmas desarrollistas —que incluirían las “ideas fuerza” enunciadas reiteradamente por la secretaría de la CEPAL— han resultado ineficaces y, por lo tanto, ahora postulan diversas ortodoxias, ya sea de corte neoclásico o marxista (Hirschman, 1981, pp. 5 a 19). En el caso de Centroamérica, el debate surge paralelamente a la polarización ideológica ya señalada en esta nota.

Por otra parte, en varias economías industrializadas, especialmente en los Estados Unidos de América, se ha producido lo que algunos interpretan como una reacción a los excesos cometidos desde los años treinta en materia de política asistencial, expansión de los servicios públicos, elevación de los coeficientes de tributación y creciente regulación de diversas actividades privadas (Gilder, 1981 y Murray, 1984). La expresión del creciente conservadurismo en el ámbito de la política económica postula disminuir el papel del Estado (lo cual se traduce, entre otros fenóme-

nos, en menores cargas tributarias y una contracción de los servicios públicos); confiar más en el mercado como el mecanismo de asignación de los recursos; ofrecer incentivos al ahorro y a la inversión privada, y eliminar o al menos disminuir controles y regulaciones. En el ámbito cívico-cultural, se busca asentar la legitimidad de las políticas apelando a valores tradicionales (Kristol, 1978 y Podhoretz, 1980). Como es natural, ese conjunto de ideas ha encontrado adeptos y emuladores en otras latitudes, incluyendo desde luego a los países centroamericanos.

Los dos fenómenos descritos —el derrumbre de paradigmas como resultado de la crisis económica y una gradual evolución de las actitudes prevalecientes en algunas sociedades avanzadas sobre la organización social y económica— convergen en una clara polarización conceptual en torno al manejo del proceso de desarrollo económico. Ello no sólo tiende a crear nuevas fracturas entre los diversos grupos sociales, sino que ha dado también lugar a que tomen partido en el debate algunos organismos financieros internacionales —de carácter multilateral y bilateral—, los cuales han difundido últimamente en Centroamérica variantes del paradigma en boga sobre cómo ajustar y reactivar las economías.

La combinación de los fenómenos descritos ha dado origen a dos estrategias encontradas para lograr la reactivación. La primera postula “abrir” las economías centroamericanas al comercio y a los flujos financieros internacionales y adoptar un conjunto de políticas macroeconómicas que le den un sesgo exportador al aparato productivo, de manera que las fuerzas del mercado lo reorienten hacia una inserción dinámica en la economía internacional, conforme a las ventajas comparativas de la región. Esa “apertura” iría acompañada de estímulos a la inversión privada y a veces de una disminución del papel del sector público, sobre todo con miras a eliminar el entorpecimiento de las señales del mercado. Los defensores de este enfoque argumentan que la recuperación de las economías industrializadas se difundiría con gran dinamismo a las economías centroamericanas a través de los múltiples vasos comunicantes que se generarían.

El contrapunto se encuentra entre quienes, por haber constatado la magnitud de los factores adversos en el sector externo centroamericano durante los últimos años, postulan un mayor ais-

lamiento de las economías de la región de los vaivenes de la economía internacional, y una mayor intervención del Estado para compensar el desempeño de la actividad privada y mitigar los efectos regresivos de la depresión.

En síntesis, se está en presencia de antiguos debates en el marco de nuevas circunstancias, acaso con enfoques extremos y más doctrinarios que antaño. Todo ello sólo viene a agravar el panorama de incertidumbre tantas veces mencionado.

3. Previsiones alternativas

Los pronósticos sobre la evolución probable de las economías centroamericanas dependen, al menos en parte, de la perspectiva en que se sitúa el autor del ejercicio. Según algunos, la consecuencia lógica de postular el irrestricto juego del mecanismo del mercado como asignador de recursos, de disminuir el papel rector del Estado en sus distintas expresiones, de alentar la inversión privada —nacional e internacional— y de eliminar todo tipo de trabas a esa inversión, sería que los países centroamericanos se verían arrastrados por una economía internacional en renovada expansión —impulsada principalmente por las economías desarrolladas y particularmente por la de los Estados Unidos de América— hacia una nueva era de prosperidad, esta vez asentada en las tecnologías de punta y en algunas actividades terciarias. En otros términos, la misma lógica que permitiría reactivar las economías del centro, provocaría la difusión de sus efectos dinámicos a las economías de la periferia, a través de una nueva conformación de ventajas comparativas a escala mundial (Nau, 1984-1985). Se reconocen, desde luego, los obstáculos para que todos los países aprovechen al máximo los impulsos dinámicos descritos (por ejemplo, el elevado nivel de endeudamiento externo de algunos) pero se argumenta que esos escollos se pueden atenuar y superar con negociaciones oportunas y con la aplicación de políticas adecuadas.

Otra previsión sería admitir la posibilidad de que no se sostenga la reciente expansión de las economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁸ o en todo caso que

sus efectos dinámicos no se difundan necesariamente a las economías de la periferia. Al menos en el caso de Centroamérica, están presentes factores de origen interno que perturban de manera determinante el libre funcionamiento del mecanismo de mercado. Los impulsos dinámicos que tradicionalmente se asociaron a la integración económica se han ido agotando gradualmente durante los últimos años debido a la profundidad misma de la crisis. De allí que ante el panorama de incertidumbre que enfrenta la región, una hipótesis realista podría consistir en que el período de ajuste de las economías y sociedades centroamericanas a la nueva situación —en el contorno externo, el regional y hacia el interior de cada país— resulte relativamente largo. Incluso, si se llegase a comprobar a la postre que la crisis económica internacional no pasó de ser un simple ciclo depresivo —aunque el más profundo de la posguerra— sus efectos positivos, como ya se constató en Centroamérica en 1984, estarían muy limitados en el próximo bienio, en vista de la considerable carga de la deuda externa, el agotamiento de las reservas monetarias internacionales y los profundos desajustes que la recesión ha causado en su capacidad productiva y en su estructura social.

La exigencia de emprender transformaciones estructurales para adaptarse a una cambiante economía internacional necesariamente será prolongada. Los países centroamericanos han podido advertir en los últimos años que el desarrollo de nuevas actividades exportadoras no se logra ni por decreto ni en forma instantánea; precisa cambios de actitud por parte de empresarios y trabajadores, en ocasiones largos períodos de ensayos, cambios en modalidades de producción y comercialización, y plazos de gestación prolongados de nuevas inversiones. Incluso si se optara por una estrategia de mayor autodeterminación económica, ello también demandaría un largo período. La atención simultánea del conjunto de problemas que la región enfrenta —avanzar en la dolorosa pero necesaria tarea del ajuste, recuperar niveles aceptables de ahorro y de inversión, reactivar la producción y responder, siquiera en mínima parte, a demandas po-

⁸Nau (1984-1985) señala que, de no reducirse el déficit fiscal en los Estados Unidos de América, la economía de ese

país enfrentaría en breve un nuevo ciclo recesivo, inducido por tasas elevadas de interés y una contracción en la inversión privada.

pulares largamente aplazadas— únicamente complica el panorama y confirma el horizonte temporal relativamente dilatado que esa tarea precisará.

Es por eso que una previsión realista consistiría en postular que, frente a la magnitud de los problemas, las economías de la región probablemente languidecerían durante un período más o menos largo, con diferencias de grado y con alti-

bajos de año a año, pero siempre dentro de un marco generalizado de cuasiestancamiento. Ello no significa que los países estén condenados a la depresión permanente, sino que será imprescindible implantar una activa política de reactivación y desarrollo que permita a la región centroamericana reorganizar sus considerables recursos naturales y humanos para sentar las bases de un desarrollo sostenido.

IV

Bases de una política de reactivación y desarrollo

Sería tan absurdo postular que la crisis constituye un callejón sin salida —toda empresa humana tiene salida— como pensar que existen soluciones paradigmáticas o recetas listas para reactivar las economías centroamericanas y encaminarlas hacia una prosperidad generalizada. Entre una visión de depresión permanente y otra utópica, existe un abanico de situaciones intermedias que permitirían construir, paso a paso, las bases de una política de desarrollo. En las páginas que siguen se examinan algunas de las áreas críticas para ir configurando esas bases, con el ánimo de estimular el debate sobre cómo responder al desafío múltiple y complejo que los centroamericanos enfrentan.

1. *Consideraciones sobre los objetivos de la política de reactivación y desarrollo*

A juicio de la secretaría, uno de los primeros temas que los gobiernos centroamericanos deberían examinar es el conjunto de objetivos que se perseguiría con una política de reactivación y desarrollo. Como se sabe, los objetivos convencionales del desarrollo postulan crecer, mejorar la distribución del ingreso, reducir la vulnerabilidad externa de las economías y provocar transformaciones no sólo en lo económico, sino también en lo social y lo político. Así, se busca la consecución de sociedades más pluralistas, participativas y democráticas.

Asignar cierta prelación en la consecución de esos objetivos es de vital importancia, no sólo porque existe fundada duda sobre la posibilidad

de perseguirlos todos en forma simultánea —aun en períodos de prosperidad, con mayor razón en los de austeridad— sino porque la elección de uno de esos objetivos por encima de los demás determinará el tipo de conjunto de políticas económicas a adoptar. Por ejemplo, si determinado gobierno elige asignar prioridad al objetivo de equidad, podría optar por dar prelación a determinados instrumentos de la política económica (reforma agraria, mayor gasto en servicios sociales, ajustes salariales periódicos) que, como contrapartida, podrían desalentar la inversión privada y atentar contra el objetivo del crecimiento. Dicho de otra manera, y no obstante la conclusión neoclásica en el sentido de que el objetivo de distribuir es compatible con el de crecer (a través del proverbial “derrame” de los frutos de ese crecimiento) la experiencia centroamericana en los tres decenios de la posguerra —y, en general, la de la América Latina— sugiere que existen importantes beneficios y costos de transacción (*trade-off*) entre distintos objetivos del desarrollo. No se dispone, en efecto, de muchas comprobaciones empíricas que sustenten la idea de que “todas las cosas buenas vienen juntas” (Packenham, 1973, p. 123); o sea que se pueda a la vez crecer, mejorar la distribución del ingreso, ganar autonomía y avanzar hacia sociedades más democráticas (véase al respecto Wolfe, 1984).

Ello no significa, desde luego, que los objetivos tantas veces mencionados no sean loables y dignos de perseguirse. Tampoco tendrían necesariamente que buscarse uno o varios de ellos a costa de los demás. Lo que sí parece necesario es

esclarecer la importancia relativa de cada uno —y su relación recíproca— en función del programa de reactivación o desarrollo que las circunstancias demandan. Así, en el caso actual de Centroamérica, algunos gobiernos podrían otorgar la primera prioridad al objetivo de la equidad, aun sacrificando metas de crecimiento; otros podrían procurar optimizar el crecimiento, quizás para recuperar parte del terreno perdido en años recientes y para cumplir el imperativo de crear puestos de trabajo ante una población económicamente activa que aumenta a ritmos acelerados. Todavía otros podrían dar la máxima prelación a la defensa de la convivencia y de las instituciones pluralistas y democráticas.

Todos esos objetivos son respetables. Sin embargo, el diagnóstico contenido en las primeras dos secciones de este artículo sugiere —al menos para que se discuta en los foros gubernamentales de cada país y en los intergubernamentales a nivel regional— que, en la coyuntura actual, lo que los países centroamericanos precisan, sobre todo lo demás, tanto en el ámbito económico como en el de la organización social es ampliar los escasísimos márgenes de maniobra de los que hoy disponen para formular la política económica y forjar un destino propio; dicho en un lenguaje más parroquial: reducir su vulnerabilidad externa.⁹

En materia económica, la expresión práctica de perseguir este objetivo incluiría, por ejemplo, buscar una relativa autosuficiencia alimentaria sin descuidar consideraciones de eficiencia; desarrollar algunas tecnologías propias para las actividades más vitales de las economías centroamericanas; diversificar y ampliar las exportaciones; alentar patrones de consumo menos dependientes del uso de bienes importados; adoptar patrones de producción menos intensivos en la utilización de capital y energéticos; y hacer un uso intensivo de la mano de obra, el recurso más abundante de la región. Las ideas mencionadas no son necesariamente novedosas, pero el sentido de urgencia que hoy revisten sí lo es. En materia extraeconómica, la expresión de este objetivo

se encontraría en afirmar la identidad histórica y cultural de los centroamericanos y en consolidar el concepto de Estado-nación.¹⁰

Estos conceptos deber ser cuidadosamente precisados. En primer término, ganar autonomía o reducir la vulnerabilidad externa de ninguna manera debe equipararse con autarquía. La reducida dimensión de las economías centroamericanas, incluso tomadas en su conjunto, y su vocación exportadora, no dan margen a duda de que su comportamiento continuará estrechamente ligado al desempeño del sector externo. Significa, sin embargo, que habrá de buscarse una inserción dinámica, diversificada, selectiva y nueva en la economía internacional, y no una “apertura” indiscriminada que lejos de reducir la vulnerabilidad probablemente tendería a elevarla. Dicho de otra manera, se postula diversificar y ampliar el sector exportador no para depender aún más de los vaivenes de la economía internacional, sino para ganar un margen de maniobra en el relacionamiento externo de los países centroamericanos.

En segundo lugar, no se perseguiría ganar autonomía a costa de los otros objetivos convencionales del desarrollo, sino buscar el cumplimiento de estos últimos a través del objetivo central y tratar de que unos y otros se apoyen mutuamente. Si se persigue crecer, distribuir mejor y alentar una mayor participación en las sociedades a través del objetivo central de dilatar el margen de maniobra de la política económica, posiblemente no se optimizarían cada uno de ellos —ya se señaló que esto no sería posible aun en el mejor de los casos—, pero tampoco se dejarían de tomar en cuenta. Así, la búsqueda de una relativa autosuficiencia alimentaria no sólo ayudaría a reducir la vulnerabilidad externa, contribuiría también al crecimiento e incluso al objetivo redistributivo, amén de que la producción de alimentos se encuentra en alto grado en manos de pequeños y medianos agricultores. Asimismo, poner el acento en la interdependencia entre las economías centroamericanas entraña no sólo

⁹En las ideas que se expresan a continuación influyó poderosamente la obra póstuma del profesor Dudley Seers (1983). Incluso el término “margen de maniobra” lo usa repetidamente el autor casi como sinónimo de ganar autonomía o reducir la vulnerabilidad externa.

¹⁰Seers (1983, p. 9) lo expresa así: “promover los intereses supuestos de un grupo que tiene coherencia cultural, que revela al menos cierto grado de homogeneidad étnica y lingüística, y que generalmente habita en una unidad política, o Estado-nación (o a veces ello se aplica a un grupo de Estados-naciones)”.

una manera de cumplir el objetivo central tantas veces mencionado; podría apelar también a valores culturales e históricos que facilitarían a la postre sentar las bases de sociedades más participativas y pluralistas.

Por otra parte, el objetivo de ensanchar el margen de maniobra a escala nacional está funcionalmente ligado a los objetivos socio-políticos de mejorar la distribución del ingreso y de avanzar hacia sociedades más pluralistas y participativas. Así, en vista de que los gobiernos no sólo se ven impedidos de usar el gasto público como mecanismo de persuasión ante los agentes productivos, sino que encaran demandas sociales incrementadas por la pérdida global de ingreso, deberán buscar el consenso que supone mejorar la autonomía económica a través de la concertación con diversos grupos sociales, incorporándolos al proceso de formulación y toma de decisiones. En el mismo orden de ideas, habrá de establecerse mecanismos que mejoren la equidad, tanto en el reparto de la carga del receso económico, como en la distribución de los beneficios de la reactivación. La capacidad para usar la concertación como vía de acción varía con los regímenes políticos, las tradiciones y la estructura institucional de cada país, pero en todos los casos existe la posibilidad real de que el objetivo central de ampliar los márgenes de la autonomía nacional y los objetivos subsidiarios de avanzar en materia de equidad social y de concertación y participación en el proceso de toma de decisiones se apoyan entre sí.

Exaltar la identidad centroamericana tiene también una expresión social y cultural, que se desbordaría al ámbito económico y político. Resulta atractivo, en efecto, plantear el desarrollo centroamericano no a imagen y semejanza de un patrón internacional quizás ajeno a los valores tradicionales de la región (y a su dotación de recursos), sino a partir precisamente de su considerable patrimonio histórico y cultural. Ello podría incidir sobre los hábitos de producción y consumo, nuevamente en un esfuerzo más autónomo de plantear los problemas del desarrollo.

Finalmente, dar prelación a ganar autonomía por encima de otros objetivos tiene la ventaja adicional, en el caso de Centroamérica, de ser una meta con la cual todos los gobiernos de la región, sin excepción, pueden identificarse fácilmente. Ante la creciente heterogeneidad de en-

foques que están surgiendo en Centroamérica, por un lado, y la patente necesidad de tener una plataforma mínima de objetivos comunes que permita formular acciones conjuntas en el marco de los esfuerzos de cooperación intrarregional, por el otro, resulta lógico perseguir el propósito común —e ideológicamente neutral— de ampliar los márgenes de maniobra.

En síntesis, se trata de un objetivo capaz de convocar a todos los gobiernos centroamericanos en torno a una "idea fuerza", alrededor de la cual se podrían hacer girar otros elementos subsidiarios, pero igualmente vitales en la reactivación de las economías, como lo son el dinamismo económico, la equidad y la participación y democratización.

2. *Rasgos de la estructura productiva que se persigue*

El primer requisito de una política de reactivación y de desarrollo consiste en definir con cierta precisión las prioridades sectoriales y subsectoriales. En ese sentido, los países de la región podrían adoptar un enfoque pragmático: aprovechar al máximo las posibilidades que siga ofreciendo el mercado internacional e impulsar decididamente, al mismo tiempo, la sustitución eficiente de importaciones.

Centroamérica dispone de una plataforma de recursos sobre la cual apoyar la reactivación económica y el desarrollo a largo plazo. Si bien en ocasiones se ha exagerado la magnitud de esos recursos, ciertamente podrían satisfacer las necesidades básicas de toda la población centroamericana e incluso ofrecer un nivel de vida razonablemente decoroso a las mayorías. Con todo, aprovecharlos al máximo precisa de importantes inversiones y de un enorme esfuerzo de organización y movilización.

Así, la preparación de los recursos humanos a fin de adaptarlos a las cambiantes circunstancias de la economía internacional lleva en sí una importante tarea de capacitación a todos los niveles. Ello abarcaría tanto los sistemas de educación escolares como los extraescolares. Por otra parte, Centroamérica no tendría por qué resignarse a exportar cinco o seis productos básicos; por su dotación de recursos y su ubicación geográfica, no obstante las perspectivas inciertas del mercado internacional, existen posibilidades de am-

pliar y diversificar las ventas de una variedad de productos del sector agropecuario (entre otros, frutas, hortalizas, carnes, fibras, productos del mar e insumos químicos de origen vegetal, susceptibles todos de alcanzar grados de elaboración crecientes). Asimismo, la explotación de los recursos forestales es un importante potencial de algunos países. En ese sentido, la evolución especializada del sector manufacturero de los países nórdicos europeos durante el presente siglo podría aportar algunas lecciones útiles, lo mismo que los avances logrados por algunas economías asiáticas en la exportación de manufacturas de alta densidad de mano de obra.

Entre las ramas de actividad mencionadas, se encontrarían los impulsos al crecimiento del futuro, que podrían clasificarse en cuatro grandes categorías. En primer término, es preciso consolidar lo que la región ya sabe hacer: en la exportación, fortalecer la producción de los cultivos tradicionales; en el consumo interno, la de alimentos básicos. Ello significa elevar la productividad y la eficiencia, lograr un mejor equilibrio agroecológico entre los distintos cultivos y áreas de producción y, en el caso de algunos productos, incrementar la oferta, todo como requisito para perfeccionar las autonomías económicas nacionales.

Con todo, difícilmente podría la región alcanzar un proceso de expansión sostenida sobre la base de lo que se venía haciendo en el pasado. En los productos de exportación tradicionales existen frenos por el lado de la demanda mundial ampliamente conocidos y que están dados por las características de mercado de la mayoría de aquellos productos (la carne podría ser la excepción); por el lado de la oferta, la frontera agrícola fácil se encuentra próxima a agotarse desde finales del decenio de 1960. Ello no significa que se haya llegado a un tope en los niveles de producción del café, el algodón, la caña de azúcar y el banano, pero sí que la ampliación de esa frontera demandará crecientes costos marginales en el futuro.

En segundo lugar, cabría propiciar una mayor integración selectiva —hacia atrás y hacia adelante— de los productos tradicionales, a manera de elevar la participación centroamericana en su valor agregado. No obstante las medidas proteccionistas surgidas en las economías desarrolladas que dificultan, por ejemplo, el acceso a

sus mercados de tejidos planos y vestuario elaborado en Centroamérica, existe margen para avanzar en los procesos de industrialización de algunos de los productos básicos fabricados en la región en condiciones de razonable eficiencia. Asimismo, los empresarios centroamericanos habrán de participar de manera más activa en la comercialización de sus productos estableciendo, incluso, empresas en los propios países desarrollados cuyos mercados desean penetrar. En todo ese ámbito se vislumbran oportunidades para asociar el capital privado centroamericano con capitales de economías industrializadas, en un esfuerzo por ampliar mercados y abordar procesos productivos de mayor complejidad.

En tercer lugar, existe la posibilidad de alentar, selectivamente, nuevas líneas de exportación, sobre todo en la explotación de los recursos naturales de la región. Entre los productos que se perfilan, y que además son susceptibles de una integración con las actividades secundarias, se encuentran las hortalizas, los cítricos, las frutas tropicales, las fibras duras, los fármacos, los productos forestales y de madera y los productos de mar, incluyendo el cultivo del camarón. Asimismo, las actividades de subcontratación tienen el potencial de crear oportunidades de ocupación productiva y a la vez de generar divisas.

En cuarto lugar, las posibilidades de ampliar y diversificar el sector manufacturero están muy lejos de haberse agotado. Más bien, con el funcionamiento anormal del Mercado Común Centroamericano durante los últimos años, ha surgido un caudal reprimido de proyectos cuya viabilidad estaría en función de una mejora en el clima de la cooperación intrarregional, no sólo para abastecer la demanda del mercado regional, sino para acceder a terceros mercados, incluyendo desde luego el resto de los países latinoamericanos. Cabe señalar en este sentido que Centroamérica ya ha tenido cierto éxito en convertir la integración en una plataforma de exportación extrarregional de manufacturas (CEPAL, 1983b). Dicho de otra manera, la sustitución de importaciones en condiciones de razonable eficiencia sigue siendo hoy, como lo fue en el pasado, una manera de ampliar el margen de maniobra de la política económica y de diversificar y elevar la producción.

Por último, la región tiene potencialidades para hacer crecer sus actividades terciarias, in-

cluyendo el transporte, el turismo y los servicios financieros. Esto último puede resultar de especial importancia si habrán de recuperarse los niveles de ahorro y de inversión de antaño, lo cual exigiría instrumentos de captación más ágiles e innovadores de los que hoy existen.

En síntesis, y como una primera conclusión, puede afirmarse que la región dispone de una base de recursos humanos y naturales que le permitiría la ampliación sostenida de la producción. La tarea central consistiría en crear las instituciones y la organización necesarias para aprovechar ese potencial de manera adecuada.

3. *Requisitos de una política de reactivación y desarrollo*

Una política de reactivación y desarrollo en las circunstancias actuales de incertidumbre, de cambios abruptos en la economía internacional y con la pesada carga que significa el cúmulo de rezagos descritos, plantea una serie de requisitos mínimos que incluyen el pragmatismo, la selectividad, la austeridad, la eficiencia y la búsqueda de medios para cubrir las exigencias mínimas de los grupos mayoritarios de la población.

a) *Pragmatismo*

Uno de los mayores problemas que se plantean al formular una política económica es la incertidumbre que se desprende en alto grado de factores que escapan al control de los gobiernos de la región. Ya se han señalado los interrogantes que surgen sobre la evolución futura de la economía internacional, las transformaciones a que deberán hacer frente las economías industrializadas o los resultados de las políticas que se instrumentan en algunos de los principales países industrializados. Se desconoce la influencia que tendrían todos esos factores en los países de Centroamérica y es también una incógnita el desenlace de las graves tensiones políticas y sociales en algunos países de la región.

Todo lo anterior exige que la política económica de los países centroamericanos deba diseñarse y aplicarse con flexibilidad y realismo, y que pueda ir adaptándose y ajustándose a circunstancias cambiantes, impredecibles y fundamentalmente sin precedentes. El pragmatismo a que se apela tendría varias expresiones. En pri-

mer término, flexibilidad y respuestas efectivas implicarían cierta ruptura con el pasado porque, tradicionalmente, las políticas han solido reaccionar pasivamente o con bastante rezago a los vaivenes de la economía internacional. Hoy, ante la probabilidad de encontrarse frente a una transformación estructural de la economía mundial, más que ante un ciclo recesivo, se necesitará construir una capacidad de respuesta que permita aprovechar hasta las oportunidades pequeñas y atenuar al máximo las limitaciones al desarrollo de los países de la región, aspectos que tienen repercusiones particularmente importantes en el papel del Estado.

En segundo lugar, no obstante la creciente polarización conceptual que prevalece en torno a cómo reabordar el desarrollo económico, el enfoque pragmático a seguir sería, por definición, antidoctrinario. No son éstos momentos de ensayar determinadas doctrinas económicas, como la experiencia reciente en América Latina lo ha demostrado elocuentemente. Más bien convendría romper con los moldes estereotipados del pasado: ni aquellos gobiernos que desean otorgar al Estado un papel rector deberían resistirse a dar incentivos y pleno apoyo a la inversión privada, ni aquellos que confían más en el mercado como mecanismo asignador por excelencia de los recursos deberían temer un papel más activo del Estado. En otras palabras, lo que procede en las circunstancias actuales es buscar el justo medio entre planteamientos extremos en la conducción de la política económica (por ejemplo, entre estrategias "aperturistas" y estrategias "introspectivas"; entre "distribuir" y "crecer"; entre la acción pública y la privada; entre la aplicación de políticas en el área financiera y el área real de la economía), así como una mezcla innovadora de las mismas. No existe motivo, por ejemplo, para que un gobierno no lleve a cabo la devolución de empresas públicas ineficientes a la actividad privada y simultáneamente eleve la carga tributaria global a fin de captar mayores recursos para suministrar servicios básicos a la población; o que instrumente una reforma agraria tendiente a crear un mayor número de pequeños empresarios agrícolas y, a la vez, aliente el ahorro y la inversión privada mediante el otorgamiento de incentivos fiscales.

En tercer lugar, ante las cambiantes circunstancias de la economía internacional, las políticas

económicas deberán considerar esas nuevas realidades. Habrá que aceptar que el mundo de tipos de cambio fijos y tasas de interés estables ha cedido el paso a sistemas muy distintos, por lo que la aplicación de esas políticas en Centroamérica deberá ser ágil y consecuente con los objetivos que se pretende alcanzar.

En cuarto lugar, y precisamente como una forma de graduar la aplicación de la política económica a circunstancias cambiantes, será necesario abandonar la insistencia en enfoques totalizadores por criterios más pragmáticos y de alcance parcial, tendientes a resolver problemas críticos —no todos— relacionados con la reactivación y el desarrollo. Ello no significa el abandono de una guía unificadora de esfuerzos para la consecución de los objetivos mencionados, pero sí confiar más que en el pasado en un método selectivo de tanteos sucesivos, como una manera de avanzar en la reactivación y ajustar la política económica conforme lo dicten las circunstancias.

b) *La selectividad*

La política de reactivación y desarrollo económico no sólo deberá aplicarse de manera pragmática, sino selectiva. Este concepto tiene también varias vertientes. Por ejemplo, el desorden de la economía internacional hace tan arriesgado volcar toda la política económica en favor de una estrategia orientada hacia la inserción dinámica en el comercio mundial, como adoptar una que impidiera aprovechar las potencialidades de ese comercio. La política económica tendría que formularse con la flexibilidad y selectividad necesarias para que pueda adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados externos e internos. Así, y contrariamente a lo que suele aducirse, lo que hoy atenta contra la eficiencia de la industria centroamericana, más que a una exagerada protección arancelaria, está asociado a los elevados niveles de capacidad ociosa que imperan por la caída de la demanda global en cada país y los obstáculos al comercio intrarregional. De allí que las medidas para estimular las exportaciones no deberían instrumentarse a costa de destruir lo que tan arduamente se edificó durante las últimas décadas, sino aplicarse más bien de manera selectiva y gradual, para que el grupo de artículos que mayor acceso potencial tenga a los mercados internacionales reciba estímulos especiales, en

tanto la industria existente y algunas actividades nuevas puedan desenvolverse en un marco de razonable protección, a fin de sustituir importaciones.

En el mismo orden de ideas, la aplicación de la política económica, en general, y la de gasto público, en particular, deberá ser mucho más selectiva que en el pasado en función de los objetivos que se elijan. Sería preferible, por ejemplo, eliminar programas enteros de baja prioridad en los presupuestos nacionales que reducir todas las partidas presupuestarias en un determinado porcentaje. La misma selectividad es factible en la aplicación de la política crediticia, la fiscal y la arancelaria.

Finalmente, en una situación generalizada de desconfianza entre los principales agentes económicos, parecería impropio dejar los programas de reactivación a merced de la evolución de la economía internacional y expuestos exclusivamente al juego de las fuerzas de mercado. Así, por ejemplo, ante la aguda escasez de divisas en todas las economías de la región, resultaría inadecuado confiar simplemente en el juego de la demanda y en la oferta de divisas para la fijación de la paridad cambiaria, si las necesidades reprimidas y presiones especulativas tienden además a valorar las monedas duras por encima de lo que objetivamente les correspondería. Resultaría igualmente arriesgado confiar sólo en controles administrativos y en una centralización exagerada de la aplicación de la política económica para hacer frente a los desajustes de origen externo e interno.

c) *La austeridad*

La depresión generalizada en Centroamérica se ha traducido en restricciones asociadas a la necesidad de reducir importaciones y, por ende, los niveles de la actividad económica. Sin embargo, la austeridad resultante de ningún modo se ha hecho sentir por igual entre los distintos estratos de la población. La carencia de divisas, la exigencia de movilizar el ahorro interno ante las limitaciones de financiamiento externo y la de satisfacer las necesidades elementales de la población obligan a un uso mucho más selectivo y cuidadoso de los recursos que generan las exportaciones y, en general, a un patrón de gastos igualmente ceñido a prioridades. En buena

cuenta, ante las nuevas realidades económicas las estructuras de gasto y de ahorro tendrán también que acomodarse, lo cual deberá traducirse en patrones de consumo austeros, tanto en el sector privado como en el público.

La austeridad tendría un doble propósito: ahorrar divisas sobre la base de una disminución en el consumo no esencial de bienes y servicios importados o que contengan un elevado componente importado, y elevar el coeficiente de ahorro. En cuanto a lo primero, los países de la región necesitarían utilizar cuidadosamente y con la más estricta selectividad las divisas que logren obtener de la exportación, lo cual supone, entre otros aspectos, tipos de cambio realistas. En lo que toca al consumo, los gobiernos deberán desalentar el de bienes y servicios no esenciales de origen externo, aprovechando al máximo las potencialidades nacionales y subregionales en el abasto de la demanda. Exaltar el valor de lo frugal en vez del dispendio podrá traducirse en un estilo de vida acaso distinto al histórico, sobre todo en los estratos de ingresos medios y altos de las sociedades centroamericanas. No se trata, desde luego, de restringir aún más los estándares de vida de las mayorías que ya viven en el umbral de la pobreza. Todo lo contrario, la política de reactivación también entraña un esfuerzo redistributivo, que entre otros aspectos brinde un mayor apoyo a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En lo que a la inversión se refiere, todo aconseja revisar las posibilidades de recurrir a tecnologías más intensivas en la utilización de mano de obra, no sólo por la imperiosa necesidad de crear puestos de trabajo, sino por la de reducir el componente importado del nuevo capital fijo.

Mejorar el aprovechamiento jerarquizado de las divisas supone que los gobiernos racionalicen al máximo el gasto público y lo reorienten hacia las actividades verdaderamente esenciales. Lo anterior reviste una importancia singular porque la prolongación de la crisis internacional y otros factores internos anuncian el recrudecimiento de las presiones sociales sobre los gobiernos y, por otro lado, el carácter marcadamente abierto de las economías centroamericanas impone límites estrechos al financiamiento deficitario del gasto público por sus efectos inflacionarios y sobre el balance de pagos. En ese sentido, será preciso suprimir en lo posible gastos suntuarios o

prescindibles y avanzar en la distensión política de la región para transferir al fomento del desarrollo parte de los recursos que hoy se destinan a fines militares.

Asimismo, el gasto público podría contribuir a moderar el desequilibrio externo si en la selección de las inversiones se da prelación a proyectos que requieren en alto grado de insumos nacionales o regionales. En todo caso, el sector público tendrá que elevar su captación de ingresos de una manera que se relacione con la magnitud del gasto para evitar que los déficit financieros contribuyan a incrementar la demanda de bienes importados.

d) *La eficiencia*

Otro requisito fundamental de la política de reactivación es el de defender el crecimiento basado en una mayor eficiencia y productividad. En las circunstancias actuales, mejorar la eficiencia se vuelve un imperativo, tanto desde el punto de vista macroeconómico como microeconómico, a fin de acentuar los efectos multiplicadores del ahorro y de la inversión, sustituir importaciones en condiciones razonablemente competitivas, o sostener y ensanchar las exportaciones en los mercados internacionales. Corresponde al Estado mejorar la eficiencia en los servicios que presta, así como estimular el mejoramiento de la productividad de las empresas, recurriendo a los instrumentos fiscales y del crédito.

Es posible aumentar significativamente la eficiencia y el empleo en la región sin recurrir a importaciones de bienes de capital, con el aprovechamiento más pleno de las capacidades instaladas que ya existen. La capacidad ociosa es amplia, sobre todo en casi todas las ramas del sector manufacturero. También hay margen para elevar sensiblemente la productividad por superficie cosechada en la mayoría de los productos agrícolas, incluso de aquellos para los cuales los países han revelado mayor vocación exportadora.

e) *La atenuación de la pobreza*

Si durante los treinta años de expansión de las economías centroamericanas no se logró reducir en forma significativa la pobreza extrema —aunque sí se incorporaron amplios contingentes a la vida económica moderna— es inevitable que la situación empeore en la medida en que se

prolongue la crisis económica, por la relación que existe entre los niveles de empleo y la marginación. Durante los últimos años, el desempleo y el subempleo han aumentado y, de no encontrarse fórmulas novedosas de evitarlo, esa tendencia se acentuará en el futuro, dadas las elevadas tasas de crecimiento de la población económicamente activa.

A menos de que el Estado adopte disposiciones en favor de los grupos mayoritarios, los efectos depresivos de la crisis —y de las políticas de austeridad que la acompañen— tenderían a afectar desproporcionadamente a esos grupos, que son los menos organizados para defenderse, lo que provocaría, entre otras consecuencias, un mayor distanciamiento entre gobernantes y gobernados.

La difusión de la pobreza absoluta es inaceptable desde todos los puntos de vista. Sin embargo, una política dirigida a satisfacer las necesidades básicas de las mayorías es difícil de instrumentar en períodos de rápida expansión económica, y más difícil todavía en momentos de restricciones severas, incluidas las de las finanzas públicas. De todos modos, erradicar la pobreza forma parte esencial del enfoque de desarrollo que se precisa. Sin ello cualquier esfuerzo para superar la crisis carecería de sentido, puesto que un mayor descontento social podría volver inmanejables las tensiones políticas y haría imposible retener los ahorros y reanimar el proceso mismo de la inversión y el desarrollo.

Debieran idearse maneras de satisfacer las necesidades básicas de la población con un componente importado relativamente moderado, a fin de salvar la restricción de divisas. En todo caso, e independientemente de consideraciones de equidad, la crisis política en muchos países de Centroamérica ha llegado al punto en el que se hace indispensable restablecer un mínimo de convivencia entre la población. De otra suerte, la inestabilidad social se traducirá inevitablemente en inestabilidad económica al paralizar, por ejemplo, el proceso de formación de capital e inducir a una especie de estatismo del gasto que poco contribuiría a impulsar las actividades productivas.

4. *El papel de la cooperación intrarregional*

Sin duda alguna la cooperación intrarregional es

el mejor medio con que se cuenta para ampliar los límites que el sector externo impone a las economías centroamericanas, respondiendo al objetivo de sentar las bases para la reactivación y el desarrollo que se proponen en estas páginas. Hoy más que nunca se necesita profundizar el programa que se inició en Centroamérica hace cerca de treinta años y que ha dejado ricos frutos y experiencias. Se necesita hacerlo no sólo para aprovechar los impulsos dinámicos que podrían esperarse de la demanda interna —entendida sobre una base subregional— sino para hacer frente de manera conjunta a problemas específicos de las relaciones con el resto del mundo. Este aspecto se ha tratado repetidamente en el pasado en documentos de la CEPAL, pero cobra nuevo interés en las presentes circunstancias.

Se pretendería, en efecto, mediante la cooperación intracentroamericana, ampliar el escaso margen de acción de que dispone cada uno de los países de la región para atenuar los efectos de la depresión del sector externo. En el corto plazo, la única forma efectiva de ampliar la demanda local parece estar vinculada a esfuerzos cooperativos a nivel regional. Dicho procedimiento no tiene nada de novedoso porque ya en los años cincuenta se llevó a la práctica con éxito para vencer el mismo obstáculo; esto es, el estrangulamiento que la demanda internacional impone al crecimiento. Ahora se adoptaría en una situación distinta. Si se consiguiese incrementar lo más posible el intercambio comercial intrarregional se contribuiría eficazmente a la reactivación de las economías al utilizarse de manera plena la capacidad instalada, reducirse la influencia de los fenómenos de signo adverso recibidos del exterior, ganar en eficiencia —tanto para sustituir importaciones como para mejorar la competitividad en mercados internacionales— e incluso aprovechar en forma conjunta las oportunidades que el mercado internacional podría seguir brindando.

En años recientes todo lo anterior se ha visto obstaculizado por las barreras que se oponen al comercio intrarregional. No sería realista defender un libre comercio irrestricto que no tuviese presente la mayor o menor importancia de los bienes que se estarían comerciando, pero convendría mantener de todos modos las restricciones al mínimo e incluso adoptar mecanismos que otorgasen preferencia al comercio recíproco frente a corrientes similares con terceros países.

Sólo en esta forma se podría dar óptimo aprovechamiento a la capacidad instalada de la región, e incluso impulsar algunas actividades nuevas sobre la base de la demanda regional. Para ello, los países necesitarían aprobar procedimientos eficaces para financiar los saldos deudores del comercio intracentroamericano, acabar con ciertas restricciones que resultan actualmente de los controles cambiarios adoptados y, en términos generales, otorgar en esencia el mismo tratamiento a los productos originarios de cualquier país centroamericano que el aplicado a los elaborados nacionalmente. La región no está desprovista de ideas concretas para instrumentar lo anterior.

Por otra parte, como quedó señalado, la cooperación regional es la mejor forma de mejorar el aprovechamiento de las oportunidades de la economía internacional, tanto para elevar las exportaciones —por ejemplo, con sistemas comunes de comercialización— como para obtener financiamiento externo adicional destinado a proyectos e iniciativas de interés común. El fortalecimiento del Banco Centroamericano de Integración Económica y de los mecanismos de que dispone el Consejo Monetario Centroamericano serían algunos ejemplos que darían contenido real a esta última idea. Cabe recordar que la falta de coordinación intrarregional en un área tan vital como el financiamiento externo no sólo tiene un costo de oportunidad —si se pierden las posibilidades de movilizar en conjunto un caudal de recursos que no puede obtenerse con negociaciones individuales— sino que constituye un riesgo para la permanencia de la cooperación intracentroamericana. Ha podido comprobarse, en efecto, el interés de varios actores en el escenario internacional de brindar su cooperación a los países centroamericanos sobre una base selectiva, excluyendo a uno o a varios países de sus programas. En ese sentido, la cooperación externa, lejos de aglutinar a los países centroamericanos, tendería a separarlos.

Hacer de la cooperación intrarregional uno de los pilares de la reactivación y el desarrollo habrá de exigir, en una primera instancia, preservar simplemente el grado de interdependencia económica ya alcanzado y, luego, impulsar acciones conjuntas capaces de rectificar o atenuar problemas comunes. No se trataría de planear una integración instantánea de las econo-

mías de la región, y ni siquiera una cooperación en todas y cada una de las actividades del quehacer nacional. Se perseguiría más bien hacer de la integración un instrumento útil para encarar la reactivación en cada país. Así, por ejemplo, la política arancelaria —tema que históricamente se ha sometido a acciones conjuntas— podría representar un papel clave en la puesta en vigor de un sistema más selectivo y ágil que permita, simultáneamente, defender la planta industrial instalada y alentar la exportación. Asimismo, si bien no se pretende llegar a compromisos de carácter regional que limiten la posibilidad de cada país de formular sus propias políticas en materia cambiaria, es obvio que la existencia del mercado común obligará a mantener una plataforma mínima de coordinación en ese ámbito, lo cual nuevamente facilitará la adopción de decisiones que respondan a las necesidades de la reactivación.

En el calendario de trabajo de la integración en el próximo bienio habrán de incorporarse temas que, a la vez de preservar la interdependencia económica entre los países de la región lograda en el pasado, faciliten la instrumentación de políticas asociadas al programa que se viene comentando. Entre esos temas cabe mencionar: i) continuar y acaso profundizar las gestiones conjuntas ante la comunidad financiera internacional para movilizar financiamiento externo dirigido a otorgar liquidez, en divisas, a los mecanismos regionales que dan fluidez al comercio intrarregional; ii) elevar el caudal de financiamiento externo dirigido a la reactivación industrial; iii) convertir el arancel común centroamericano en uno de los instrumentos de la política de reactivación y desarrollo aprovechando la reciente suscripción del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano;¹¹ iv) impulsar actividades conjuntas para mejorar el acceso de los productos centroamericanos a mercados de terceros países; v) celebrar acuerdos de alcance parcial, de manera coordinada, con otros países de América Latina a fin de compatibilizar los compromisos integradores de Centroamérica con la necesidad de ampliar el ámbito geográfico de esa integración; vi) hacerse

¹¹ Suscrito en Guatemala el 14 de diciembre de 1984 por los gobiernos de Costa Rica y El Salvador, y el 27 de diciembre de 1984 por los gobiernos de Guatemala y Nicaragua.

cargo de los problemas peculiares de los países que no participan plenamente en los beneficios potenciales del comercio intrarregional, al plantear fórmulas que permitan elevar las exportaciones de Nicaragua al resto de la región y un régimen gradual y progresivo de incorporación de Honduras a los compromisos integradores multilaterales; vii) realizar proyectos conjuntos de interés multinacional, como la interconexión eléctrica y la cooperación en la explotación de los recursos del mar, y viii) fortalecer las instituciones de la integración centroamericana para que contribuyan a la ejecución de las actividades antes señaladas.

5. *La expresión política del desarrollo y el papel del Estado*

Si bien este documento se ha centrado en el papel de la política económica —y, por inferencia, en el de los economistas— en la reactivación y el desarrollo, resulta obvio que este último no es coto exclusivo, y ni siquiera principal, de la disciplina de los economistas. Las transformaciones inherentes a cualquier proceso de desarrollo tocan todos los ámbitos de la vida nacional —y todas las disciplinas de las ciencias sociales— y difícilmente se podrán plantear programas de reactivación y desarrollo sin incorporar consideraciones de carácter político y social. Así, de no superarse las tensiones que persisten en algunos países centroamericanos, no cabría pensar en la reactivación de las economías. Dicho de otra manera, el desarrollo debe abordarse con enfoques multidisciplinarios, que permitan incorporar a la disciplina de la economía temas como la participación, la interacción política, el papel de los distintos agentes económicos y la democratización.

Ello no significa que el enfoque multidisciplinario deba estar presente en todas las actividades relacionadas con el esfuerzo del desarrollo. La formulación de propuestas de política económica seguirá siendo principalmente oficio de los economistas, el estudio de la interacción política de los politicólogos y la investigación sobre la estratificación social de los sociólogos. Sin embargo, habrá muchas áreas de contacto y de traslape entre lo económico, lo político y lo social, por lo que un programa de reactivación y desarrollo tendrá que ocuparse al menos de algunas de las realidades extraeconómicas que están presentes

en la región, tal y como se vienen señalando.

No es éste el lugar para abundar en esa materia. Sin embargo, caben algunos comentarios acerca del papel que podría corresponder al Estado, simplemente para ilustrar las complejas interrelaciones que existen entre lo económico y lo extraeconómico en la importante tarea que los gobiernos y pueblos centroamericanos tienen por delante. ¿Por qué singularizar el papel del Estado en una reflexión especial? En primer término, porque esta nota va dirigida esencialmente a los gobiernos de la región, por lo que quedaría incompleta si no se considerase el papel que a ellos les corresponde en la reactivación y el desarrollo. En segundo lugar, se trata de un tema altamente controvertible —a veces con agudos tonos ideológicos— que merece un amplio debate e investigaciones posteriores más profundas. Por último, independientemente del marco ideológico y conceptual en que se sitúe este tema, cada una de las funciones genéricas de cualquier Estado —preservar el orden, defender la soberanía y contribuir al bienestar de la población— encuentra una expresión en las preocupaciones centrales que guiaron esta nota, como son superar las tensiones sociales y políticas presentes en la región, mitigar la decidida influencia que ejercen los fenómenos de origen externo sobre todos los aspectos del quehacer nacional y reactivar las economías. Es decir, el tema es de gran importancia.

Con todo, el papel del Estado en sus expresiones más puntuales puede variar mucho de un país a otro, o dentro de un mismo país en distintos periodos, de acuerdo con el ordenamiento institucional y político vigente, sus tradiciones históricas y culturales, el producto de la propia interacción política y otras circunstancias diversas.

La cuestión supone incluso consideraciones de carácter ético y filosófico (por ejemplo, si se acepta un papel rector para el Estado, ¿puede éste utilizar cualquier medio, hasta la fuerza, para influir sobre los acontecimientos? ¿Cuál sería el límite en los procedimientos que puede emplear el Estado para ese propósito?). Todos estos problemas surgen con gran nitidez en la Centroamérica contemporánea, dada la heterogeneidad de situaciones presentes en la región.

En algunos países el poder del Estado se percibe como el resultado de tensiones perma-

nentes entre distintos agentes de la sociedad, encontrando éstos límites ante otros núcleos de poder y la soberanía de la ley. En otros se tiende a otorgar un papel hegemónico (no necesariamente absoluto) al Estado, en algunos casos en representación de determinados segmentos de la sociedad. De allí que no sea posible prescribir una fórmula única, aplicable en todos y cada uno de los países, sobre la actuación precisa que corresponde al Estado en el proceso de reactivación y desarrollo, o sea, en lo que se refiere a su función genérica de velar por el bienestar de la población. Más bien, los mismos criterios aplicables a la política de reactivación mencionados en páginas precedentes (pragmatismo, selectividad, eficiencia y austeridad) son pertinentes al definir esa actuación, así como las relaciones del Estado con el resto de los agentes económicos de la sociedad. A esos criterios cabría añadir el respeto a la heterogeneidad de situaciones y la capacidad de adaptar el papel del Estado a circunstancias cambiantes.

Treinta años de experiencia en Centroamérica, en efecto, sugieren que no parece haber una regla universal que permita definir *ex ante* el grado de intervención estatal deseable para elevar en grado óptimo el bienestar de la población. Cabe admitir que el desempeño del Estado durante ese período no siempre dejó un legado positivo, tal como lo ilustran múltiples empresas públicas o instituciones oficiales de fomento industrial. El hecho de que algunas de esas empresas hayan sido víctimas de la burocratización, las prebendas, e incluso en ocasiones de la corrupción y la ineptitud en su administración, no debería llevar a la conclusión de que éstas deben por fuerza ser ineficaces. Sin embargo, sí obliga a reconocer que la tendencia en boga durante esos treinta años de posguerra de ampliar en forma sistemática el alcance y la profundidad de la acción estatal no siempre ha sido intrínsecamente deseable y que, en general, las actividades del Estado deberían someterse a los mismos requisitos de eficiencia, probidad y agilidad que las desempeñadas por los demás agentes económicos. Por otra parte, igualmente erróneo sería llegar a la conclusión, a base del desempeño aludido, de que el Estado debe renunciar a un papel importante en el proceso de desarrollo, confiando en el mercado como el único ordenador de ese proceso.

Un criterio más acorde con la realidad cen-

troamericana podría consistir en aceptar que el grado de intervencionismo estatal en la economía o de vigencia de las fuerzas del mercado depende de las circunstancias que prevalezcan en cada país. En esencia, "aparte de la familia y el hogar, las dos grandes instituciones organizadoras del mundo, en efecto, son el mercado y el Estado" (Lindblom, 1977, p. 11). Por esta razón, al reconocer la necesaria presencia de ambas "instituciones organizadoras" en cualquier sistema político —incluso en las economías socialistas—, "la mayor distinción entre un gobierno y otro radica en el grado en el cual el mercado reemplaza al gobierno o en que el gobierno reemplaza al mercado" (Lindblom, 1977, p. 1x).

Una manera de percibir el papel del Estado, pues, consistiría en advertir la tensa y dinámica relación que existe entre las dos "instituciones organizadoras" descritas —el mercado y el Estado—; tensa porque continuamente se enfrentan, poniendo a prueba sus respectivos límites; dinámica porque las circunstancias cambiantes conducen a modificaciones en el peso relativo entre ambas, así como a transformaciones en su interrelación. Por esa razón, en épocas de intensos cambios como los que experimenta Centroamérica en la actualidad es ineludible que se transforme tanto el papel del Estado como el del mercado. Ambos interactúan en una tensión creadora.

De aceptarse este enfoque, no es posible —ni necesario— ofrecer una regla universal sobre el papel que le corresponde desempeñar al Estado en una región con situaciones tan diversas como las que existen en Centroamérica. No cabría exaltar, en forma abstracta, ni un papel hegemónico para el Estado, ni virtudes universales del mercado. La participación relativa de cada uno en la evolución de los acontecimientos, será producto de la dinámica del propio proceso de desarrollo y de las circunstancias que prevalezcan en cada país.

Ahora bien, si se analizan los rasgos de la coyuntura se advierte que existen márgenes de maniobra del sector público que debieran aprovecharse no sólo para amortiguar el impacto negativo de la crisis, sino para orientar sus efectos con sentido constructivo. Por ejemplo, la escasez de divisas impone la necesidad de que se señale un orden de prioridad a los distintos sectores importadores y, además, exige que los ingresos recibidos de las exportaciones se dediquen preci-

samente a las importaciones esenciales. Asimismo, las circunstancias actuales demandan que se realice un considerable esfuerzo exportador. Parece natural que estas funciones se asignen a los bancos centrales y a las dependencias que se ocupan del comercio exterior. En todo caso, el imperativo de racionalizar el uso de las divisas exige una intervención del Estado mayor que la requerida en situaciones de normalidad en el relacionamiento externo.

Por otra parte, la escasez de divisas da lugar a conflictos de intereses y, por consiguiente, a presiones de los distintos grupos importadores y exportadores. Las pugnas que invariablemente se producen en esas situaciones sólo pueden resolverse con el arbitraje de una instancia superior. En ese sentido, independientemente de la combinación de fórmulas cambiarias, crediticias o fiscales a que se recurra para enfrentar la crisis, la escasez de recursos agudiza de hecho la pugna entre los grupos de interés y abre con ello —debido a la fragmentación de las demandas— un mayor espacio susceptible de ser aprovechado por el sector público.

Otro cambio cualitativo en el papel que cumple el sector público se desprende de su menor dependencia del comercio internacional como fuente directa de ingresos fiscales. El papel decisivo que históricamente desempeñaron los gru-

pos exportadores se ha traducido en una considerable ponderación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos del sector público, situación que cambiará a medida que la depresión externa limite las posibilidades de exportación y, como contrapartida, las de importación. Por consiguiente, se presentarán problemas financieros mientras se encuentren nuevas fuentes internas de imposición pero, al mismo tiempo, se reducirá la vulnerabilidad del Estado frente a determinados grupos de presión.

Todo lo anterior sólo sirve para ilustrar cómo la coyuntura influye sobre el papel del Estado, independientemente del marco conceptual e ideológico que caracterice a cada sociedad centroamericana. Ya la naturaleza precisa y el alcance de esas responsabilidades variará de un país a otro y conforme las circunstancias lo vayan dictando en cada país, como resultado de la interacción entre el Estado y los demás agentes económicos. En ese sentido, el desempeño de las actividades del Estado en los términos descritos sería la contrapartida natural del enfoque pragmático que se propone en páginas precedentes para la conducción de la política económica, el que sugiere menos énfasis en los marcos globales y totalizadores a favor de métodos selectivos de tanteos sucesivos para la consecución de determinados objetivos del desarrollo.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1983a): *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias* (E/CEPAL/G. 1261), 22 de septiembre.
- _____ (1983b): *Centroamérica: la exportación de productos industriales y las políticas de promoción en el contexto de la integración económica* (E/CEPAL/MEX/1983/L.10), febrero.
- _____ (1985): *Centroamérica: el financiamiento externo en la evolución económica, 1950-1983* (LC/MEX/L.2), 4 de marzo.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1981): *Boletín demográfico*, XIV, No. 28.
- CLADES (Centro de Estudios para el Desarrollo de América Latina) (1984): *La ventaja comparativa de corto plazo en la producción manufacturera de Guatemala*. Boston: Boston University, enero, mimeo.
- Federal Reserve System (1979): *Federal Reserve bulletin*, vol. 65, No. 12. Washington D.C., diciembre, cuadro A60.
- _____ (1984): *Federal Reserve bulletin*, vol. 70, No. 7. Washington D.C., julio, cuadro A56.
- Gilder, G. (1981): *Wealth and poverty*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Hirschman, A.O. (1981): *The rise and decline of development economics. Essays in trespassing: economics to politics and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann, S. (1968): *Gulliver's troubles or the setting of American foreign policy*. Nueva York: McGraw-Hill Book Company [Editado para el Council on Foreign Relations].
- Huntington, S. (1981): *American politics: the promise of disharmony*. Cambridge Mass.: The Delknap Press of Harvard University Press.
- Kristol, I. (1978): *Two cheers for capitalism*. Nueva York: Basic Books.
- Lindblom, C. (1977): *Politics and markets*. Nueva York: Basic Books.
- Murray, C. (1984): *Losing ground*. Nueva York: Basic Books.
- Nau, H. (1984-1985): *Where Reaganomics works*. *Foreign policy* No. 57.
- Packenham, R. (1973): *Liberal America and the third world*.

- Princeton: Princeton University Press. [La cita la atribuye a Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 5 a 7.]
- Perkins, D. (1962): *The American approach to foreign policy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Revised edition.
- Podhoretz, N. (1980): *The present danger*. Nueva York: Simon and Shuster.
- Seers, D. (1983): *The political economy of nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Treasury Department (1980): *Treasury bulletin*. Washington, D.C., octubre, cuadro CM-III-1.
- (1984): *Treasury bulletin*. Washington, D.C., cuarto trimestre, cuadro CM-III-2.
- Wolfe, M. (1984): *Towards democratic alternatives* (E/CEPAL/R.351).

Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento

*División Conjunta
CEPAL/UNIDO
de Desarrollo Industrial*

En este artículo se examinan algunos aspectos que debían considerarse al preparar una nueva estrategia de industrialización que permita hacer frente a los desequilibrios externos y encarar la situación internacional previsible para los próximos años. En la primera sección se plantea el concepto de articulación, que se considera el atributo más significativo de diferenciación entre las estructuras productivas y sociales de los países avanzados y las de los países de la región latinoamericana. Se caracteriza en los primeros por un crecimiento orgánico e interdependiente de las distintas partes del complejo industrial y en los segundos por el trasplante de fragmentos de dicha estructura, confiándose al exterior aspectos complementarios que resultan críticos para el funcionamiento del conjunto.

En la segunda parte se define la noción de "núcleo de dinamización tecnológica" que abarca la valoración positiva, de quienes ejercen el liderazgo, del significado nacional de satisfacer las carencias internas y de favorecer una inserción sólida en una economía mundial; un modo de funcionamiento caracterizado por la comunicación fluida y la articulación entre los distintos agentes y sectores; y una actitud social generalizada de valoración de la actividad creadora y de la función empresarial.

En la tercera sección se traen a colación ejemplos de países de otras regiones para demostrar que no hay tal contraposición entre la sustitución de importaciones y la exportación. Todos los países que han tenido éxito en su industrialización han hecho uso en forma complementaria de ambas, pero lo que ha sido privativo de América Latina en el proceso de sustitución de importaciones ha sido la falta de creación.

Se exploran a continuación otros aspectos que ayudarían a formar una estrategia, como el dilema entre Estado y mercado, y el supuesto liderazgo del sector de servicios y de las comunicaciones, para terminar con reflexiones generales sobre la necesidad de renovar la estrategia de industrialización para superar la crisis de endeudamiento.

Introducción

En los próximos años los países de América Latina deberán hacer frente, entre otros, a los desafíos planteados por la imperiosa necesidad de ir resolviendo los desequilibrios de la estructura productiva interna, así como las carencias sociales acumuladas y postergadas en el período de rápido crecimiento anterior y que afloran ahora a la superficie; por el cambio de signo del financiamiento externo, que en el pasado constituyó una fuente de estímulo y apoyo al crecimiento, y que se ha transformado, al menos a corto y mediano plazo, en factor de inhibición y obstáculo para el crecimiento económico interno; y por la reestructuración industrial y tecnológica en curso en los países avanzados que podría reducir radicalmente en algunos sectores las posibilidades de competencia internacional de la producción de los distintos países de América Latina. En estos tres ámbitos el tema de la industrialización tiene incidencia directa.

La modalidad particular de desarrollo e industrialización de América Latina es en buena medida un legado de la gran crisis de los años treinta. Parece infundado suponer que esta modalidad pudiese persistir durante la crisis actual sin experimentar modificaciones estructurales. Más bien, hay que buscar cuanto antes una nueva estrategia de industrialización que permita hacer frente a los desequilibrios internos y poder mirar con lucidez la situación internacional previsible para los próximos años. A continuación se formulan algunas consideraciones sobre el tema de la articulación entre sectores, agentes y mercados, que se considera central para la reflexión sobre los ajustes estratégicos del desarrollo latinoamericano.

I Modalidades de industrialización y concepto de articulación

El concepto de articulación (y el opuesto, de desarticulación) sirve para caracterizar tanto la estructura de los sistemas productivos nacionales como las derivaciones que ésta tiene en los ámbitos social, espacial e, incluso, cultural. Este concepto quizá constituye el atributo más significati-

vo de diferenciación entre las estructuras productivas y sociales de los países avanzados y las de los países de la región.

Desde el punto de vista de su gestación, las estructuras articuladas se caracterizan por las importantes transformaciones que experimentan inicialmente los procesos de producción agropecuaria, basadas, en la primera etapa, en innovaciones biológicas y organizativas que permiten generar excedentes con cargo a los cuales se inicia el proceso de industrialización. Este proceso de industrialización se caracteriza por su funcionalidad respecto tanto de las demandas que plantea la expansión agrícola subsiguiente —en una fase en que los insumos y los equipos de origen industrial pasan a ocupar un papel de creciente importancia en los incrementos de productividad— como de las de bienes de consumo simples que pueden ser producidos en gran escala, a consecuencia de una participación suficientemente amplia de parte de la población en los incrementos del ingreso que esta dinámica genera. La vía tecnológica escogida —que fue distinta y específica en cada uno de los casos de desarrollo articulado y coherente con las escaseces relativas de recursos nacionales— permitió el fortalecimiento recíproco de la demanda agrícola e industrial. Partió, en la fase preindustrial, por innovaciones simples de bajo costo relativo, susceptibles de ser incorporadas por la gran mayoría de los productores, que se fueron haciendo más complejas a medida que el desarrollo industrial lo permitía, tanto por la oferta de insumos y equipos, como por el crecimiento y la ampliación de una demanda diversificada de bienes de consumo.

Esta dinámica de creación de demandas recíprocas no se redujo al ámbito de las relaciones entre la agricultura y la industria, sino que se hizo extensiva a las relaciones entre diversas ramas industriales (bienes de consumo-bienes de capital), diversos tipos y tamaños de unidades productivas (gran empresa-empresa pequeña y mediana) y diversas regiones, generándose un proceso de homogeneización relativa de los niveles de productividad en todos los ámbitos indicados, sin perjuicio de las diferencias que necesariamente crea el liderazgo tecnológico ejercido por algunas empresas o ramas.

En la gran mayoría de los casos, el desarrollo de estos procesos de articulación exigió una

mayor flexibilidad de las estructuras sociales y cambios profundos en la relación Estado-sociedad civil como los generados por la revolución puritana en Inglaterra, la revolución francesa, el despotismo ilustrado en los Países Bajos, la Guerra Civil norteamericana y la restauración imperial Meiji.

En contraposición con estos procesos de articulación paulatina característicos de los países avanzados, en los países de la región se asiste a una dinámica que lleva la impronta de la matriz estructural básica gestada en el periodo colonial; ésta incide, sobre todo, en la fase crítica de conformación de las relaciones entre agricultura e industria y de formación y desarrollo de los mercados internos. Los enclaves mineros y las estructuras (hacienda y plantación) superpuestas en muchos casos a comunidades campesinas de distinto origen, dieron lugar a patrones de demanda, tanto de bienes de consumo como de equipos, incapaces de estimular la producción en gran escala de bienes simples y estandarizables; impidieron, con ellos, la creación de un círculo "virtuoso" entre la demanda agrorural y la urbana-industrial comparable con la descrita para los países avanzados. La vía tecnológica adoptada en los procesos de modernización acentuó la bimodalidad originaria de las estructuras productivas e influyó en la asimilación pasiva de opciones gestadas en otros contextos y divorciadas de la que habría aconsejado la escasez relativa de recursos nacionales. Por esta vía, se desviaron hacia el exterior los efectos multiplicadores de la demanda o se crearon las condiciones para una industrialización destinada a satisfacer las necesidades creadas por la adopción prematura de patrones de consumo propios de países avanzados pero sin que existiera, como en ellos, la posibilidad de que se generalizaran para la gran mayoría de la población.

El crecimiento orgánico e interdependiente de las distintas partes del complejo industrial, que, impulsado por el mercado en unos (los casos de "modernización desde abajo") o conducido por el Estado en otros (las situaciones de "modernización desde arriba"), tuvo lugar en los países avanzados, fue reemplazado en los de la región por el transplante de fragmentos de dicha estructura, confiándose al exterior aspectos complementarios que resultan críticos para el funcionamiento del conjunto.

II

La noción de núcleo endógeno de dinamización tecnológica

Como ya se ha dicho, el crecimiento no es condición suficiente para fomentar la capacidad creadora y abundan los casos concretos que así lo demuestran en América Latina. Uno de los rasgos predominantes de la industrialización de América Latina ha sido, en países de características diferentes, el crecimiento rápido que ha experimentado a partir de la segunda guerra mundial y a la vez, como un rasgo complementario de dicho crecimiento, cabe mencionar precisamente la falta de capacidad creadora, lo que no ha impedido que hayan existido ciertas esferas de excelencia relativa en la mayoría de los países (Katz, 1980).

Cabe preguntarse entonces, con toda razón, cuáles son las demás condiciones necesarias para lograr el desarrollo del genio inventivo, ya que se ve que con el crecimiento no basta. Se parte de la base de que la creación es un proceso complejo en que participa una gran variedad de agentes y motivaciones: grandes plantas industriales vinculadas con pequeñas y medianas, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, los organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles, los medios de comunicación masiva y los ministerios y organismos centrales que definen políticas y normas, ya que la interacción entre estos agentes y motivaciones es determinante para el proceso de creación. Cabe inferir entonces que entre los factores que pueden contribuir a desarrollar o a frustrar esta actividad debería desempeñar un papel importante el tipo de relaciones que se establece entre los distintos agentes de la actividad económica y entre los individuos que participan en cada una de esas actividades y el lugar de trabajo en cuestión. Por consiguiente en la creación también influirían la modalidad de las relaciones de trabajo dentro de cada uno de estos organismos o entidades y la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre esas distintas actividades. Un modelo industrial impulsado por filiales de empresas, cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países, difícilmente desencadenará un proceso creador interno porque éste no resulta funcional, en términos generales, para la estrategia

de expansión a largo plazo de dichas empresas. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco que se desarrolle la creación ni individual ni de las empresas productivas. Por lo tanto, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen entre y al interior de ellos, como factor explicativo de la creación es también importante la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica.

Entre los diversos factores que influyen sobre el proceso de creación es importante destacar el grado de descentralización de la vida económica. En efecto, una de las condiciones importantes parecería ser que las unidades que interactúan entre sí tuviesen margen de autonomía suficiente como para impulsar la facultad creadora tanto para tomar la ofensiva o ponerse a la defensiva en materia de innovaciones como para estimular a sus autores.

Cuando la comunicación, la interacción y la fluidez de la articulación entre estos agentes, instancias y niveles de decisión están consolidadas como práctica cotidiana en el plano nacional se habría conformado lo que a continuación se define como "núcleo endógeno de dinamización tecnológica". Para que este concepto pueda aplicarse en la práctica es preciso desagregarlo en sus dimensiones básicas, que serían las siguientes:

a) Valorización positiva por parte de quienes ejercen el liderazgo, del significado 'nacional' de satisfacer las carencias internas y de favorecer una inserción sólida en una economía mundial caracterizada por una transparencia e intercomunicación crecientes.

b) Un modo de funcionamiento caracterizado por la fluida comunicación y articulación entre los distintos agentes y sectores económicos y sociales que participan en el proceso de producción de bienes y servicios; y

c) Una actitud social generalizada de valoración de la actividad creadora y de la función empresarial independientemente de la combinación de formas de propiedad (la que estará con-

dicionada por la especificada de los procesos históricos de las respectivas formaciones sociales). Esta valoración de la facultad creadora supone un espíritu muy abierto hacia el resto del mundo, tanto en lo que se refiere al proceso de aprendizaje y asimilación de los conocimientos generados en el exterior, como a la identificación de aquellas actividades en que el país puede adquirir niveles de excelencia relativa que le permitan generar las divisas imprescindibles para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer, en conjunto con los generados localmente, las carencias internas. Este proceso sistemático de aprendizaje supone una preocupación obsesiva con la capacitación permanente de la población, por medios educativos, con instituciones especializadas, y por los medios de comunicación masiva, así como un conocimiento exhaustivo de las potencialidades locales que comprenda tanto los recursos naturales disponibles como las posibilidades de modernización de las formas organizativas y las técnicas tradicionales disponibles. La modernización genuina es aquella que enriquece y potencia el acervo heredado en los distintos planos: el patrimonio histórico, los valores y las aptitudes, las formas de organización y los conocimientos asociados con las especificidades locales. Esta modalidad de modernización permite la inserción en los mercados internacionales, porque agrega valor intelectual y eficiencia a los diseños, procesos, técnicas y formas de organización de la producción que ya existían. La modernización que no tiene en cuenta el acervo local y favorece el simple trasplante físico de los objetos, podría calificarse de modernización de escarapate o espuria, ya que permite la reproducción efímera de la modernización importada, a un costo en divisas difícilmente financiable en el

próximo decenio, pero contribuye escasamente a desencadenar los procesos de innovación locales, sin los cuales la presencia en los mercados internacionales se torna esencialmente precaria.

Es importante destacar que en esta caracterización del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" no se ha mencionado el tamaño de los mercados ni la abundancia de la dotación de recursos naturales. Esto obedece a la convicción, corroborada por la experiencia histórica, de que no hay una clara correlación entre las dimensiones del liderazgo y de la articulación económica y social y el tamaño, ni mucho menos con la dotación de recursos naturales. Lo dicho no invalida la importancia de las economías de escala y de la concentración en determinadas actividades, pero busca poner de relieve la importancia decisiva de que la configuración de la actividad productiva, como reflejo del esfuerzo creador interno, sea funcional en relación con las carencias y potencialidades específicas nacionales. En ese sentido concreto se habla del carácter "endógeno".

La necesidad de competir, reforzada por las limitaciones del tamaño del mercado interno, y el proceso de aprendizaje requerido deberían traducirse necesariamente en perfiles productivos más especializados que los existentes en las economías avanzadas. El concepto de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" favorece la identificación de las líneas de especialización y la creación, a partir de éstas, de sistemas crecientemente articulados que buscan alcanzar niveles de excelencia internacional en los diversos eslabones que conforman las cadenas de especialización. La particular modalidad de desarrollo del sector industrial en la región evidentemente se aparta de este criterio de selección y especialización.

III

El falso dilema: estrategias de sustitución de importaciones o estrategias orientadas a la exportación

La afirmación de que en América Latina se habría asistido al fracaso de las estrategias de “sustitución de importaciones” y de que procede iniciar la fase de las “estrategias orientadas a la exportación”, constituye una simplificación del debate y de la realidad económica, respecto de cuyas repercusiones normativas cabe formular algunas salvedades.¹

Los méritos de las exportaciones industriales no están en discusión: impulsan las economías de escala y el crecimiento; fortalecen la capacidad de adaptación, incluido el aprendizaje tecnológico, a las cambiantes condiciones de la economía internacional; contribuyen a mejorar la relación de precios del intercambio; y, en un período caracterizado por la escasez de divisas como restricción al crecimiento, es evidente que adquieren aún más importancia. Lo que es menos evidente es la modalidad que permite, a partir de una situación caracterizada por las carencias y los activos acumulados en la fase previa de industrialización de América Latina, satisfacer los requisitos que, empírica y teóricamente, condicionan las posibilidades de competencia internacional.

Para que esta formulación, que contrapone, como si se tratase de opciones excluyentes, las “estrategias de sustitución de importaciones” y las “estrategias orientadas hacia la exportación”, pudiese fundamentarse con un mínimo de rigor, sería necesario demostrar, en primer lugar, que el rasgo específico de la industrialización de América Latina ha sido la sustitución de importaciones y que, en ese sentido, la región se habría apartado de la ruta tradicional de industrialización de las economías hoy día maduras o de otras

economías de industrialización tardía. En segundo lugar, sería necesario probar que ese eventual rasgo específico ha sido el factor explicativo principal de los resultados insatisfactorios alcanzados en ámbitos tales como el empleo, la distribución del ingreso, la vulnerabilidad externa y la ausencia de innovaciones tecnológicas autónomas, factor determinante de las posibilidades de competencia internacional. En tercer lugar, sería necesario demostrar que aquellas experiencias bien logradas de industrialización tardía, en particular las del sudeste asiático, que son el marco de referencia tácito o explícito de esta recomendación hoy día en boga, se explican esencialmente por la vocación exportadora, relegándose el resto de los factores económicos, sociales, políticos y culturales en que se insertó esa industrialización —y con respecto de los cuales existen diferencias notorias con la experiencia de América Latina— a un papel marginal en la explicación de los resultados obtenidos. Finalmente, cabría considerar la factibilidad de una eventual masificación de las exportaciones de los países semindustrializados frente a un mercado internacional cuyo dinamismo se prevé más reducido que en el pasado. Se concentra la atención, sin embargo, en los factores que ya fueron mencionados, por cuanto se estima que los requisitos internos determinan, en mayor medida que las condiciones de la demanda internacional, las notorias diferencias nacionales en la capacidad de exportación de manufacturas. Es obvio que suponer que el mercado internacional podría dar cabida a un gran número de “Coreas” es una falacia, pero ese no es un argumento que refute, para los casos nacionales, la tesis genérica que propone que se deje de lado la sustitución de importaciones y se oriente la economía hacia la exportación, el tema que aquí se intenta abordar. La experiencia histórica, los casos reales recientes, así como el bagaje teórico disponible, sugieren que difícilmente podrían encontrarse respuestas simples y taxativas para los problemas precedentes. Por ese motivo, es

¹No sólo en América Latina se aplica el criterio de la simplicidad al buscar opciones económicas; lo propio ocurre en los países avanzados, donde las utopías manchesterianas compiten con las que convierten al Japón en paradigma, y ello traduce la perplejidad y la necesidad existencial de encontrar fórmulas seductoras que permitan superar, no sólo la crisis de la economía real, sino también la del pensamiento teórico.

necesario matizar esta formulación y para ello, inevitablemente debe postularse que el tema de las estrategias de desarrollo posee una complejidad ante la cual las versiones simplificadas, que contrastan las 'virtudes' de las exportaciones —frecuentemente asociadas a la preeminencia de los principios de mercado— con la connotación 'pecaminosa' de la sustitución de importaciones —que reflejaría una intervención pública excesiva— constituyen un marco insuficiente para una reflexión de carácter estratégico formulada en las actuales condiciones de la economía regional e internacional.

A continuación se examinan algunos aspectos del problema que a veces se omiten o confunden, con lo cual se deforman las repercusiones normativas del debate. En primer lugar, cabe señalar que un rasgo básico de las "estrategias orientadas hacia la exportación" es su carácter marcadamente "industrialista" que se plasma tanto en los ritmos elevados de crecimiento de la producción manufacturera, como en la rapidez de las transformaciones de la estructura productiva bajo el liderazgo del sector industrial. En países como el Japón, Corea y Taiwán, las tasas medias de crecimiento industrial anual en los decenios de 1950 y 1960 eran de aproximadamente 15%, es decir, duplicaban la de los países de mayor dinamismo industrial en nuestra región (Brasil y México). Así se explica que el grado de industrialización de los países asiáticos (medido por la participación del producto industrial en el producto total) que a comienzos de los años cincuenta era inferior o comparable al de los países más industrializados de América Latina, fuera a comienzos de los años setenta significativamente más alto y, que debido al retroceso industrial experimentado por América Latina a comienzos del decenio de 1980, esa diferencia se hubiese acentuado considerablemente hacia 1983 cuando el grado de industrialización en Japón, Corea y Taiwán superaba el 40%, mientras que en los países grandes de la región alcanzaba a 25% y a 23% en el conjunto de América Latina.

El rápido crecimiento del sector industrial en los países de vocación exportadora, asociado al proceso interno de aprendizaje, desencadenó el 'círculo vicioso' de crecimiento industrial, elevación de la productividad y progreso técnico y participación creciente en el mercado mundial

de manufacturas. Es necesario recalcar que la presencia en los mercados internacionales no puede entenderse si no se tienen en cuenta antecedentes como el dinamismo industrial y el progreso técnico de la estructura productiva de los países.

Este último aspecto se vincula directamente con otro en torno al cual a veces se incurre en simplificaciones rayanas en la confusión. Las expresiones "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el mercado interno", suelen utilizarse indistintamente, lo que da la impresión de que el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno está condicionado a la intensificación de la sustitución de importaciones y de lo cual se desprende que si las posibilidades de avanzar en la sustitución de importaciones parecen limitadas, el mercado internacional se transforma en la única opción dinamizadora. El uso indistinto de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mercado interno" puede inducir a equívocos. El efecto dinamizador de la expansión de la demanda interna puede concretarse acompañado de una intensificación de la sustitución de importaciones (disminución del coeficiente de importaciones), de una reducción de la sustitución de importaciones (aumento del coeficiente de importaciones) o de un proceso neutro de sustitución de importaciones (coeficiente constante). En el primer caso, el efecto dinamizador del incremento de la demanda interna final sobre la producción interna es reforzado por el aporte de la sustitución de importaciones; en el segundo, a la contribución del aumento de la demanda interna es preciso sustraer el efecto del incremento más que proporcional del componente de importaciones; en el tercero, sólo incide el crecimiento del mercado interno sin ninguna corrección por efecto del componente importado. Por consiguiente, la sustitución de importaciones contribuye, particularmente en la fase inicial del proceso de industrialización, a dinamizar la producción local, pero esta última puede expandirse en ausencia de sustitución de importaciones e, incluso, en presencia de un proceso de reducción de dicha sustitución.

Algunas ilustraciones empíricas pueden ayudar a aclarar este aspecto en el caso del Japón, que es el ejemplo más notable de dinamismo y penetración en el mercado internacional de manufacturas; durante todo el proceso de indus-

rialización, el incremento de la demanda interna final ha dado cuenta, por lo menos, de 70% del aumento de la producción y, en algunos períodos recientes de más del 80% (Kubo y Robinson, 1984). Entre 1914 y 1955, el aporte del proceso de sustitución de importaciones al crecimiento de la producción fue positivo y a partir de esa fecha, negativo, aunque marginal. La contribución de las exportaciones, positiva antes de 1935 y después de 1955, ha fluctuado entre 10% y 20% del crecimiento de la producción local.

En los casos de Corea y Taiwán, el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno fue hasta 1970 superior al aporte del incremento de las exportaciones al aumento de la producción. En Corea, el efecto de sustitución de importaciones en el período 1955-1963 equivalía a cuatro veces la contribución del incremento de las exportaciones al crecimiento de la producción local y posteriormente se tornó negativo aunque marginal. En el caso de Taiwán la contribución de la sustitución de importaciones fue comparable en el período 1955-1961 al incremento de las exportaciones y ambos inferiores al aporte del incremento de la demanda interna. En el período siguiente 1961-1966 persistió el liderazgo del mercado interno pero el efecto sustitución de importaciones se redujo, aunque continuó siendo positivo; en el período 1966-1971, durante el cual el factor dinamizador más importante fue el incremento de las exportaciones, seguido de la expansión del mercado interno, el aporte de la sustitución de importaciones, aunque marginal, siguió siendo positivo.

Al incremento de la demanda interna corresponde más del 80% del incremento de la producción local en México a partir de 1960, en tanto que en el período 1950-1970 la sustitución de importaciones contribuyó aproximadamente 10% al incremento de la producción, cifra levemente superior al doble de lo aportado por las exportaciones industriales; a partir de 1970, el incremento de las exportaciones industriales contribuyó más que la sustitución de importaciones (8% y 3% respectivamente). Colombia, el otro país de la región para el cual se han efectuado cálculos comparables, muestra un perfil similar.

Lo anterior, además de fundamentar la importancia de una utilización cuidadosa de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mer-

cado interno" y de poner de manifiesto su contribución diferente al dinamismo de la producción, sugiere la existencia de una vinculación temporal entre "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el exterior" incompatible con aquellas simplificaciones que las presentan como opciones excluyentes. Este tercer aspecto ha sido reiteradamente señalado por la CEPAL en trabajos anteriores. Sin embargo, detrás de esos éxitos (las estrategias orientadas a la exportación), hubo un período de amplia sustitución de las importaciones y mejoras tecnológicas durante el cual las industrias nacionales desarrollaron y fortalecieron la capacidad de competencia internacional. Sin esta etapa preparatoria, quizá no hubiera sido posible la industrialización llevada a feliz término por la expansión de las exportaciones en esas economías (Kubo y Robinson, p. 245). Véase también CEPAL (1959 y 1977).

El reciente incremento de las exportaciones industriales del Brasil sería incomprensible sin el esfuerzo previo de construcción de una base industrial, no obstante las insuficiencias del patrón industrial, tema al que se hará referencia más adelante.

Cabe destacar que aún en los períodos en que el incremento de las exportaciones industriales constituye el factor explicativo principal del aumento de la producción industrial local, coexisten la sustitución de importaciones con la expansión de las exportaciones. A nivel global ya se mencionaron los casos de Japón y Corea, Taiwán, México y Colombia y, a nivel desagregado, es interesante destacar la situación de Corea, en la cual aproximadamente 60% del incremento de las exportaciones provino, en el período 1965-1970, de sectores en los que la sustitución de importaciones contribuyó positiva y simultáneamente al incremento de la producción industrial. En el período 1970-1975 esa proporción se redujo a 30% (Tori y Fukasau, 1984).

Otro aspecto digno de ser tomado en cuenta es el nivel de agregación al que se efectúa el análisis tanto por razones metodológicas como por el tipo de conclusiones a que puede dar lugar. En efecto, dado que la sustitución de importaciones se mide, para efectos analíticos, por la variación en los coeficientes de importación respectivos, puede ocurrir que, según sea el nivel de agregación del análisis, un proceso de sustitución

de importaciones aparezca con signo positivo a cierto nivel de agregación y negativo a otro, lo que se explica por las variaciones que experimenta la estructura de la demanda interna. Así, por ejemplo, puede ocurrir que la medición por rama industrial indique que se ha intensificado el proceso de sustitución de importaciones (ha disminuido el coeficiente de importaciones) y que, para el conjunto de la economía, la sustitución de importaciones haya experimentado un 'retroceso'. Para esto bastaría que aquellas ramas con un coeficiente de importación elevado, aunque decreciente, experimentaran un ritmo significativamente más elevado de crecimiento que las de coeficiente de importaciones inferior, fenómeno por lo demás frecuente en América Latina.

Pero más importante que este efecto óptico asociado al nivel de agregación, es destacar la enorme importancia que, para efectos de la interpretación y el diseño de políticas, tiene el análisis de las modificaciones que experimenta la estructura productiva, lo cual conduce, necesariamente, a otorgar al menos tanta importancia al nivel sectorial como al nivel global de análisis de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones. El proceso de desarrollo económico supone transformaciones en la estructura de la demanda y de la producción, acompañadas de progreso técnico. Por consiguiente, el análisis de la sustitución de importaciones y del fomento de las exportaciones, elementos parciales del proceso de desarrollo, debe incorporar como elemento esta transformación productiva si se desea profundizar en la comprensión de su dinámica. Salta a la vista, por ejemplo, que en el proceso de crecimiento de la posguerra las transformaciones de la estructura productiva se caracterizaron por un mayor dinamismo de los insumos intermedios de uso difundido, acero y productos petroquímicos, de los bienes de capital y de consumo duraderos incluidos en las ramas de maquinaria no eléctrica y eléctrica del sector equipo de transporte. Reconocido este rasgo básico del proceso de industrialización de las últimas décadas, resultarán insuficientes el análisis y las recomendaciones en materia de sustitución de importación y promoción de las exportaciones que no incorporen la evolución temporal de las transformaciones y las políticas adoptadas en estas ramas que tienen importancia estratégica tanto desde el punto de vista de la

transformación productiva, como del dinamismo en el mercado internacional y de las tendencias de incorporación de progreso técnico.

Para ilustrar el efecto combinado de los distintos aspectos señalados, es interesante recurrir nuevamente al caso de Corea. Si se considera el período 1955-1973, en su conjunto, el incremento de las exportaciones aparece como el motor del crecimiento de la producción local, acompañado en segundo lugar de la expansión de la demanda interna y, seguido del aporte de la sustitución de importaciones, marginal pero positivo. Al descomponer el análisis en tres subperíodos se obtiene una aproximación mejor de la realidad, pero con indicaciones distintas para efectos de la interpretación: en el período 1955-1963 el crecimiento del mercado interno, reforzado por la sustitución de importaciones, dieron cuenta de casi el 90% del crecimiento de la producción industrial; en el período 1963-1970 el mercado interno continuó impulsando el crecimiento seguido ahora del incremento de las exportaciones y aparece un proceso negativo de sustitución de importaciones. Sólo en el tramo final 1970-1973, en que culminó el proceso anterior, el incremento de las exportaciones se convirtió en el motor del crecimiento, seguido del crecimiento del mercado interno y de una sustitución de importaciones negativa para el conjunto de la economía. Si a esta descomposición temporal se suma la dimensión sectorial, se obtienen nuevas indicaciones importantes para la interpretación de este proceso de industrialización. Aunque la sustitución de importaciones tuvo carácter negativo para el conjunto de la economía en el período 1966-1970, en 14 de las 25 ramas productivas se profundizó el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, hay algo aún más importante, cual es que el esfuerzo principal de sustitución de importaciones se concentró en ramas que son estratégicas desde los tres puntos de vista mencionados anteriormente: la petroquímica, la siderúrgica y la producción de equipo de transporte. En estas dos últimas, la sustitución de importaciones contribuyó más que las exportaciones al incremento de la producción industrial. En el período siguiente (1970-1975), continuó con menos intensidad el esfuerzo de sustitución de importaciones en las ramas petroquímica y siderúrgica y se acentuó en minerales no metálicos y productos metálicos, iniciándose

un esfuerzo importante de la sustitución de importaciones de bienes de capital. En el caso de la maquinaria no eléctrica, que es bien de capital propiamente dicho, la contribución de la sustitución de importaciones fue similar al incremento de las exportaciones y, sumadas, representaron aproximadamente el 80% de la contribución del incremento de la demanda interna al aumento de la producción industrial.

Si se contrastan las imágenes obtenidas del análisis agregado sin distinción de los períodos en que se modifican las políticas industriales, con las indicaciones que proporciona el análisis temporal y sectorialmente desagregado, queda de manifiesto hasta qué punto las simplificaciones en el análisis pueden introducir distorsiones en las recomendaciones. La situación se torna aún más grave si el caso en cuestión constituye el argumento básico para construir un paradigma susceptible de aplicación universal.

De lo expuesto se infiere que el uso de la sustitución de importaciones como instrumento de industrialización no es privativo ni específico de América Latina. Más bien ha sido el expediente básico que utilizaron las economías hoy día maduras para construir su proceso de industrialización (con la excepción obvia del Reino Unido a fines del siglo XVIII y a comienzos del siglo XIX, que no tenía de donde importar manufacturas) y lo propio se aplica para una economía de industrialización tardía y de presencia más dinámica en el mercado internacional como el Japón. Aun en el caso de algunos países del sudeste asiático, como Corea, el uso conjunto de la sustitución selectiva de importaciones y el fomento de las exportaciones, es hoy día un hecho validado en la práctica. Lo que es específico de América Latina es la modalidad particular, marcada por la ausencia de creación, usada en el proceso de sustitución de importaciones. Entre los rasgos en que la industrialización de América Latina muestra específicamente diferencias notorias con la de los países de industrialización madura y la de los de industrialización tardía del sudeste asiático, cabe mencionar los siguientes: el nivel elevado e indiscriminado de protección otorgada que, conjuntamente con las políticas cambiarias, favoreció tasas de rentabilidad más altas en el mercado interno, con diferencias notables y permanentes, que en el internacional; el tipo de sectores a los que se dirigió la protección; los agentes que fue-

ron portadores del crecimiento industrial; la atomización de la estructura productiva; la reproducción acrítica de un patrón de consumo que no resultó funcional para las necesidades de la región y las potencialidades existentes en ella; la asimetría entre el desarrollo industrial y el agrícola, que favoreció la permanencia y, en algunos países la acentuación del fenómeno de heterogeneidad estructural, particularmente en lo que toca a la producción de alimentos básicos para el consumo interno; la base energética no funcional utilizada; el rezago relativo del sector de bienes de capital; la deformación parcial de la intermediación financiera hacia el corto plazo; y la insuficiente gravitación del empresario nacional en los sectores industriales más dinámicos.

Esta enumeración, incompleta y esquemática, sugiere que el resultado de la industrialización de América Latina debe evaluarse considerando una amplia gama de factores económicos, sociales, políticos y culturales, que en conjunto explicarían la gestación de esta modalidad de crecimiento muy particular. Al parecer, puede afirmarse que el rasgo básico de la industrialización de economías maduras de hoy y también de las del sudeste asiático, que realizaron el proceso tardíamente, reside menos en la utilización de determinados instrumentos de política —que, en general, se reproducen en América Latina, aunque con ponderaciones distintas— que en el carácter articulado de esas sociedades, resultado de procesos históricos que se caracterizan en el ámbito político por un liderazgo claro, aceptado y reconocido por el resto de la sociedad. Si bien ese liderazgo, cuyo origen, naturaleza, sectores sociales portadores, y modalidades institucionales para su ejercicio, varían según los sistemas políticos y los distintos períodos no estaba exento de conflictos e incluso de quiebres institucionales, favorecía la definición y relativa estabilidad de opciones estratégicas de largo plazo.

Dichas opciones, unidas a la existencia, en el plano social, de normas mínimas de solidaridad —que suponían para los sectores que ejercían el liderazgo asumir ciertas responsabilidades respecto de los sectores sociales subordinados, asociados al sentido de pertenencia a la entidad nacional— contribuían a difundir la perspectiva de que se iría superando paulatinamente la inequitativa situación inicial. Esta evolución se proyectaba, en el ámbito económico, en una vinculación

entre Estado y sociedad, con modalidades que obviamente variaban con los sistemas, historias y períodos y que favorecían la aceptación de un orden en cuyo marco se generaba un proceso paulatino de integración cultural y aprendizaje tecnológico que viabilizaba el objetivo nacional de fortalecer la gravitación relativa de cada uno de esos países en el concierto económico internacional.

Un rasgo básico en la determinación de las posibilidades de competencia internacional de esos procesos de desarrollo en sociedades articuladas con un liderazgo, la construcción paulatina de consenso, normas mínimas de solidaridad y la articulación entre Estado y sociedad, era precisamente la existencia del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" definido anteriormente que aseguraba la continuidad del proceso de asimilación, aprendizaje, adaptación e innovación funcional para atender las necesidades y aprovechar las potencialidades internas. Ese "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" orientaba la sustitución de importaciones y explicaba su avance simultáneo, acompañada de un proceso paulatino de generación de exportaciones apoyado en un proceso sistemático de aprendizaje.

En los países dotados de algunos recursos naturales abundantes, aunque los mercados internos fuesen reducidos, el aprendizaje suponía agregar valor intelectual que permitía alcanzar niveles de excelencia en el ámbito de las técnicas de fabricación y de los equipos necesarios para explotar y elaborar esos recursos, así como encontrar nuevos usos para estos recursos naturales y nuevos diseños asociados a su aprovechamiento. Esta es la situación, por ejemplo, de los países nórdicos que tienen importante gravitación en el comercio internacional de manufacturas, tecnológicamente vinculadas a la dotación de recursos naturales. La ventaja comparativa, construida con el aporte creador interno, aprovechando los recursos naturales en mercados reducidos, es la expresión práctica de la existencia en esos países del elemento que se ha definido como "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" que sirve de eje capaz de viabilizar el propósito nacional de sobrevivir y aumentar su gravitación relativa en el contexto internacional; lo propio se observa en países que carecían de recursos naturales.

Es el caso de países como el Japón y su antigua colonia, Corea, en los que la carencia relativa de recursos naturales constituía precisamente el factor movilizador principal del proceso de innovación necesario para compensar esa insuficiencia mediante la capacidad de competir internacionalmente en la fase de procesamiento y la fabricación. Se trataba de afrontar el desafío de sobrevivir y defender su existencia como entidades nacionales; en esos países, el proceso de modernización de la agricultura con diferencias de intensidad y ritmo, precedió y luego acompañó al proceso de industrialización igual que en los países nórdicos y en los que impulsaron la primera y la segunda revolución industrial, el Reino Unido y los Estados Unidos. En este segundo grupo de países, que siguieron la ruta de la modernización impulsada desde abajo, la gravitación relativa del mercado respecto al Estado fue mayor que en el primer grupo. En los casos del Japón, cuya industrialización fue tardía, y de Corea, en que fue aún más tardía, el Estado desempeñó una función determinante en la articulación y modernización impulsada desde arriba de la actividad de los distintos agentes y sectores, que resultaba funcional para este propósito nacional trascendente de sobrevivir y elevar el nivel de vida de la población, reforzado, en ambos casos, por motivaciones geopolíticas evidentes. La exportación inicial de manufacturas livianas cumplía, igual que la protección, un propósito de aprendizaje que permitiría evolucionar paulatinamente hacia productos manufacturados que hacen uso intensivo de tecnología y de capital, pero, en esa evolución, el factor determinante fue el esfuerzo de asociación, aprendizaje, adaptación y posteriormente innovación, factores fundamentales para competir en el ámbito internacional, elemento determinante de la sobrevivencia nacional.

La presencia de esos países en los mercados internacionales se explica en gran medida por la mayor prioridad que le otorgaron al proceso de aprendizaje y de construcción de la infraestructura tecnológica, así como a su vinculación con el sector productivo, y por la política sistemática de apoyo a la pequeña y mediana empresa vinculada orgánicamente con las empresas líderes. Uno de los requisitos básicos de todas esas experiencias fue la subordinación, al interés nacional, de los intereses particulares de los sectores sociales que ejercían el liderazgo, lo cual contribuyó a que

el resto de la sociedad percibiera que si bien al comienzo la situación en materia de remuneraciones y distribución del ingreso era inequitativa en comparación con la de América Latina, cabía esperar que, al amparo de esa conducción no

exenta de coerción pero audaz, austera y que se consideraba identificada con el interés nacional, la evolución posterior de la economía y de la sociedad tendiese paulatinamente a neutralizarla.

IV

Estrategias de industrialización y el curioso dilema Estado o mercado

La intermediación financiera, que sin duda ha tenido modalidades institucionales diferentes en Alemania occidental, el Japón y Corea, tiene en común, sin embargo, en esos casos el haber estado sistemáticamente al servicio de una política decidida de industrialización e innovación que busca aumentar las posibilidades de competencia internacional. Ese rasgo común parece tener más importancia que las diferencias en cuanto al carácter público o privado o a la modalidad práctica de vinculación entre el sector financiero y el sector industrial; en un caso la industrialización fue conducida por un sector financiero comprometido con la industrialización y el largo plazo; en otros ese sector desempeñó la función de servicio de apoyo del liderazgo ejercido desde los propios grupos industriales. En el caso de Corea, hasta comienzos de los años ochenta, era una función casi exclusivamente pública de apoyo y canalización preferente de recursos subvencionados al objetivo estratégico de apoyar el crecimiento y el aprendizaje tecnológico de los grupos privados nacionales que impulsaban la industrialización de ese país. Como ejemplo de la preeminencia de la inversión respecto del consumo cabe citar que, hasta 1981, los televisores en colores que ese país fabricaba y exportaba, no se vendían internamente para evitar que mermase la tasa de ahorro de las familias.

Lo expuesto sobre la vinculación entre la intermediación financiera, el Estado y el proceso de industrialización, constituye una ilustración particular de las salvedades que deben tenerse en cuenta respecto de las recomendaciones taxativas de la función paradigmática del mercado. En efecto, su función ha sido importante en aquellas

experiencias históricas en que la modernización impulsada desde abajo generó formas de organización social caracterizadas por una relativa simetría del acceso al poder económico y político y que culminó en instituciones democráticas compatibles con la alternancia política que se base en la existencia de un elevado grado de consenso respecto de los méritos del sistema vigente. En los casos de industrialización tardía, la gravitación del Estado en el proceso de desarrollo ha sido decisiva y sobre eso hay mucho escrito. Es interesante destacar que en aquellos casos, entre los cuales figuran algunos países europeos y el Japón, en que las instituciones democráticas fueron implantadas después de la segunda guerra mundial, la alternancia política aún no constituye una práctica establecida.

Cuando en las sociedades que se caracterizan por la asimetría en el acceso al conocimiento, a la información y al poder económico y político, se intenta imponerla desde arriba o sobre la base de consideraciones doctrinarias en que se da el papel central al mercado y una función subsidiaria al Estado, se generan dinámicas de concentración y especulación. Estas tienen consecuencias desestabilizadoras que, paradójicamente, inducen al Estado a intervenir y a ampliar su papel, e incluso a rebasar los límites que este papel tenía en la fase precedente.

Las consideraciones expuestas permiten apreciar las vinculaciones entre el Estado, el mercado y las estrategias de industrialización como un tema respecto del cual difícilmente se pueden formular recomendaciones taxativas en que se haga abstracción de las especificidades sociopolíticas nacionales. La diversidad de situaciones

dentro de América Latina es tan evidente que, dado el nivel de abstracción y generalidad en que se plantea este artículo, sólo cabe una sugerencia metodológica muy modesta, inspirada en lo ocurrido recientemente, cual es que en lo que toca a estimular y viabilizar tecnológica y financieramente la inserción internacional de las empresas nacionales, al Estado le cabe una función orientadora y catalizadora decisiva. En lo que se refiere específicamente al ámbito tecnológico, podría afirmarse que dadas las peculiaridades de la tecnología, que es a la vez mercancía y servicio, y a las reconocidas distorsiones que caracterizan el mercado internacional en que se transa, al Estado le corresponde la función de orientar y articular los múltiples agentes privados que participan en el proceso de desarrollo tecnológico en que se basa la competencia en el plano internacional. En cuanto a la dimensión financiera, la contribución de los gobiernos de los países de la OCDE al proceso de ajuste en sus sistemas industrial-tecnológicos constituye una indicación inequívoca que América Latina no puede ignorar.²

Salta a la vista que la capacidad de generar exportaciones industriales refleja claramente la 'calidad' del proceso de industrialización y que una industrialización capaz de penetrar en el mercado internacional con productos manufacturados y permanecer en él es 'mejor' que aquella que no lo logra. Sin embargo, de esta afirmación, casi tautológica, no se infiere que el problema se resuelva asignándole a la promoción de exportaciones una función casi mágica para la solución de las carencias heredadas y acentuadas en el período reciente de crisis. Aun cuando se adoptase el criterio de que las exportaciones industriales miden, en cierto sentido, el éxito del proceso de industrialización, el problema real (teórico y práctico) que se plantea consiste en identificar la combinación de acciones, instrumentos, políticas e instituciones, en los planos macroeco-

nómicos, sectoriales, regionales y aun microeconómicos, que puedan ir conformando paulatinamente sistemas productivos y marcos institucionales que tengan capacidad de aprendizaje y de innovar, tema muy pertinente en esta fase de transición de patrones industriales-tecnológicos a nivel internacional. Ni el azar ni el mayor o menor conocimiento de los economistas respectivos explican el número muy reducido de casos de industrialización tardía orientados hacia la exportación.

La inexistencia de un "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" en algunos países de la región y su precariedad aun en los países de mayor tamaño y más avanzado grado de industrialización explican que el diseño de productos, procesos y técnicas de fabricación no haya sido funcional para satisfacer las carencias y aprovechar las potencialidades internas. Explica asimismo la existencia de estructuras productivas fragmentadas en relación con el tamaño de los mercados internos, el insuficiente aprovechamiento de los recursos naturales agrícolas, forestales, pesqueros y mineros disponibles y la inadecuada base energética que sustentó el proceso de industrialización. Este y otros factores, que se vinculan, en último término, al proceso de gestación de las formaciones sociales latinoamericanas y a la evolución en las últimas décadas, sugieren que, con algunas excepciones nacionales y períodos particulares, el proceso de industrialización se insertó en un cuadro caracterizado por la precariedad del consenso y el liderazgo internos, la preeminencia de los intereses particulares por sobre el interés nacional, un grado, en general elevado, de fragmentación social y exclusión económica que explica el carácter frívolo de la sustitución de importaciones, y la escasa expresión alcanzada por las exportaciones industriales (la relación exportaciones industriales-producción industrial y exportaciones industriales-exportaciones totales, es notoriamente más baja aún en los países más avanzados de la región, como en Brasil, que en otros países y regiones con un grado comparable de industrialización).

En síntesis, cuando no existe el "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" o cuando éste no se encuentra suficientemente consolidado, se genera un proceso de industrialización cuyo balance de divisas es mucho más desfavorable que

²Un sugerente y riguroso análisis, desde una perspectiva neoclásica de la función del Estado y las limitaciones del mercado en el desarrollo industrial y tecnológico de los países semindustrializados figura en Howard y Westphal (1985). Las indicaciones cuantitativas más recientes sobre la contribución pública al financiamiento de las actividades de investigación y desarrollo en los países de la OCDE aparecen en OCDE (1984).

el que podría lograrse en condiciones de igualdad de tamaño, de mercado y de dotación de los distintos protagonistas, pero en que la función empresarial, sea pública o privada, tiene una nítida valoración y gravitación. Este balance de divisas más desfavorable se origina en la incapacidad relativa de la producción local para competir internacionalmente respecto de las importaciones potenciales de los mercados externos y que, como consecuencia del insuficiente esfuerzo creador interno, se refleja en la utilización innecesaria de divisas, a la cual refuerza. En la práctica, con esto se consolida una estructura productiva que utiliza importaciones innecesarias por concepto de diseño e información, lo cual se aplica tanto al diseño de sistemas energéticos, de transporte, salud, comunicación, vivienda, educación y alimentación, como al de productos industriales funcionales para las condiciones locales; las insuficiencias en este plano se proyectan con gran intensidad en los siguientes aspectos: i) los insumos, puesto que no se aprovechan las materias primas, alimentos y recursos energéticos locales; ii) las técnicas de fabricación, en lo que se refiere tanto al empleo inadecuado de la mano de obra como al desaprovechamiento de formas organizativas tradicionales que pueden modernizarse sin desvirtuarse, y iii) los bienes de capital tanto por la importación de bienes que podrían producirse localmente, como por el derroche de bienes de capital inmovilizados en una estructura productiva atomizada con elevado grado de capacidad ociosa y por el gasto excesivo en armamentos.

La insuficiencia de las exportaciones industriales y las importaciones innecesarias son dos caras de la misma moneda: la ausencia de creación, que se refuerzan mutuamente y convergen en la explicación del estrangulamiento externo. Resulta ilusorio imaginar que una tasa de cambio elevada, acompañada de instituciones especializadas en la promoción de exportaciones y una marcada contracción de la demanda interna resuelvan por sí solas las insuficiencias mencionadas, aunque contribuyan, obviamente, a desalentar las importaciones, no necesariamente, las prescindibles, y a estimular las exportaciones que no requieren esfuerzo tecnológico interno y la liberación de excedentes por la caída del consumo interno. La racionalización de la estructura productiva existente, la corrección de la asime-

tría industria-agricultura, la canalización selectiva de recursos financieros hacia los sectores que actúan como impulsores de la industrialización (que obviamente varían según los países), y la articulación del sistema educativo, de medios masivos de comunicación, y de la infraestructura científico-tecnológica con el sistema productivo, constituyen algunos de los requisitos básicos para desencadenar un proceso innovador interno capaz de contribuir a la elevación sólida y sostenida de la capacidad de competencia internacional, tanto de los productos que sustituyen importaciones, como de los que se destinan a las exportaciones.

Los países avanzados y los de industrialización tardía que han penetrado con buen éxito en los mercados internacionales, han entendido claramente que la acción nacional, concertada y sostenida y con proyecciones de largo plazo en el plano tecnológico, es un requisito básico para construir las ventajas comparativas futuras. Cabe citar ejemplos recientes e irrefutables y de naturaleza totalmente distinta en que ha existido dicha acción (además de las actuales políticas tecnológicas nacionales de los países avanzados, ya mencionados): la actual política de Corea (Chon, 1984) en el sector de la electrónica y las políticas de los distintos estados en Estados Unidos (Brody, 1985) que compiten por la localización de empresas de alta tecnología en sus territorios. En ambos casos se percibe una perspectiva de largo plazo, la presencia pública en el plano de la definición de prioridades, la canalización de recursos financieros en condiciones preferenciales, la existencia de incentivos fiscales, de una infraestructura científica y tecnológica y actividades de formación de los recursos humanos y todo esto en estrecha articulación con las empresas nacionales grandes, medianas y pequeñas que hoy impulsan el proceso o podrían hacerlo en el futuro.

La conciencia de que frente a la crisis económica y a la restricción externa es preciso innovar el patrón de industrialización en un sentido compatible con lo expuesto, comienza a despertar en algunos países de la región, por ejemplo en la racionalización del sector automotor, que impulsó la fase precedente de industrialización, y cuyo objetivo central es mejorar el balance de divisas; la iniciación de programas de racionalización en el consumo energético, ámbito en el cual la región, con excepción del Brasil, ha mostrado gran

inercia; el apoyo a la producción local de alimentos básicos de consumo interno, tema que ha de tenerse en cuenta tanto en el ámbito de la restricción externa como en el de su contribución a viabilizar los procesos de democratización; el establecimiento de esquemas de concertación entre el sector público y la actividad empresarial, particularmente en la esfera del fomento de las exportaciones; la disminución de la protección en países en que predominaba una cierta inercia en este aspecto y el aumento de la misma en aquellos casos en que se procedió a una disminución radical e indiscriminada y, por último, en la convicción generalizada de que la articulación entre los sistemas científico-tecnológicos y la actividad productiva son vitales para superar la restricción externa. Estas acciones y convicciones constituyen indicios auspiciosos, aunque fragmentarios, parciales y aun insuficientes, de que comienza a internalizarse la idea de que es preciso actuar, simultáneamente, en un conjunto de frentes para evolucionar hacia un nuevo patrón de industrialización, funcional para la tarea de satisfacer las carencias sobre la base del desarrollo sistemático de las potencialidades internas, pero que sea, al mismo tiempo, compatible con las exigencias del mercado internacional. A ese fin, hay que reconocer que la complejidad del desafío trasciende tanto la propuesta de eliminar las ineficiencias de la industrialización, cuestionando su existencia, como la que basa las esperanzas de superación de las ineficiencias en la perpetuación del patrón industrial anterior durante las décadas que fuese necesario, para que el carácter tardío pierda por razones biológicas su vigencia.

La primera de las opciones ha demostrado empíricamente sus resultados y la segunda es totalmente inviable, aunque sólo sea por la prosaica restricción externa.

La dimensión educativa y el uso que se haga de los medios de comunicación masiva, apoyándose en las técnicas más modernas disponibles, pueden ejercer una influencia en la actitud de los distintos agentes sociales que participan en el proceso económico, cuya importancia trasciende cada uno de los instrumentos particulares de política comercial. Este tema, que se analiza en el párrafo correspondiente al desarrollo tecnológico, ilustra la necesidad de matizar las opciones simples y por ende atractivas, que centran la atención en instrumentos particulares de la política comercial. La percepción que el conjunto de la sociedad tenga de la vocación nacional de quienes ejercen el liderazgo, la valorización social de la innovación y de la función empresarial en un sentido amplio, constituyen factores determinantes para que las condiciones económicamente difíciles que vivirá la mayor parte de la población latinoamericana en las próximas décadas sean aceptadas como una trayectoria legítima, conducente a una perspectiva futura más favorable. Cualesquiera que hayan sido las condiciones iniciales de distribución del ingreso en los distintos países de América Latina, el elemento determinante es el logro de modalidades de concertación social que legitimen los liderazgos, de suerte que en este período de penurias económicas pueda evitarse que la fragmentación se acentúe y se llegue, en ciertos casos, a poner en tela de juicio la supervivencia de los Estados nacionales.

V

Sobre el supuesto liderazgo emergente del sector servicios

1. *Ocaso industrial o complementación*

Se ha extendido la idea de que está ocurriendo un tránsito desde una era impulsada por el sector industrial hacia un futuro en que ese papel correspondería a los servicios, completándose así la

secuencia agricultura-industria-servicios. Esta idea se apoya en dos observaciones simples, y por lo mismo seductoras: el aumento de los ingresos genera una demanda más que proporcional de servicios; y como el aumento del empleo en el sector servicios es así mayor que el del empleo

total, una proporción creciente de la ocupación se localiza en las actividades de servicios.

A partir de esta idea se han formulado en los países de América Latina recomendaciones de política que han llevado a favorecer el desmantelamiento de la planta industrial para acelerar el advenimiento de la nueva era. Sin embargo, cabe hacer al respecto varias observaciones que, en conjunto, alteran la imagen lineal de una secuencia temporal agricultura-industria-servicios, y algunas de ellas se señalan esquemáticamente a continuación. El incremento de una proporción elevada de los servicios se explica por las transformaciones que experimenta el sector manufacturero con el aumento del ingreso, la intensificación de la competencia internacional, y la expansión del sector público. Los servicios generados por estas transformaciones mantienen una estrecha vinculación técnica con el sector industrial, respecto del cual entran en relaciones de complementación y no de sustitución, como podría desprenderse de la formulación original.

Algunas de las transformaciones del sector industrial que originan la expansión de determinados servicios son:

i) La expansión del consumo de bienes duraderos, automóviles y electrodomésticos, lleva a la expansión de los servicios de financiamiento, comercialización, mantenimiento y publicidad, y las ocupaciones generadas en esas actividades rápidamente superan las requeridas en la fase de producción.

ii) El descenso de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, que se inicia a fines del decenio de 1960 explica la canalización de recursos hacia aquellos servicios asociados con las llamadas "empresas de papel" (*paper entrepreneurialism*) con el consiguiente crecimiento de los sectores de intermediación comercial, financiera, asesoría legal y bienes raíces. La recuperación de la tasa de rentabilidad tendería a modificar las proporciones observadas durante el período de crisis.

iii) El cambio de enfoque de la competencia de los precios a la diferenciación de productos estimula los servicios de publicidad y comercialización.

iv) El progreso técnico en el sector industrial lleva a reducir la jornada de trabajo, y ésta exige cada vez menos esfuerzo físico, tanto en el lugar de trabajo como en la actividad doméstica. Aumenta en consecuencia la demanda de servicios

de esparcimiento, los que incorporan, por lo demás, el consumo de bienes y equipos de tipo industrial (televisores, útiles deportivos, instalaciones turísticas, etc.).³ El liderazgo de los Estados Unidos en la "industria" del esparcimiento constituye un factor de vital importancia para evaluar su inserción futura en la economía internacional.

v) La intensificación de la competencia a nivel nacional e internacional estimula la especialización de las actividades productivas de bienes y de aquellos servicios previamente incorporados en las empresas, los que se convierten en actividades empresariales independientes: servicios de computación, empresas de ingeniería, gestión de actividades financieras, etc.

vi) La internacionalización de la actividad industrial fomenta la internacionalización de las actividades de servicio conexas, lo que explica que sean precisamente aquellos países con la mayor actividad de servicios en el exterior los más entusiastas impulsores de la liberación del comercio internacional de servicios.

vii) La expansión sistemática del sector público en las economías industrializadas, resultante de un proceso complejo en que se combinan requerimientos de legitimación y acumulación propios de la industrialización y la urbanización, genera, por una parte, la expansión de determinados servicios públicos como educación y salud; por otra, a través de la creciente regulación, lleva a una reacción empresarial que se traduce en una amplia variedad de servicios de asesoramiento que apoyan a las empresas en su vinculación con el Estado.

De lo anterior se desprende que no existe una relación mágica entre aumento del ingreso y demanda de servicios; en cambio, hay una transformación económica y social en que se modifica, simultáneamente el sector industrial y una variedad de servicios que con él se vinculan con relaciones diferentes, pero que apuntan hacia la complementariedad (Stanbaek y otros, 1982, p. 40).

³Se estima que la jornada de trabajo anual por hombre a comienzos del siglo era de 140 000 horas, y que en la actualidad probablemente se haya reducido a 72 000 horas por año (Tsuru, 1983).

2. Incidencia en el empleo

Una proporción mayoritaria del incremento del empleo en el sector de los servicios se localiza en actividades con nivel de productividad bajo y estacionario: comercio minorista, salud y educación. En estas actividades, el nivel de precios se ha elevado con rapidez mucho mayor que en las actividades industriales. Se han constituido así en una fuente de presión inflacionaria no despreciable y en un factor que explica parcialmente el menor ritmo de crecimiento de la productividad global.

En el caso del sector salud, mencionado como uno de los ejemplos más destacados de la relación entre el incremento de los ingresos y la demanda de servicios, el ritmo de crecimiento de los precios ha sido tan elevado (particularmente en los Estados Unidos, pero también en otros países industrializados) que se está generando una creciente conciencia de la necesidad imperiosa de introducir modificaciones institucionales y de regulación que permitan elevar la productividad y contener el alza.

En términos generales, puede decirse que en las actividades de servicios de productividad baja y estacionaria se asiste a la fase inicial de una industrialización, es decir, a la introducción de la lógica industrial, con la presencia consiguiente de equipos y procesos productivos de inspiración industrial. Esto puede verse claramente en la comercialización, la salud y la capacitación, e incluso en actividades tan terciarias como las peluquerías y las clínicas de atención psiquiátrica (Druker, 1984).

En la medida en que continúe la industrialización de los servicios de baja productividad con una contribución creciente de la informática, el aporte de estas actividades al incremento del empleo tenderá a reducirse. Los servicios de productividad alta y creciente, como comunicaciones, servicios financieros o comercio mayorista, se caracterizan por su elevado grado de industrialización, con una ocupación mucho menor y que crece a un ritmo menor que la de los servicios de baja productividad.

3. Liderazgo de las comunicaciones

Desde el punto de vista de la oferta, el factor explicativo básico de la llamada revolución de la

informática es el rápido avance tecnológico registrado en el decenio de 1970 en las esferas de la microelectrónica, de las telecomunicaciones y de la computación; esto explica la gran caída de los costos de transmisión, procesamiento, almacenamiento y reproducción de información. Es decir, es el progreso técnico generado en algunas ramas del sector industrial lo que permite sustentar la consigna simple y seductora de que en el futuro la información reemplazará al capital y al trabajo como factores básicos de producción. No es casualidad que sea el sector de las comunicaciones, el más industrializado de los servicios, el que parece asumir el liderazgo en la transformación que experimenta la estructura productiva de bienes y servicios en su conjunto. En efecto, en lo que toca a los atributos de liderazgo, —ritmos de crecimiento de la producción, del empleo, de la productividad, del nivel de productividad y de la disminución de precios relativos— el único sector productivo que presenta niveles más favorables que el conjunto de la economía, en esos cinco indicadores simultáneamente, es el sector de comunicaciones.

En el sector manufacturero, comparten esa situación de privilegio del sector de comunicaciones, las actividades en que se fortalece el componente físico (*hardware*) de las llamadas tecnologías de información, la microelectrónica, la computación y las telecomunicaciones. Si se tratase de identificar el sector que se perfila como de mayor impulso, éste se ubicaría en el punto en que se vinculan aquellos sectores industriales productores de los equipos de tecnologías de la información y las actividades de servicios que transmiten, procesan y difunden la información. A partir de estos sectores, el cambio técnico en curso se difunde, con diferentes ritmos y modalidades, al conjunto de las actividades productoras de bienes y de servicios. Se trata del liderazgo de lo que podría denominarse el sistema informático, el que incluye una combinación simbiótica de componentes físicos y componentes lógicos (*software*).

4. Inserción internacional y competitividad industrial

Las posibilidades de competencia internacional de los países y su perspectiva de inserción a largo plazo en la economía mundial continúan estando

determinadas, fundamentalmente, por la eficiencia de los respectivos sectores industriales, generadores del progreso técnico que se difunde al resto de las actividades e influye en sus niveles de productividad. En un período recesivo, un país puede enfrentar el problema del desempleo ampliando los servicios no expuestos a la competencia internacional, opción de la que América Latina posee abundante experiencia; sin embargo, a mediano y largo plazo, el problema de la inserción internacional continúa determinado por la capacidad de competencia de la industria y de los servicios industrializados vinculados a ella.

De lo anterior se desprende la importancia

de incorporar al análisis de mediano y largo plazo sobre la nueva industrialización, las transformaciones en curso al interior del sector industrial, la creciente complementación entre el sector industrial y de servicios, la tendencia a la industrialización de actividades previamente clasificadas como terciarias, la aparición de un liderazgo del sistema informático con sus componentes físicos y lógicos articulados en torno al eje de las comunicaciones, y la consiguiente importancia de la competitividad del sector manufacturero para determinar el grado y la forma de la inserción de América Latina en la economía internacional.

VI

Reflexiones finales

De lo anterior, se desprende que al analizar la actual crisis financiera de los países de América Latina es imprescindible tomar en consideración, además de los factores externos ya mencionados, los aspectos estructurales de la estrategia seguida hasta este momento. La fragilidad de la situación externa está íntimamente ligada a este patrón industrial: el precario liderazgo ejercido por la industria automotriz, unido a la carencia de bienes de capital y al rezago en su producción, la relación asimétrica entre la industria y la agricultura, y la falta de funcionalidad de la base energética, explican fundamentalmente la vulnerabilidad ante causas externas y, por consiguiente, el endeudamiento externo. Para superar esta vulnerabilidad es condición indispensable la transformación de este patrón industrial, así como de sus articulaciones con el sector agrícola y los recursos ambientales, con la base energética, con los mecanismos de intermediación financiera en que se ha apoyado, con los distintos componentes del sector de los servicios, sobre todo los sociales (salud, educación, habitación) y con las comunicaciones.

En general, en lugar de una imagen fiel pero cronológicamente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y deformada de esa fuente de inspiración, que al menos parcialmente no resulta funcional para suplir las carencias de una

proporción elevada de la población y, que al mismo tiempo es incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles. Parecería evidente que la propuesta neoliberal, que aborda las precariedades de la industrialización cuestionando su existencia y retrotrayéndose a esquemas pretéritos de la división internacional del trabajo con arreglo a los cuales los países de América Latina aparecerían resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no resuelve las carencias sociales acumuladas.

La asignación de prioridad estratégica al desarrollo de las exportaciones industriales y a la racionalización de la estructura productiva heredada, requisito para viabilizar el objetivo anterior —temas respecto a los cuales existe consenso— debe llevarse hasta sus últimas consecuencias y tener conciencia de que se emprende una tarea de dimensión nacional, que trasciende con creces el ámbito de la política comercial e, incluso, el plano de la economía. Se trata de emprender un nuevo estilo de desarrollo que favorezca tanto la articulación hacia dentro, como la elevación de la competitividad respecto al exterior. La experiencia internacional sugiere que no sólo no se trata de opciones polares antagónicas, sino de requisitos que se refuerzan mutuamente.

Bibliografía

- Brody, H. (1985): States view for a slice of the pie. *High technology*, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1959): *El mercado común latinoamericano*. Naciones Unidas, N° de venta: 59.11.G.4.
- (1977): *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*. Cuadernos de la CEPAL N° 8. Santiago de Chile.
- Chon, K. (1984): *State of the arts series on microelectronics: Republic of Korea*. UNIDO/IS. 490.
- Druker, P. (1984): Our entrepreneurial economy. *Harvard business review*. Boston: Harvard University, enero-febrero.
- Howard, P. y L. Westphal (1985): *Industrial strategy and technological change: theory versus reality*. [Estudio presentado a la conferencia sobre nuevas orientaciones de la teoría del desarrollo, auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas y el Centro de Estudios Internacionales del Massachusetts Institute of Technology.] Cambridge, Mass.
- Katz, I. (1980): *Domestic technology generation in LDC: a review of research findings*. Buenos Aires. [Preparado como parte del programa de investigación sobre el desarrollo científico y tecnológico de América Latina, auspiciado conjuntamente por la CEPAL, el BID, el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional y el PNUD.]
- Kubo, Y. y S. Robinson (1984): Sources of industrial growth and structural change: a comparative analysis of eight countries. *Proceedings of the Seventh International Conference on Input-Output Techniques*. Viena: UNIDO.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1984): *OECD science and technology indicators*. París.
- Stanbaek, T. y otros (1982): *The service economy: conservation of human resources*. Series 20. Nueva York: Columbia University Press.
- Tori, Y. y K. Fukasau (1985): Economic development and changes in linkage structure: an input-output analysis of the Republic of Korea and Japan. *Proceedings of the Seventh International Conference on Input-Output Techniques*. Viena: UNIDO.
- Tsuru, S. (1983): Marchés et technologies: nouvelles relations internationales. *Economica*. París: CEPII.

Inflación y políticas de estabilización

*Daniel Heymann**

La inflación, aun a ritmos moderados, no es inocua, pues a ella se asocian generalmente movimientos erráticos en el nivel y la estructura de los precios. Sin embargo, si se mantiene dentro de ciertos límites, la economía es capaz de encontrar modos de adaptarse y la actividad puede desenvolverse sin incertidumbres excesivas.

El problema cambia de carácter en situaciones de alta inflación, como las que han afectado a varios países en los últimos años. En esos casos, la actividad económica sufre grandes perturbaciones. El sector público y los agentes privados reducen el horizonte temporal de sus decisiones; las autoridades se ven apremiadas por la dificultad de administrar una economía casi imprevisible, mientras que el público dedica grandes esfuerzos para protegerse o sacar provecho de los cambios de precios. Al generalizar las conductas especulativas, aumenta la probabilidad de que las acciones sean inconsistentes entre sí; los bruscos movimientos de precios también contribuyen a agudizar los conflictos sociales. Las economías sujetas a esa turbulencia tienen serios problemas para encarar los temas del crecimiento. Por ello, controlar la inflación parece un requisito para que el sistema económico funcione en forma razonablemente eficaz.

Pocas cuestiones han sido tan discutidas, desde perspectivas teóricas y prácticas, como la inflación. Sin embargo la controversia persiste. Este artículo se propone comentar estos debates, señalando algunos de los problemas destacados en el análisis de las causas y consecuencias de la inflación y en el diseño de políticas de estabilización. En la parte final se examina brevemente un caso particular de políticas de estabilización: el Plan Austral aplicado en la Argentina desde mediados de 1985.

*Funcionario de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires. El autor agradece los comentarios de A. Fracchia, R. Frenkel, R. Lavagna y F. de Santibáñez; los errores y opiniones contenidos en el trabajo son de responsabilidad del autor.

I

El debate sobre las causas de la inflación

1. *El planteamiento del problema*

El origen de la inflación ha dado lugar a muchas polémicas.¹ En parte, ello se debe a que la pregunta misma es ambigua. En una situación inflacionaria se elevan simultáneamente, aunque no siempre al mismo ritmo, las distintas categorías de precios, los salarios, el tipo de cambio, y los agregados monetarios. ¿De dónde provienen las alzas del nivel general de precios? La pregunta puede referirse a cuestiones analíticamente muy distintas: a los determinantes inmediatos de los precios (es decir, en la terminología econométrica, a una ecuación del modelo en forma estructural); o bien, a las causas de última instancia de la inflación (o sea, a una forma reducida, en que sólo aparecerían variables exógenas).²

En cuanto al primer punto, no hay en la actualidad una teoría bien establecida sobre la formación de los precios: tanto los modelos de equilibrio como los que postulan márgenes fijos sobre los costos reflejan sólo imperfectamente la complejidad de la operación de los mercados. La cuestión no es sólo académica, porque ese desconocimiento impide determinar con precisión con qué rapidez y en qué magnitud se trasladarán aumentos de costos a los precios en distintas circunstancias, o cuál será la reacción de los precios

¹Hay varios estudios ampliamente difundidos que presentan un panorama del estado de la teoría en distintos momentos (Bronfrenbrenner y Holzman, 1963; Laidler y Parkin, 1975; Lipsey, 1981; Frisch, 1983). Una comparación de estos trabajos muestra claramente la diversidad de los enfoques, así como los cambios que se han producido con el tiempo en la teoría.

²La distinción aparece en Addison, Burton y Torrance (1980). En los modelos aplicados no siempre resulta evidente el carácter de la ecuación de precios. Por ejemplo, una ecuación que relacione los precios con el salario, el tipo de cambio y la cantidad de dinero no pertenece en principio a la forma estructural (porque difícilmente influye directamente en las decisiones de precios; la masa monetaria actuará en todo caso a través de su efecto sobre la demanda global o las expectativas) ni a la forma reducida (porque no parece que todas las variables independientes puedan tratarse como exógenas).

ante cambios de la demanda. De ahí que merezcan ciertas dudas las hipótesis sobre la inflación que dependen de supuestos muy estrictos sobre los mecanismos de formación de precios.

De cualquier modo, las decisiones sobre precios dependen no sólo de variables directamente observables sino también de las conjeturas que se hagan los agentes sobre la conducta de los demás. Esto implica que los precios variarán de un modo tanto más ordenado cuanto mejor definidas estén las previsiones de los individuos. También parece que la respuesta de los precios a un estímulo dado dependerá de las percepciones y expectativas de los que fijen esos precios. En particular, el patrón de ajuste de precios variará según cómo estime el público que se determina la política económica.

Esto no implica que todos los individuos tengan iguales percepciones, ni que éstas coincidan con la "verdadera" forma de actuar de las autoridades o de los demás agentes. En realidad, una de las características de las inflaciones intensas pareciera ser la incoherencia de las expectativas. En ese caso, también las conductas de fijación de precios serían difíciles de describir en forma sistemática. Si éstas varían con el régimen inflacionario, probablemente no sea necesario contar con una explicación precisa de los cambios de precios en un régimen dado para analizar la transición a otro (porque el cambio mismo haría variar los comportamientos). Por ejemplo, al considerar las políticas de estabilización, parecería menos importante tener una idea del modo en que se fijan los precios en la inflación que sobre las conductas que se registran una vez iniciadas las políticas. Por supuesto, queda el problema de reconocer cuándo se ha producido efectivamente un cambio de régimen.

La función de reacción de las autoridades debe asimismo tenerse en cuenta al analizar los determinantes de última instancia de la inflación, porque, dependiendo de ella, ciertas variables podrían ser consideradas exógenas, mientras que otras (incluidos algunos instrumentos de política) se determinarían como resultado de aquéllas. Pero el concepto de lo exógeno es ambiguo, ya que depende del extremo a que se quiera llevar la explicación: por ejemplo, en los modelos monetarios se suele tratar la cantidad de dinero como un dato, pero en general, es probable que la política monetaria responderá (de modo tal

vez distinto a lo largo del tiempo) a la situación fiscal, al nivel de actividad, etc.; a su vez, se puede tratar de explicar los cambios de esas variables como respuesta a otras influencias (económicas y extraeconómicas) y así sucesivamente. Se corren dos riesgos simétricos: por un lado, el de postular explicaciones simplistas (cuando se supone por ejemplo que ciertos instrumentos pueden variarse a voluntad, siendo que no es el caso) y, por otro, llevar la discusión hasta un punto en que no pueden hacerse ya afirmaciones medianamente precisas.

Se trata, por último, de una cuestión de criterio. Pero, como la inflación puede en principio originarse de diversas maneras, y tiene en cada caso distintas consecuencias, es necesario considerar el proceso que origina los aumentos de precios. Se puede ilustrar este argumento con un ejemplo que tiene poco que ver con las inflaciones observadas en la práctica, pero que, precisamente por ello, sirve como elemento de contraste con las teorías en debate.

Supóngase una economía con las siguientes particularidades. Hay un precio patrón, fijado arbitrariamente en cada período; es indiferente para el ejercicio que la determinación de este precio esté en manos del sector público o de algún agente (o grupo) del sector privado. Cada vez que varía el precio patrón, los individuos reciben una transferencia de dinero que eleva sus tenencias de activos monetarios en la misma proporción (k) que el precio patrón.³ Las deudas del sector público, si las hay, y los precios controlados por el gobierno se modifican también proporcionalmente. En última instancia, cuando cambia el precio del producto patrón se produce una suerte de reforma monetaria; es probable que los agentes privados adviertan que, si todos los precios se multiplican en la proporción k , los mercados se encontrarán en la misma situación real que antes del cambio. Por otra parte, tampoco los contratos preexistentes se verán afectados

³El ejemplo (que se inspira en Leijonhufvud, 1983 b) supone una política explícita de dinero pasivo. Las conclusiones serían exactamente iguales si la iniciativa proviniera de la autoridad monetaria. Nótese, por otro lado, que con las hipótesis del ejemplo no hay un impuesto inflacionario sobre las existencias de dinero y, por lo tanto, la demanda de saldos reales no tiene por qué depender de las variaciones esperadas en el precio patrón.

si (como es razonable hacerlo en este caso) los individuos pactan los pagos futuros con una cláusula de indización. Es decir, aunque el nivel general de precios (determinado por el precio patrón) evolucione en forma errática, con una tendencia ascendente más o menos pronunciada, la inflación tendría un efecto neutro en la práctica. Por otro lado, si la inflación tuviera estas características, sería fácil de eliminar: bastaría con fijar el precio del producto patrón de una vez y para siempre. (Se dejan de lado las variaciones de precios nominales debidas a cambios en el precio relativo del bien patrón. A los efectos meramente ilustrativos de este ejemplo, esto no distorsiona demasiado el argumento.) Dado que ningún grupo de agentes se beneficia o perjudica con ello y que los precios presumiblemente se ajustarían de inmediato al precio patrón fijo, la medida no causaría resistencias ni perturbaciones.

Este ejemplo elemental cumple un propósito negativo: mostrar cuán estrictas son las condiciones en las cuales la inflación tiene una causa bien definida y consecuencias inocuas. En efecto, en el ejercicio se postula que:

i) La política monetaria está extremadamente restringida, ya que se limita a incrementar la oferta de dinero, de modo perfectamente anunciado, en la misma proporción que el precio del producto patrón.

ii) La política fiscal también está sujeta a una importante restricción: no tiene acceso al financiamiento monetario excepto para hacer transferencias proporcionales a las tenencias de dinero. En otras palabras, no puede haber déficit financiado con emisión más que a raíz de esas transferencias.

iii) Los precios regulados por el gobierno (tarifas de servicios públicos, tipo de cambio) deben experimentar los mismos saltos que los demás precios.

iv) Los trabajadores y las firmas conocen exactamente el funcionamiento del sistema, ajustan su conducta a ese conocimiento y confían en que los demás agentes actuarán del mismo modo. Esto implica, en particular, que ha habido un aprendizaje previo, que ha llevado al ajuste de las decisiones sobre precios y de los modos de definir contratos.

v) Dados estos supuestos, el origen de las variaciones de precios puede encontrarse, sin mucha ambigüedad, en el precio del bien patrón.

Sin embargo, esta inflación no tiene una motivación precisa: el responsable de fijar el precio de referencia en un momento dado no tiene un interés definido en que ese precio tenga tal o cual valor.

Ninguna de estas condiciones se cumple en los hechos. Las inflaciones parecen responder a un complicado juego de acción y reacción entre la política económica y las distintas partes del sector privado, que no puede representarse de un modo sencillo y bien definido como en el ejercicio anterior. De cualquier modo, para tratar de entender ese juego, y el aumento persistente de los precios que resulta de él, es necesario introducir supuestos simplificadores. Se han propuesto varias clases de hipótesis generales sobre el origen de la inflación, que difieren en cuanto a los mecanismos de formación de precios y a la dirección de la causalidad que postulan entre precios, salarios y dinero.

2. Las teorías monetario-fiscales

Según el concepto más tradicional, "la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario" (Friedman, 1968). El monetarismo actual difiere del antiguo esquema de la teoría cuantitativa simple y de los modelos de inflación de demanda (en los cuales la inflación se asociaba con estados cercanos a la plena utilización de la capacidad): la teoría no postula una relación necesariamente estrecha, período a período, entre dinero y precios, dado que admite diversos adelantos o rezagos, y también racionaliza situaciones de aceleración de los precios con caídas simultáneas en la actividad. Pero estos efectos se explicarían, en todo caso, como resultado de los cambios en la oferta monetaria. El monetarismo es, por un lado, una posición metodológica: el nivel de precios se analiza a través de la oferta y de la demanda de dinero. Por otro lado, el monetarismo tradicional considera la masa monetaria como una variable exógena, que regula la demanda global⁴ y, a través de ésta, el producto físico y los precios.⁵

⁴Salvo indicación en contrario, los términos "demanda global", "demanda agregada" o "demanda de bienes" designan aquí una variable que define la posición de una curva de demanda (es decir, se refieren a la función que determina la

En el modelo simple más típico, la demanda de dinero se expresa como una función estable del ingreso nominal y la tasa de interés que, a su vez, se iguala a la suma de la tasa de interés real (que se supone aproximadamente constante) y la inflación esperada. Se postula una función de oferta global, que vincula el producto con los precios corrientes y los precios esperados.⁶ Estos dependen de la evolución de la cantidad de dinero o, en todo caso, de la trayectoria pasada de los precios.⁷ El producto y el nivel general de precios en el período corriente se determinan entonces simultáneamente a partir del valor presente y del valor esperado de la oferta monetaria.⁸

La teoría tiene dos componentes: la asociación entre dinero y precios, por un lado, y la hipótesis del carácter exógeno de la masa monetaria, por otro. Con respecto al primer punto, puede distinguirse entre los modelos monetarios de economía cerrada y los de economía abierta. En los esquemas de economía cerrada, los precios responden a las condiciones de los mercados internos que, a su vez, serían gobernados, en conjunto, por la cantidad de dinero. Los modelos de economía abierta (Frenkel y Johnson, 1976 y 1978) parten de la ley de un solo precio para los bienes comerciables: el arbitraje entre compras o ventas en el país y en el exterior haría que los

precios se rijan por los precios internacionales y el tipo de cambio (una vez descontados los efectos de los impuestos al comercio exterior). En la hipótesis más simple, el nivel de precios se determina directamente por la condición de la paridad del poder adquisitivo; en general, se reconoce que el tipo de cambio real puede variar debido a los cambios en el precio relativo entre los bienes comerciables y los no comerciables. Cuanto más abierta sea la economía (en el sentido de que es mayor la participación de los bienes comercializables), más estrecha sería la vinculación entre los precios internos y el tipo de cambio. La forma en que se asocian dinero y precios dependería del régimen para los pagos internacionales. Con un tipo de cambio flotante, la masa monetaria actuaría sobre los precios (a través de su efecto sobre el valor de las divisas en dinero local) mientras que con un tipo de cambio fijo (cuando rige la paridad del poder adquisitivo), la causalidad, momento a momento, sería la inversa.⁹ Pero sea que el tipo de cambio flote o se maneje como un instrumento de política económica, la tendencia de los precios estaría determinada por la creación monetaria de origen interno.¹⁰

Hay posiciones distintas según los autores en cuanto al supuesto carácter exógeno de la masa monetaria (o del crédito interno, si se parte de un esquema de economía abierta). Para algunos, las autoridades monetarias pueden regular el volumen de sus activos internos. Otros, por oposición, indican que esa capacidad es reducida: aunque exista una estrecha relación entre dinero y precios, no es la política monetaria, sino la fiscal, la que determinaría la tasa de inflación. Estos autores señalan que el financiamiento del gobier-

relación entre precios y cantidades globales). Esta es asimilable aproximadamente al ingreso nominal. Un aumento de la demanda global, definida de este modo, es compatible con una variación de cualquier signo en las cantidades producidas.

⁵El análisis convencional se puede extender para incluir regímenes monetarios en los que la masa monetaria es variable endógena. Un caso sería el del modelo monetario de economías abiertas con tipo de cambio fijo, que se comenta más adelante.

⁶Véase Friedman (1974), Lucas (1973 y 1981). Cagan (1956) sustituye la curva de oferta por el supuesto de que las cantidades producidas son constantes.

⁷La diferencia en cuanto a los supuestos de formación de expectativas entre los autores que aceptan la interpretación monetaria de la inflación se refleja en actitudes distintas con respecto a las políticas de estabilización. Para los propósitos de la presente discusión, esa diferencia no es esencial.

⁸El modelo monetario reconoce que las variaciones exógenas en la oferta de bienes (causadas, por ejemplo, por cambios aleatorios en la producción primaria) pueden afectar el nivel de precios. Sin embargo, también se hace una distinción entre cambios de una sola vez en los precios y su elevación persistente; esta última tendría un origen monetario.

⁹Los autores no están de acuerdo sobre la capacidad que se le asigna al Banco Central para esterilizar los flujos de reserva, es decir, para controlar la masa monetaria a corto plazo con tipos de cambio fijos (Darby, 1980).

¹⁰La conexión entre crédito interno y precios sería más indirecta con un tipo de cambio fijo, especialmente si hay gran movilidad de capitales, porque las variaciones de reservas internacionales compensarían las de los activos internos del Banco Central, de modo que éstos tendrían escaso efecto sobre la masa monetaria y los precios. Sin embargo, los modelos monetarios destacan que esta independencia es limitada; a la larga, el tipo de cambio debe variar al mismo ritmo que el crédito interno (porque, si no, los flujos de reservas se volverían insosteniblemente grandes), de manera que éste regula el valor medio de la tasa de inflación (Rodríguez, 1979)

no limita la autonomía de la política monetaria: el déficit del sector público puede cubrirse transitoriamente con colocación de deuda, pero, si no se generan fondos para servir esa deuda, a la postre deberá recurrirse a su monetización. Es decir, el déficit fiscal repercute sobre la masa monetaria, cuyo aumento determina el de los precios.¹¹

Recientemente, el análisis de la determinación de la cantidad de dinero se ha extendido para tratar de representar la interacción entre la conducta de las autoridades monetarias por un lado, y el público u otras partes del gobierno, por otro. Un ejemplo de estos modelos sería el siguiente.¹² La economía está representada por una curva de Phillips ampliada con expectativas: si la demanda global (que depende sólo de la cantidad de dinero) crece a la velocidad prevista, los precios se ajustan en igual proporción, y el producto permanece en su valor de equilibrio; los aumentos inesperados en la demanda dan lugar transitoriamente a una mayor actividad, mientras que los precios responden menos que proporcionalmente a la variación del gasto. Los individuos lo saben e incorporan ese dato a sus expectativas de precios; también están informados acerca del comportamiento de la autoridad económica. Esta actúa dando preferencia a los estados de baja inflación y producto elevado. Por debajo de una determinada tasa de inflación, las autoridades están dispuestas a aumentar la demanda si ello implica una mayor actividad; más allá de ese punto consideran aceptable una caída

del producto, a fin de frenar los precios. Hay entonces un equilibrio en el que la tasa de inflación se ubica en ese valor crítico, porque cualquier otro estado sería inestable: si, por ejemplo, el alza de los precios fuera menor que ese valor, el público esperaría que el gobierno tratara de elevar la demanda global, y ajustaría sus expectativas consecuentemente. Sólo en el valor crítico de la tasa de inflación carecen el gobierno y el público de incentivos para cambiar su conducta.

Se observa que, en este modelo, la tasa de inflación está definida, en última instancia, por las preferencias de las autoridades (una de las debilidades de esta clase de modelos es que no determinan cómo se llega a esas preferencias, y cómo acaban por ser conocidas del público), y los parámetros de la economía, particularmente, la elasticidad cantidades-precios a corto plazo. Es decir, que si bien se mantiene la hipótesis de una asociación relativamente simple entre dinero y precios, se busca una explicación endógena de los cambios en la oferta monetaria, de manera que la causa de la inflación se identifica con los determinantes de aquélla.

Los modelos de este tipo tienen un claro interés, porque muestran cómo la tasa de inflación depende de la naturaleza de las respuestas que la evolución de la economía provoca en las autoridades y a la inversa. También se desprenden de ellos conclusiones útiles para la discusión de políticas de estabilización: en buena medida, un cambio sostenido en la tasa de inflación puede verse como una modificación del juego que define los aumentos de precios. Por contraste, esos modelos demuestran también la complejidad del análisis, incluso cuando se parte de supuestos muy definidos de comportamiento. Al basarse en juegos relativamente simples e imponer las condiciones de equilibrio y expectativas racionales, los modelos probablemente den una interpretación demasiado sistemática del proceso inflacionario. Tanto desde el punto de vista del estudio de la causalidad como desde aquel de la descripción de los mecanismos de formación de precios, los esquemas monetarios y fiscales dejan problemas sin resolver.

De hecho, la asociación entre dinero y precios parece difícil de reducir a una fórmula sencilla. En cierto modo, los modelos monetarios no ofrecen una explicación independiente para los precios: éstos se deducirían como residuo a par-

¹¹Véase Sargent y Wallace (1981); para el caso argentino: Cavallo y Peña (1983). En el argumento original, no hay necesariamente una vinculación período a período entre déficit y precios: no son las necesidades de financiamiento transitorias sino las permanentes las que causarían inflación. La posición fiscalista se expresa a veces como el supuesto de que los precios crecen proporcionalmente a la deuda pública en sentido amplio (es decir, incluidos tanto el dinero como otros activos que devengan intereses). Con ello se pasa por alto la posibilidad de cambios en la demanda de activos y se supone que una operación de mercado abierto (que sustituye una forma de deuda por otra) sería irrelevante, lo cual no resulta obvio.

¹²En el caso mencionado en el texto (que surge de los modelos de Thompson (1981) y Barro y Gordon (1983)) el juego se plantea entre el Banco Central y el conjunto del sector privado. También se han propuesto modelos que buscan describir la interacción entre el Banco Central y los asalariados (Gale, 1981; Horn y Persson, 1984) o las autoridades fiscales (Tabellini, 1985).

tir de la oferta monetaria y de los demás determinantes de la demanda de dinero. Hay implícita una secuencia de efectos, entre los cambios de la cantidad de dinero y los de los precios, pasando por la demanda global y las expectativas que el público se forma de ésta, que no se describe con precisión. En primer lugar, el concepto mismo de dinero no está definido con exactitud: hay una variedad de activos, cada uno de los cuales tiene su propio rendimiento y sus propias características de riesgo, mayor o menor facilidad de transferencia, etc. En principio, la oferta de cada uno de estos activos influye sobre la demanda de los demás y sobre la demanda de bienes, a través de cambios en su retorno explícito y en los servicios de liquidez que ofrece. Por lo tanto, los determinantes financieros de la demanda global consistirían en un vector de activos más que en un agregado único.¹³ De hecho, parecería que la relación entre el ingreso nominal y la cantidad de dinero no puede representarse en general como una función simple de la tasa de interés.¹⁴ Además, como se reconoce generalmente, la disposición del público a mantener dinero depende de predicciones que, si no se adhieren literalmente a la teoría monetaria con expectativas racionales, pueden ser una fuente autónoma de cambios en la demanda de bienes para un M dado. Por otro lado, parece evidente que los choques reales pueden afectar el gasto. En resumen, la relación entre dinero y demanda no es automática.

Por otra parte, subsiste el problema, sin respuesta definida, de la reacción de los precios ante cambios presentes o previstos en el gasto. En el modelo monetario típico de equilibrio, la ecuación entre oferta y demanda de dinero se combina con una curva de oferta agregada, según la cual el producto responde a cambios inesperados en el gasto.¹⁵ Esto implica la adopción de hipóte-

sis muy categóricas, tanto sobre la formación de expectativas como sobre la operación de los mercados. Desde este último punto de vista, a menudo queda poco en claro si el efecto de la demanda sobre los precios se daría directamente o a través del precio de los factores de producción. Por otro lado, la hipótesis de flexibilidad de precios (sujeta a la información sobre el estado corriente de la economía) plantea algunos interrogantes. Muchos intercambios parecen tener un carácter contractual (explícito o no), que implica reacciones lentas de los precios a los cambios en la demanda. Estas rigideces probablemente no sean mecánicas, sino que dependerían de las condiciones de la economía y de las conjeturas que los agentes se formen de ellas. Aún no están bien estudiadas las reglas de decisión que resultarían en la fijación de los precios; sin embargo, el supuesto de equilibrio resulta tan poco razonable como el de inflexibilidad completa.¹⁶

Parecería, entonces, que un análisis puramente monetario no contesta la pregunta sobre la causa de la inflación y difícilmente da cuenta de los movimientos de los precios de un período a otro. Sin embargo, como el crecimiento de la

período son iguales a los precios esperados (o a la estimación del nivel general de precios que se formulan en el momento los individuos, con información incompleta) más una corrección que depende de la desviación del producto físico de su valor 'normal'. Son posibles otras hipótesis de formación de precios compatibles con una causalidad dinero-precios; en particular, ésta se concilia con supuestos de margen fijo sobre costos. Alchian y Allen (1964) presentan un análisis de este tipo, según el cual un aumento del gasto actúa primero sobre los precios de los recursos productivos con oferta relativamente inelástica, lo que repercute sobre los precios de los demás bienes y servicios. Este modelo, sin embargo, deja bastante en el aire la explicación de cómo se determinan los precios de los factores.

¹⁶Este análisis es válido en principio para los modelos de economía cerrada. Sin embargo, en el caso de las economías abiertas, tampoco parecería estar muy demostrada la hipótesis de la paridad del poder adquisitivo no sólo porque existen bienes no comerciables, sino porque la ley de un solo precio no se aplica estrictamente a muchos bienes que participan en el comercio (Machinea, 1983). Por lo tanto, ahí también es preciso emplear hipótesis de comportamiento sobre la determinación de los precios internos. Los modelos de equilibrio corrientes hacen depender el nivel general de los precios del tipo de cambio y del gasto global (por su efecto sobre los mercados de bienes no comerciables); caben pues observaciones similares a las formuladas para los esquemas de equilibrio en economías cerradas.

¹³Tobin (1974), en su comentario a Friedman, ha insistido en la no neutralidad del dinero debido a la existencia de diversos activos en la cartera del público.

¹⁴El desarrollo de modelos de demanda de dinero de ajuste parcial (Chow, 1966) o con la hipótesis de amortiguación de choques (Carr y Darby, 1981), en los cuales la demanda de saldos reales se aproxima sólo gradualmente a la que resulta de las clásicas funciones de demanda, revela indirectamente las dificultades de vincular período a período los movimientos de la masa monetaria y de la demanda global.

¹⁵Dicho de otro modo, los precios observados en un

masa monetaria es un hecho típico de las inflaciones, cualquier teoría debería tener en cuenta el aspecto monetario del fenómeno. Por otro lado, si la autoridad económica se reserva la atribución de emitir activos que no devengan intereses, toda inflación acompañada por aumentos en la cantidad de dinero tendrá un componente fiscal.¹⁷ Es decir, una descripción completa de la inflación exige considerar por qué se percibe y en qué forma se utiliza el impuesto inflacionario. Esto apunta casi necesariamente hacia cuestiones de tipo social y político: superados ciertos límites, el financiamiento a través de emisión indica que el gobierno se ve forzado a utilizar un método poco ordenado para resolver la discrepancia entre su capacidad de obtener recursos y las presiones que determinan su gasto. Recíprocamente, para que haya una reducción sostenida en la tasa de inflación es necesario que el sector público renuncie en algún momento a parte del crédito que obtiene del Banco Central:¹⁸ esto implica pérdidas para ciertos grupos, a cambio de ganancias para aquellos más afectados por el impuesto inflacionario.

¹⁷Esto es válido aunque la inflación tenga un origen real. Considérese por ejemplo un sistema con tipo de cambio fijo (para simplificar se supone que los precios externos de los bienes comercializables están también dados), donde el progreso técnico es mayor en las industrias vinculadas con el mercado externo que en las de bienes no comerciables (Aukrust, 1977). El precio relativo de los bienes no comerciables aumenta con el tiempo; esto implica de por sí una tendencia al alza del nivel general de los precios. La demanda de dinero también crece. Si el Banco Central no modifica el crédito al gobierno, acumula activos contra el resto del mundo o contra el sector privado interno, lo que puede interpretarse como una utilización del impuesto inflacionario para aumentar los activos netos del sector público. Si en algún momento el sector público decide utilizar estos fondos, tendrá un poder de gasto que no es contrapartida de la percepción de impuestos.

¹⁸La reducción del déficit financiado con emisión no tiene necesariamente que ser simultánea con la caída en la tasa de inflación, porque al reducirse la tasa de elevación de los precios presumiblemente aumentará la demanda de dinero. El argumento del texto ignora la posibilidad (concebible teóricamente) de que la inflación se haya ubicado por encima de la que maximiza el impuesto inflacionario; es decir, que el alza de los precios sea tal que un incremento adicional de la tasa de inflación produzca una caída más que proporcional de las tenencias de saldos reales. No parece que esta posibilidad tenga importancia práctica, salvo quizá en el caso de las hiperinflaciones.

3. Los esquemas de pugna distributiva

Según las teorías monetarias o fiscales, la inflación resulta en última instancia de aumentos en el gasto nominal inducidos por la política económica. Otra explicación asocia la inflación con alzas persistentes en los costos de producción. Esta relación se puede entender, en primer lugar, con referencia al modo en que se fijan los precios: la teoría se identificaría, entonces, con el supuesto de que los precios de los bienes se determinan directamente a partir de los precios de los factores. Pero, aunque es claro que hay una estrecha asociación entre costos y precios, esto no define todavía la causa de la inflación: falta explicar cómo se establecen esos costos y cuál es el conjunto de variables exógenas que determina el sistema de precios.

En los modelos de pugna distributiva, los precios se establecen como resultado de un conflicto social (Kalecki, 1943; Aujac, 1954; Jackson y Turner, 1975; Moore, 1979). La competencia entre grupos sociales se manifiesta en la política fiscal. Como se mencionó, la existencia de déficit elevados y persistentes podría considerarse en general como reflejo de la dificultad de conciliar las demandas de gasto público con la resistencia a la tributación. Los esquemas que se comentan aquí enfocan otro aspecto de la cuestión distributiva. Resulta evidente que los cambios de precios relativos tienen efectos distributivos: los oferentes de un bien, o recurso productivo, se benefician si su precio de venta aumenta con respecto a los demás (y las cantidades vendidas no se reducen excesivamente). En el análisis tradicional de equilibrio, los precios (y la distribución consiguiente) surgen de la operación de los mercados, en condiciones de competencia. Según otras teorías, algunos precios básicos, como el salario, se determinan como resultado de la acción de grupos sociales. Los intentos de los diversos grupos por mejorar sus ingresos reales darían lugar a aumentos de costos y precios (ya que cada grupo sólo tiene influencia sobre su precio); en algunos períodos se adelantarían los salarios y en otros los precios de las diversas categorías de bienes, según el poder relativo de trabajadores o empresarios.¹⁹ La secuencia de acciones y reacciones de

¹⁹En el caso argentino, se distinguen tradicionalmente tres grandes grupos (trabajadores, empresarios urbanos, em-

estos grupos traería aparejada la inflación. Esta, en otros términos, resultaría de un juego colectivo en que se determinan salarios y márgenes sobre costos, sin que se alcance un equilibrio. Los precios se elevarán tanto más rápidamente cuanto más intensa sea la pugna, es decir, si los grupos tratan simultáneamente de obtener grandes mejoras en sus ingresos reales.²⁰ Por otro lado, si hay mecanismos de indización (definidos institucionalmente o aplicados como reglas implícitas), la variación de precios de un período se trasladaría a períodos posteriores: una agudización de la pugna distributiva produciría no sólo un crecimiento acelerado de los precios sino un aumento persistente de la inflación.

Para completar el esquema habría que definir el comportamiento de la política monetaria. Dado el supuesto de que precios y salarios responden principalmente a los costos y a consideraciones distributivas, la pugna colocaría a las autoridades ante un difícil dilema. Una restricción de la demanda actuaría sobre las cantidades producidas y sólo muy lentamente sobre los precios. Precios y salarios pueden responder a expectativas, pero éstas no se basarían en los anuncios sobre política monetaria como en los esquemas de equilibrio con expectativas racionales. Así, cuando se produce un alza de precios, las opciones para el gobierno serían, o bien convalidar el alza expandiendo la demanda global, o bien aceptar una caída de la actividad. Desde la perspectiva de estos modelos, la política monetaria es generalmente endógena: el nivel de precios es "decidido" por grupos o individuos privados y el gobierno ajusta (aunque no necesariamente en

forma inmediata) su conducta a ese dato.²¹ Es decir, las teorías de la pugna distributiva se asocian con una hipótesis sobre el régimen de política económica según la cual el gobierno actúa como seguidor del sector privado, por oposición a las hipótesis monetarias y fiscales que postulan un liderazgo por parte de las autoridades.

Las hipótesis resumidas anteriormente ponen de manifiesto el aspecto distributivo de las variaciones de precios y salarios, que queda oculto en los modelos de equilibrio. Destacan también las limitaciones de los análisis tradicionales para la descripción de las relaciones entre firmas y trabajadores: en la producción se generan cuasirrentas, cuya distribución es materia de regateo, especialmente cuando se consideran cortos horizontes temporales. De cualquier manera, a menudo los modelos de la pugna distributiva dejan sin aclarar las hipótesis de comportamiento que explicarían la conducta de grupos e individuos (Hirschman, 1985). Ello plantea algunos interrogantes. Aunque los salarios nominales se establezcan para un grupo de empresas (o para la economía en su conjunto), cada firma determina en principio sus precios en forma individual: los salarios reales no resultan entonces de una negociación colectiva. ¿Cómo se fijan las estrategias de las partes cuando se convienen los salarios y cómo se establecen los precios una vez que los costos están dados? En todo caso, parece tratarse de un juego complicado, en que los participantes deben actuar a base de conjeturas sobre acciones probables de los demás agentes y de la política económica, con un conocimiento poco preciso sobre el resultado final. Dada la complejidad del problema, es probable que se adopten reglas de comportamiento que no incorporen toda la información potencialmente disponible (porque esa información no es necesariamente confiable y porque es difícil efectuar inferencias a partir de los datos).²² Pero se sigue planteando la pregun-

presarios agropecuarios) que, en distintas alianzas según el momento, definirían las características de la pugna. Conforme a estos estudios, en la capacidad de negociación de los grupos y en la configuración de los precios influiría particularmente la situación de los pagos externos. Véase entre otros, Ferrer (1963); Brodersohn (1974); Canitrot (1975); Mallon y Sourrouille (1975).

²⁰O bien cuando hay presiones para lograr un aumento de los precios relativos de algunos productos de precio flexible, que generan resistencias a la caída del ingreso real de los grupos afectados. Según este esquema, por otro lado, el gobierno podría también iniciar o acelerar la pugna sectorial aplicando políticas dirigidas a aumentar el valor real de los precios que controla.

²¹La cantidad de dinero podría también variar con una respuesta endógena del déficit fiscal a los precios debido a la existencia de rezagos en la percepción de impuestos (Olivera, 1967; Dutton, 1971; Tanzi, 1977; Canavese, 1985). En este caso, un aumento de una sola vez en los precios podría dar lugar a una aceleración persistente en el crecimiento de la oferta monetaria.

²²Okun (1981) discute los problemas asociados con la formación de precios e intenta racionalizar la existencia de

ta sobre cuán mecánicamente se aplicarán reglas como el traslado de costos a precios o el ajuste de salarios basado en la inflación pasada, y cómo se ajustarán esas reglas ante cambios bruscos de las circunstancias, producidas, por ejemplo, por una modificación en el régimen de política económica.²³

La impresión que se desprende de la hipótesis de la espiral de precios y salarios es la de una economía que no alcanza a definir un conjunto más o menos estable de precios relativos: si un grupo busca mejorar su situación relativa, su acción es neutralizada después de algún tiempo por la reacción de otros precios, de modo que la sucesión de movidas no tiene un resultado bien definido. Una pregunta inmediata es cómo surge la inconsistencia en el sistema de precios.²⁴ Una primera posibilidad aparece si algún grupo intenta sacar partido de rezagos en el ajuste de los precios para obtener una mejora transitoria de su ingreso real; a plazos cortos, las demandas son relativamente inelásticas y, aunque la acción de ese grupo sea contrarrestada en algún momento por el alza de otros precios, de cualquier modo puede haber una ganancia potencial. Esta conducta exige varias condiciones: una acción coordinada (más fácilmente sostenible en plazos cortos), la ausencia de reacciones adelantadas por parte de los demás agentes y una respuesta no muy intensa de las cantidades demandadas. Esto último parece tanto más probable cuanto más errático sea el movimiento del conjunto de los precios. De ahí que en circunstancias de inestabilidad ya manifiesta se pueda esperar una mayor frecuencia de aumentos de precios de este tipo.

Una segunda forma de pugna distributiva se produciría cuando precios y salarios se establecen con la expectativa de mejoras relativas permanentes, que luego se ve desmentida. Así ocu-

rriría, por ejemplo, cuando el salario real previsto por los trabajadores resulta incompatible con la política de márgenes de las empresas. La búsqueda de un sistema factible de precios relativos puede dar lugar a aumentos sucesivos de salarios y precios. En una situación de esta clase, la pugna sería síntoma no sólo de una tensión social, sino también de un desequilibrio económico. Esas incongruencias parecen más probables cuando algún hecho exógeno perturba los precios relativos o contrae el ingreso real. Los salarios reales exigidos y los márgenes sobre costos dependen presumiblemente de las estimaciones hechas a base de valores normales, sostenibles de acuerdo con la experiencia. Aunque se reconozca que ha habido un cambio que disminuye el ingreso global, sus consecuencias sobre los precios y las remuneraciones de grupos particulares pueden no ser fáciles de establecer de antemano. No hay garantía de que los ingresos esperados equivalgan al ingreso potencial. Los intentos por mantener precios relativos que fueron normales en el pasado pueden hacer subir las magnitudes nominales más de lo ordinario. En otras palabras, el aprendizaje que lleva a un nuevo sistema de precios se daría con la aparición efectiva de excesos de oferta o demanda en los mercados e implicaría una elevación de los precios en su conjunto.

En todo caso, aunque la pugna distributiva pueda ser una fuente autónoma de alzas de precios, es evidente que ese mecanismo inflacionario funcionará con tanta mayor intensidad cuanto más flexible sea la política económica. Si bien es cierto que la existencia de conflictos distributivos agudos dificulta la regulación de la demanda nominal, no lo es menos que una política puramente pasiva tiene un claro sesgo inflacionario. Al fijar sus precios, cada individuo o grupo tendrá en cuenta que, si los demás, determinan una mayor tasa de inflación, la demanda crecerá en consecuencia. La aceleración de algunos precios, o la amenaza de que ésta ocurra dará lugar entonces a reacciones de los demás precios. Por lo tanto, es probable que la inflación se acelere. El límite se alcanzaría cuando el aumento de precios adquiriera un ritmo que las autoridades no estén dispuestas a convalidar. De ahí resultaría que la política económica no puede evitar la disyuntiva implícita; debe haber un punto en el que se renunciará a mantener incondicionalmente la actividad a fin de evitar mayores alzas de precios.

rigideces. Frenkel (1984 a) argumenta que los salarios responden a condiciones institucionales y que estando dadas esas condiciones la indización resultante de la inflación pasada es un régimen que evita a las partes un trabajo excesivo de obtención y procesamiento de información.

²³Frenkel (1983) señala que el margen sobre costos que aplican las empresas no permanecería fijo ante tales cambios.

²⁴Esto se refiere al caso en que se supone que la pugna distributiva inicia la aceleración de los precios. Conviene distinguir este caso del que resulta de las reacciones defensivas que se producen cuando salarios y precios varían para adaptarse a una inflación ya desatada.

4. *Los modelos de inflación estructural*

La denominación 'estructural' es ambigua. Tanto los mecanismos de formación de precios, como los estímulos que en última instancia actúan sobre ellos, dependen de las características específicas de la economía, de su composición social y del modo en que se determina la política económica. Un déficit fiscal elevado y persistente, por ejemplo, puede sin duda atribuirse a causas estructurales, si así se llama al conjunto de presiones que lo originan. Las hipótesis de inflación estructural, sin embargo, se refieren a una clase específica de modelos, con supuestos bastante bien definidos sobre el origen no monetario de la inflación (Sunkel, 1958; Prebisch, 1961; Seers, 1963 y 1964; Ruggles, 1964; Olivera, 1964; Frisch, 1983, cap. 5).

Según el enfoque de la pugna distributiva, la inflación es síntoma de un desajuste en la determinación de los precios relativos. En cambio, para algunos modelos la inflación puede interpretarse como un mecanismo que facilita el establecimiento de los precios relativos de equilibrio cuando varían las ofertas y demandas sectoriales. Si los precios nominales son inflexibles a la baja,²⁵ es imposible alcanzar un equilibrio manteniendo fijo el nivel general de precios: no hay fuerzas que tiendan a eliminar el exceso de oferta de aquellos bienes cuyo precio relativo debería disminuir. En cambio, si la demanda global aumenta al menos hasta el punto en que los precios nominales de esos bienes permanecen fijos (lo cual implica que suben los demás precios) se puede sortear la restricción planteada por la rigidez. Es decir, cuando se producen cambios en la tecnología, en las preferencias, etc., que requerirían una modificación de los precios relativos ésta ocurre sin perturbaciones sólo si no se fuerza una caída de algunos precios nominales. Si las autoridades adoptan una política de mantener el volumen de producción, el resultado es una variación ascendente del conjunto de los precios. La inflación sería tanto más intensa cuanto más frecuentes y amplios sean los corrimientos intersectoria-

les y cuanto más inelásticas sean ofertas y demandas; esto depende de la estructura de la economía. Desde esta perspectiva, entonces, la cadena de causalidad iría desde la variación de los precios relativos —debida a factores reales—, a la inflación, a través de un régimen de política pasiva, que permite el deslizamiento de los precios para facilitar la transición desde un conjunto de precios y cantidades a otro.

Estas teorías señalan que algunos aumentos generalizados de los precios no provienen necesariamente de variaciones globales de oferta y demanda sino que pueden también originarse en desplazamientos entre sectores. Aunque el argumento se basa en una teoría muy esquemática sobre la formación de precios (y la rigidez de los precios nominales a la baja parece perder importancia a medida que sube la inflación) es evidente que en muchos mercados las respuestas equilibrantes de los precios ocurren sólo lentamente. Para ciertos bienes, la reacción inicial a un exceso de oferta es una reducción de las cantidades producidas, mientras que para otros (como los productos agropecuarios) hay ajustes de precios más pronunciados. Por lo tanto, es probable que un aumento en los precios relativos del segundo grupo de artículos se traduzca en un alza del nivel general de precios nominales; estos aumentos pueden transmitirse en el tiempo si hay mecanismo de difusión (como reglas de indización o cambios inducidos en el déficit fiscal) o bien si la perspectiva de una menor actividad lleva a las autoridades a convalidar las alzas.

En los planteamientos iniciales de la hipótesis de inflación estructural se destacaba la inelasticidad de la oferta agropecuaria, que se atribuía a rigideces tecnológicas e institucionales y a la inflexibilidad al descenso de los precios nominales. Un grupo de trabajos más recientes (Canavese, 1982; Frenkel, 1983 y 1984a; Lopes, 1984; y L. Taylor, 1983, cap. 6, 10), también adopta una concepción no monetaria de la inflación, pero con características distintas. Las hipótesis sobre formación de precios tienen dos temas principales. Por un lado, se dividen los bienes en dos clases: los de precio flexible (típicamente las materias primas) y los de precios administrados; los precios de estos últimos se determinarían aplicando márgenes sobre costos relativamente constantes. Por otra parte, se supone que los salarios siguen una regla de indización basada en la varia-

²⁵A menudo se distingue entre los bienes de acuerdo con el grado de flexibilidad de su precio a los excesos de demanda. En algunos casos la respuesta sería relativamente rápida, en otros ocurriría muy lenta (Hicks, 1974).

ción de precios de períodos anteriores, y que influyen poco en ellos las previsiones de precios futuros y el exceso de demanda de trabajo.²⁶ De allí que la tasa de inflación tenga un fuerte componente de inercia, ya que la indización de salarios transmite hacia adelante los aumentos de precios,²⁷ las aceleraciones inflacionarias obedecerían principalmente a aumentos en los valores relativos de los bienes de precio flexible.²⁸ También se deduce que los salarios reales variarían de modo inverso a la tasa de inflación y que los cambios en la demanda global recaerían casi exclusivamente en las cantidades producidas y sólo muy poco en los precios.

Desde el punto de vista analítico, estos modelos ponen de relieve lo difícil que es, con el enfoque del equilibrio, explicar la formación de precios y, especialmente, la de los salarios. En primer lugar, se cuestiona el supuesto implícito de fijación instantánea de las remuneraciones: las relaciones de trabajo suelen ser duraderas y su renegociación es costosa; por lo tanto, los salarios formarían parte de un contrato (tal vez implícito), que no se revisa permanentemente. De ahí resulta que los salarios nominales mostrarían una apreciable rigidez en plazos cortos. Además, se señalan los costos de información y conflicto que implicarían las reglas salariales complejas, en que se utilizan datos que no son de disponibilidad pública y fácilmente obtenibles (Frenkel, 1984b). Desde esa perspectiva, la indización con respecto a la inflación pasada sería, en un contexto de rápida elevación de los precios, una forma razonable para estabilizar las relaciones de trabajo, que no recurre a procedimientos inaplicables en la práctica. Por ese motivo, la fijación de salarios se haría con criterios retrospectivos, en función

del cambio de precios ocurrido entre momentos de reajuste, y no sobre la base de expectativas sobre la inflación futura.

La indización salarial es práctica corriente en las economías inflacionarias; facilita la realización de contratos en condiciones de rápida variación de precios y resulta una fórmula relativamente poco costosa de negociar y aplicar. Evidentemente, en una economía en que la indización es de uso difundido, la inflación presenta una inercia que se opone especialmente a la aplicación de políticas de estabilización basadas exclusivamente en la restricción de la demanda.

Subsisten, sin embargo, algunos interrogantes. Cuando se fijan los salarios nominales, una de las principales variables que se tiene en cuenta es el alza de los precios desde el ajuste anterior. Pero el sistema de indización basado en la inflación pasada es imperfecto, porque no mantiene las condiciones de poder adquisitivo del contrato si se modifica la tendencia de los precios y no incorpora otras influencias reales sobre los salarios. Sería conveniente especificar en qué condiciones se utiliza la indización como modo de evitar renegociaciones frecuentes y cómo y con qué frecuencia se revisa la base salarial. Para ello, habría que definir con alguna precisión los objetivos de las partes, sus apreciaciones y los costos de negociación y puesta en práctica de distintos tipos de contrato, además del contexto institucional.²⁹ No se ha aclarado aún la teoría al respecto: los modelos actuales no han llegado a conclusiones firmes, aunque se han propuesto varias hipótesis que explicarían cierta rigidez de los salarios.³⁰ En particular, queda por explicar la existencia de los diversos modos de contratación según sean la economía y el período de que se trate (salarios fijados en términos nominales con ajustes de diferente frecuencia, indización más o menos completa con sujeción a índices de precios

²⁶Este tipo de modelo puede combinarse con las hipótesis de pugna distributiva por cambios episódicos en el margen sobre los costos o en el grado de indización de los salarios.

²⁷La inercia inflacionaria ha sido destacada también por Gordon (1981), Tobin (1980), Fischer (1977), Phelps y J. Taylor (1977), J. Taylor (1980), entre otros, han discutido los efectos de las rigideces contractuales aunque, en esos modelos, los salarios se determinan sobre la base de previsiones.

²⁸Esta conclusión se asemeja a la del esquema estructuralista tradicional. Sin embargo, en éste se trataba de explicar los aumentos de precios, mientras que aquí el análisis se refiere a los cambios en la tasa de inflación. Por otro lado, los modelos recientes difieren del de Olivera (1964) en que no se hace referencia al equilibrio general.

²⁹La importancia de las condiciones institucionales ha sido subrayada, entre otros, por Cortázar (1983) y Frenkel (1984a). Este autor afirma que la teoría de los salarios es necesariamente histórica y que no es posible formular una explicación de tipo general.

³⁰Una reseña de la discusión actual sobre la teoría de los contratos y la fijación de precios y salarios se encuentra en Azariadis y Cooper (1985), Azariadis y Stiglitz (1983), Flanagan (1984), Klein (1984), Lazear (1984), Weitzman (1984), Yellen (1984).

u otras variables, con distintos rezagos y períodos de ajuste) y, especialmente, la transición de una modalidad a otra.³¹ En este sentido, parecería que los métodos de fijación de salarios (y precios) dependen del régimen de política económica. En especial, la indización con criterio retrospectivo estabiliza el salario real esperado, si la tasa de inflación pasada es buena indicadora de la que regirá en el período del contrato. Que esta condición se cumpla dependerá del comportamiento previsto de los precios fijados en el sector público y de los agregados monetarios (por su efecto sobre los precios flexibles, los márgenes sobre costos o las mismas expectativas de otros sectores). Si bien es cierto que los costos de transacción podrían explicar el que ciertas reglas se sigan usando aunque impliquen un margen de error, no lo es menos que los métodos basados exclusivamente en la extrapolación de comportamientos pasados probablemente no se aplicarán en momentos de cambios visibles en las condiciones económicas. En otros términos, resultaría que una teoría de precios y salarios no puede pasar por alto la consideración de las expectativas (es decir, que los precios, en última instancia, se fijan prospectivamente) y que esto reintroduce (aunque sea en momentos de grandes variaciones) a la demanda global en la explicación de los precios administrados. De cualquier modo, como muy probablemente no sea completa ni uniforme la respuesta de los precios flexibles y de las expectativas a la demanda y existen costos de renegociación, la presencia de rigideces contractuales será elemento importante para el análisis de políticas de estabilización.

5. *Un resumen*

El debate sobre las causas de la inflación se plantea a menudo como una opción entre distintas tipologías: la inflación tendría una naturaleza bien definida, que haría falta descubrir. Esa

³¹Un asunto de particular interés es el que se refiere a la rapidez con que se adaptan las reglas de formación de precios y salarios al tipo de inflación vigente. Gerchunoff (1985) comenta que, tras la estabilización alemana de 1923, los salarios se volvieron a fijar en términos nominales (en moneda local) con bastante prontitud, pero su período de validez siguió siendo durante varios años menor que el de otros países europeos.

preocupación no es absurda desde un punto de vista analítico; además, una explicación precisa de la inflación ayudaría al diseño de políticas. Pero, a veces, la discusión toma un cariz más bien metodológico: mientras que algunos exigen que se explique la creación de dinero y sus efectos, por ejemplo, otros insisten en que se dé cuenta de la variación de los salarios. En realidad, una teoría más o menos completa debería incorporar todas esas cuestiones a un tiempo, de manera de identificar las influencias exógenas y mostrar los mecanismos por los cuales se transmiten a los precios. No se cuenta con una teoría lo suficientemente desarrollada como para permitir inferencias precisas de ese tipo.

Las explicaciones monocausales tienen sus riesgos. Es cierto, por ejemplo, que no hay casos de inflación sostenida en que no haya habido un rápido crecimiento de la cantidad de dinero. También parece claro que las predicciones sobre el comportamiento de la política monetaria cumplen un papel en la formación de precios: éstos serán tanto más volátiles, y resistentes a la baja cuanto más probable sea que la demanda global se ajuste pasivamente a los precios. Pero estas observaciones no alcanzan a explicar la inflación. Un modelo puramente monetario simplifica en exceso las decisiones sobre precios (al suponer que éstos se determinan según un equilibrio en que los agentes sólo toman en cuenta la evolución prevista en la cantidad de dinero) y deja en pie la pregunta sobre cuáles son las presiones que actúan sobre la política monetaria. Del mismo modo, los modelos que postulan reglas mecánicas de fijación de precios y salarios no explican claramente cómo los individuos o los grupos llegarían a esas decisiones ni cómo reacciona la política económica ante ellas. No es, por supuesto, que se desconozcan del todo los factores que originan los aumentos de precios, sino que el conocimiento es difuso. La incertidumbre (tanto para el análisis como para la toma de decisiones de los agentes) es mayor cuanto más errático sea el régimen inflacionario o más súbitos los cambios en la política económica.

A veces es posible identificar circunstancias específicas que pueden ser motivo de aceleración de los precios. En este sentido, parecería que el fuerte aumento en los servicios de la deuda externa ha creado condiciones muy propicias para la inflación. En primer lugar, las transferencias al

exterior implican un tipo real de cambio más alto, lo que se suele alcanzar mediante devaluaciones nominales que elevan los precios. Además, mientras no se haya establecido (y de algún modo, aceptado) una nueva configuración de precios relativos, las reacciones defensivas de los sectores más afectados pueden dar lugar a inconsistencias en la fijación de precios del tipo de las mencionadas. Por último, como buena parte de la deuda ha sido contraída o tomada a su cargo por el sector público, se crea una presión adicional sobre el presupuesto. Cuando, además, la capacidad tributaria es limitada (lo que se agrava por la caída del ingreso real), es de esperar que se recurra en mayor medida al impuesto inflacionario.

También, como otro ejemplo, las crisis financieras internas (debidas en parte a factores reales o a debilidades de los sistemas bancarios) podrían originar una intensa demanda por inflación para reducir el valor real de los pasivos. El mecanismo por el cual se genera la inflación en este caso puede suponer inicialmente una mayor expansión monetaria o la elevación de ciertos precios. Según donde se ponga el acento, se insistirá sobre estos mecanismos o sobre el origen particular de las presiones inflacionarias. Esto ilustra nuevamente acerca de la ambigüedad de la pregunta sobre el origen de la inflación.

De hecho, el afán de buscar una explicación única puede sugerir que la inflación (sobre todo cuando es intensa) es un fenómeno más sistemático de lo que es en realidad. Grandes déficit fiscales, incongruencias en la fijación de precios y resistencia a reducir el ritmo de aumento de precios y salarios suelen ir juntos y actuar unos sobre otros: una vez que la inflación toma impulso parece difícil atribuirle una causa bien definida.

Algo semejante ocurre cuando se considera la variación de precios de un período a otro. Muchas veces se observa que la cantidad de dinero crece por encima de los precios; otras veces se adelantan los salarios o el tipo de cambio u otro grupo de precios; y en algunas oportunidades, los precios suben sin que se pueda encontrar un motivo claro. Estos adelantos o rezagos episódicos no definen el tipo de inflación en cada momento, sino que reflejan el carácter errático de la fijación de precios.

Una economía inflacionaria es distinta de una economía estable y no sólo porque las variables nominales crezcan a mayor velocidad en un caso que en otro. El crecimiento desordenado de los precios, sea porque el gobierno no encuentra otros medios que la emisión para financiar sus gastos o porque existen reivindicaciones irreconciliables que a su vez llevan a una política de acomodamiento, apunta a un estado de perturbación más general. Parece significativo que muchas de las grandes inflaciones hayan ocurrido en circunstancias de inestabilidad política o crisis económicas, es decir cuando hay conflictos distributivos exacerbados o bien la economía está manifiestamente desequilibrada. En última instancia, una inflación aguda aparece como síntoma de un problema de funcionamiento social. Desde este punto de vista, las consecuencias más importantes de la inflación se asociarían con las dificultades para la toma de decisiones que caracterizan a un estado de gran incertidumbre. De igual manera, la estabilización se presenta no sólo como un cambio en el manejo de ciertos instrumentos de política, sino como un proceso por el que se modifican los diversos tipos de conducta (tanto por parte del gobierno como del sector privado) que generan la inflación.

II

Efectos de la inflación

El análisis de las consecuencias de la inflación se suele basar en modelos de inflación neutra (en el sentido de que las variables nominales: precios, salarios, cantidad de dinero, crecen al mismo ritmo) y perfectamente prevista. De ahí resulta-

ría que el principal efecto de la elevación continua de los precios sería una distorsión en las tenencias de dinero: el mayor costo de mantener activos sin interés reduce la demanda de saldos reales, de modo que los individuos consumen

menos servicios de liquidez (Bailey, 1954; Friedman, 1969). También se han señalado las consecuencias distributivas de los cambios no previstos en los precios (Kessel y Alchian, 1962). Estos efectos no son despreciables, pero no agotan las consecuencias de la inflación (Leijonhufvud, 1977).

Una de las características de las situaciones de volatilidad de precios es que los agentes están envueltos en un juego de complejas conjeturas, en el que cuentan con escasa información confiable. En estos casos, ni la conducta de los agentes privados ni la política económica son fáciles de prever. En la política económica suele influir una variedad de demandas (sostener el nivel de actividad, mantener el equilibrio externo, regular el crédito, influir sobre los precios, distribuir el ingreso o el patrimonio de determinada forma) cuyas prioridades varían según los objetivos de las autoridades, el estado de la economía o la interpretación que se haga de éste. Si la política es inestable, es más probable que las expectativas que se forma el público sean volátiles y difieran para distintos individuos³², lo que repercute en las decisiones de precios y de tenencias de activos. La heterogeneidad de las expectativas, unida frecuentemente a cambios poco regulares en los precios del sector público, se refleja en la evolución errática de las diversas categorías de precios.³³ Entonces, ni los agentes privados ni el gobierno pueden predecir con precisión el comportamiento de los mercados. Esto, a su vez, crea problemas para la política económica. En esas circunstancias, es probable que no haya un régimen claro de determinación de las políticas y que las decisiones privadas sean poco sistemáticas e incompatibles entre sí. Los costos de la inflación provienen no sólo del crecimiento de los precios

³²Leijonhufvud (1981) distingue entre "expectativas bien conformadas", que se pueden describir en función de los estados pasados de la economía y serían características de situaciones relativamente estables y "expectativas mal conformadas", que no responden a un modelo bien definido aplicado por el conjunto de los agentes.

³³Está bien establecido que la variabilidad de los precios relativos aumenta con la inflación (para el caso argentino, véase Helman, Roiter y Yoguel (1984)). Las explicaciones propuestas van desde los modelos de inflación estructural a los modelos en que la varianza de los precios relativos es función de la varianza en el componente aleatorio de la oferta monetaria (Cukierman, 1979).

de por sí, sino también, y principalmente, de esa turbulencia.

Hasta qué punto la inflación perturba las actividades económicas dependerá de la intensidad del fenómeno. En los casos de mayor inestabilidad, los efectos son apreciables.

i) El alza de los precios estimula la demanda de activos líquidos distintos de los medios de pago, cuyo valor real se deprecia rápidamente. Una de las consecuencias de la huida del dinero es la mayor importancia que adquieren las divisas extranjeras, no sólo como numerario para expresar los precios, sino también como medio para mantener poder de compra, e incluso para efectuar pagos. Como contrapartida de las mayores tenencias de moneda extranjera (que no devengan intereses en el país de emisión), los residentes deben desprenderse de bienes u otros activos: esto representa un costo para la economía en su conjunto. Por otro lado, el intento por reducir el monto de los saldos monetarios distrae recursos en las operaciones financieras de corto plazo y en la búsqueda de formas para sincronizar pagos y cobros, y crea inconvenientes en la organización de los intercambios. Además, no todos los individuos tienen la misma facilidad para evitar el impuesto inflacionario: éste recae probablemente en buena parte sobre los grupos de ingresos bajos.

ii) La volatilidad de los precios lleva a una activa búsqueda de información. Pero, a pesar de este esfuerzo (que resta recursos a las actividades productivas), los agentes se encuentran ante una incertidumbre mucho mayor que en condiciones de estabilidad. Se corre el riesgo de incurrir en grandes pérdidas y al mismo tiempo se presentan oportunidades de lograr grandes beneficios que sólo dependen del pronóstico de la inflación. Se genera entonces una intensa actividad especulativa en la que se ven inducidos (u obligados) a participar la mayoría de los individuos. Muchas transacciones se basan sólo en la existencia de opiniones distintas sobre la evolución futura de los precios; de modo similar, quedan sin realizar intercambios que se llevarían a cabo en circunstancias más normales. Al mismo tiempo, la dificultad de efectuar previsiones es mayor cuanto más dilatado sea el horizonte temporal de las decisiones. Los individuos prefieren entonces adoptar posiciones flexibles, que puedan modificarse a medida que se recibe nueva información.

Esto probablemente lleve a postergar inversiones de maduración lenta. Algo similar ocurre con la política económica: las medidas dirigidas a promover el crecimiento tienen menor probabilidad de ser consideradas duraderas cuando, como sucede en los casos de alta inflación, se percibe como inestable la conducta del gobierno; consiguientemente, también crece la magnitud de los incentivos necesarios para obtener una determinada respuesta.

iii) La contracción del horizonte temporal de las decisiones es más patente en los mercados financieros. Como la incertidumbre sobre los precios aumenta con el plazo, los contratos a interés fijo se pactan por períodos reducidos. Las opciones posibles para el financiamiento a más largo plazo tienen también inconvenientes: los sistemas de interés variable implican el riesgo de que cambie la tasa de interés real, mientras que la variabilidad de los precios relativos hace difícil encontrar índices apropiados para el ajuste de deudas. De este modo, se resiente la provisión de fondos para la inversión.

iv) Los frecuentes cambios de precios le restan rápidamente validez a la información que puedan obtener los consumidores. El costo de la búsqueda de mejores oportunidades de compra se eleva con la inflación. Por lo tanto, la competencia de precios resulta una estrategia menos conveniente para las firmas que cuando rigen condiciones de estabilidad.

v) Al preferir conductas flexibles, los agentes intentan protegerse de los efectos de cambios sorpresivos en los precios. Pero la inflación produce de todas maneras redistribuciones aleatorias de incentivos y de ingresos. La inestabilidad de precios puede reflejar una pugna distributiva,

pero también la realimenta. Cuando se aplican regímenes de ajuste automático de salarios, sus imperfecciones producen cambios no previstos en las remuneraciones reales y constituyen, por lo tanto, motivo de roce; cuando no existen, aumenta la frecuencia de los ajustes: como no se puede establecer un sistema bien definido de contratos en términos reales y se producen frecuentes e intensos cambios de precios relativos, cada vuelta de negociación resulta conflictiva.

En situaciones de inflación errática, por lo tanto, las acciones orientadas al crecimiento y a la redistribución permanente de ingresos pasan a segundo plano frente a un desordenado juego de corto plazo sin una solución precisa. Dado que el problema reside en la forma de comportamiento del sector público y de los agentes privados, su corrección implica un cambio de esas conductas. Es decir, estabilizar significa llegar a una situación en que los actores económicos estén en mejores condiciones de formular planes para el futuro y en que sea más probable que las decisiones sean compatibles entre sí. Dicho de otro modo, la evolución de los precios debe ser más previsible; esto exige que la política económica sea tal que guíe a las decisiones privadas hacia ese fin. Difícilmente se logrará ese resultado con tasas elevadas de inflación. Por lo tanto, una de las condiciones para la estabilización es que se alcance una velocidad 'razonable' en el crecimiento de los precios. Reducir la inestabilidad requiere, además, que la inflación sea relativamente previsible, de modo que los agentes puedan formular expectativas más o menos confiables. El problema de la estabilización, por lo tanto, es doble: lograr que disminuya el ritmo de aumento de los precios y conseguir también que esa disminución sea duradera.

III

Políticas de estabilización

1. *La estabilización como problema de política económica*

El diseño de políticas de estabilización plantea varias preguntas difíciles: hasta qué punto es de-

seable y posible que se contraigan compromisos incondicionales de política económica; qué sendero de precios conviene elegir como meta para la estabilización; qué implica esto para el manejo de los instrumentos de política; qué debe hacerse

para que la transición hacia una tasa más baja y más estable de inflación tenga el menor costo posible.

Una primera cuestión se refiere al horizonte temporal de las políticas. Los modelos económicos suelen representar las decisiones, en el tiempo, como la solución de problemas en que se formulan estrategias que cubren todos los períodos futuros: la conducta que se adoptará en el presente forma parte de una secuencia de acciones, y depende de las contingencias que se espera encontrar más adelante. Estos esquemas no se ajustan del todo a lo observado. En realidad, es común un comportamiento distinto: las decisiones se adoptan de una en una, sin definir muy precisamente las acciones futuras. Es natural que esto así sea, habida cuenta de las dificultades de obtener y procesar la información. Las políticas de estabilización plantean claramente una disyuntiva entre fijar (y anunciar) la evolución de ciertos instrumentos a lo largo de un período más o menos prolongado, o permitir que las políticas se ajusten de modo flexible a las circunstancias.

En América Latina se ha vivido la experiencia de numerosos programas que no pudieron sostenerse; la alternancia de intentos de deflación, crisis y nuevos intentos ha sido un importante factor de inestabilidad. Esto sugiere la inconveniencia de que las políticas se basen principalmente en expedientes transitorios, porque ello puede afectar la confianza en sus efectos (y, por lo tanto, entorpecer la transición hacia tasas de inflación más bajas) y hacer que los programas sean más difíciles de sostener una vez iniciados. Sin embargo, tampoco es probable que un programa de estabilización pueda plantear un conjunto completo de políticas permanentes. Por un lado, si se parte de un estado de alta inflación, las perturbaciones que ésta implica no permitirán fijar un horizonte temporal demasiado extenso. Por otra parte, como la estabilización misma representa un cambio apreciable en la economía, no se pueden prever con exactitud las condiciones que existirán durante la transición y después de ella. Desde este ángulo, parece razonable considerar la estabilización como un paso previo, muchas veces imprescindible, pero no necesariamente definitivo, para el establecimiento de políticas duraderas.

Si bien es claro que las políticas volubles tie-

nen un alto costo, también a más largo plazo se plantea el interrogante sobre la conveniencia de definir reglas estrictas para la administración de ciertos instrumentos. Un caso particular es el de la política monetaria. Se ha propuesto que el Banco Central actúe de modo de mantener constante la tasa de crecimiento de algún agregado monetario.³⁴ De acuerdo con los defensores de este sistema, la regla monetaria resolvería el problema de la inestabilidad de precios y, a la vez, eliminaría buena parte de las fluctuaciones en el producto global: si los medios de pago crecen a un ritmo predecible, se reduciría el componente imprevisto de la demanda global que, según la hipótesis tradicional, provoca los cambios cíclicos en la producción.

Sin embargo, estos argumentos se basan en supuestos muy categóricos sobre la asociación entre el dinero y los precios. De hecho, un régimen de crecimiento monetario fijo tendría varios inconvenientes. En primer lugar, el establecimiento de esa regla como parte de un programa de estabilización (y, por lo tanto, acompañada de un cambio apreciable en la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero), puede tener un impacto inicial considerable sobre los precios, ya que presumiblemente aumentará la demanda de saldos reales. En esas condiciones, resulta casi imposible saber cuál sería el nivel de precios de equilibrio. Así, en lugar de facilitar la formación de expectativas, se estaría agregando un elemento más de incertidumbre. Después de la transición, la función de la demanda de dinero varía de acuerdo con las modificaciones en el tipo de activos disponibles y los hábitos de pago. Aun en el supuesto de ajustes perfectos al equilibrio, predeterminar el aumento de la cantidad de dinero no es condición necesaria ni suficiente para hacer predecible la tasa de inflación. Por otra parte, no parece conveniente restringir la capacidad de acción de las autoridades monetarias hasta el punto en que no puedan ejercer una acción anticíclica en los mercados de crédito en respuesta a perturbaciones de origen real.³⁵

³⁴Véase Friedman (1959) y Lucas (1980). El argumento general en favor de las reglas de política (por oposición al manejo discrecional de los instrumentos) está desarrollado en Kydland y Prescott (1977).

³⁵Leijonhufvud (1983a y b) discute los problemas que resultan de un sistema monetario sin reglas y los que surgirían con regímenes sin flexibilidad.

Por lo tanto, si bien la definición de un régimen monetario más previsible es, sin duda, parte importante de una estabilización, establecer una regla rígida para la política no resultaría un objetivo apropiado. En general, se presenta la disyuntiva entre hacer menos predecibles las políticas, y asumir el riesgo de anunciar compromisos estrictos sobre el curso futuro de los instrumentos, lo cual reduce la flexibilidad de las políticas y puede ser de cumplimiento incierto. En la práctica, parece difícil que haya reglas incondicionales sobre un horizonte indefinido de tiempo. Pese a que puede ser útil anunciar (y cumplir) determinadas metas respecto de algunos instrumentos, a un plazo más o menos largo (probablemente) la estabilización de las expectativas deba basarse en algo más difuso, pero también más simple: el consenso expresado claramente por el gobierno y compartido por una gran parte de la sociedad, de que la volatilidad de precios tiene costos elevados y que, por lo tanto, es importante esforzarse por mantener los precios en una trayectoria menos incierta. Más que un anuncio unilateral de reglas inamovibles de política, esto implicaría la existencia de un acuerdo implícito sobre el objetivo y la confianza del público (validada en los hechos) de que las autoridades se esforzarán por alcanzar ese objetivo y mantenerlo.

De cualquier modo una política de estabilización requiere que la meta que se le fije (aunque sea de manera imprecisa) a la tasa de inflación pueda ser satisfecha con razonable seguridad a lo largo de un período que vaya más allá de lo inmediato. En buena medida, éste es un problema fiscal: la tasa de inflación que se establezca como objetivo tiene que ser compatible con un volumen de recaudación del impuesto inflacionario que cubra las necesidades del sector público. Sin duda, no es fácil prever las presiones que se ejercerán en el futuro sobre la política fiscal, ni tampoco la evolución de la demanda de activos. Sin embargo es claro que cuando se busca aminorar la inflación, se acepta también limitar el financiamiento mediante la emisión de dinero; conviene entonces que la política se oriente a hacer defensible una tasa de inflación más baja teniendo en cuenta estas restricciones. Es decir, el sistema fiscal debe encontrar un sucedáneo para el crédito del Banco Central y, a lo largo de la estabilización, las redistribuciones de ingresos que se operen a través del presupuesto deben

cuadrar. La capacidad de generar ingresos por impuestos tiene que corresponder al volumen del gasto; entre otros requisitos, esto supone identificar con alguna precisión a los grupos que aportarían los recursos. Además, la pugna distributiva a través de los precios debe dirimirse de modo coherente: si no se acomodan las variaciones de costos por medio de alzas en la demanda global es evidente que si un grupo intenta aumentar su participación en el ingreso real con un aumento nominal, otros sufrirán una pérdida.

En última instancia, las políticas de estabilización implican siempre decisiones distributivas: se trata de reemplazar los mecanismos de redistribución que dan origen a presiones inflacionarias por otros que no surtan esos efectos. Como resultado, si bien la estabilización no es un juego de suma cero, es probable que algunos grupos se vean perjudicados. Este aspecto político de la estabilización es probablemente uno de los más complejos, en especial si se tiene en cuenta que las inflaciones intensas van acompañadas de serios conflictos distributivos. En América Latina, la búsqueda de la estabilización de precios se vincula muchas veces con políticas de corte conservador, indiferentes a la distribución de ingresos, o que producen transferencias en contra de los grupos de menores recursos. En teoría, este sesgo distributivo no parece ser condición necesaria de la política de estabilización. En realidad, esa política tendrá mayores probabilidades de éxito si puede conciliarse con una distribución de ingresos socialmente aceptable.

En los términos generales de esta discusión, parecería que un programa es tanto más sólido cuanto mejor definidas estén las metas de inflación que se busca alcanzar y las políticas que se aplicarán sobre un horizonte temporal más o menos largo. Sin embargo, a menudo, estas condiciones son difíciles de satisfacer. Y, de cualquier modo, el resultado final de las políticas depende fundamentalmente del manejo de la transición. Esto plantea dos cuestiones muy debatidas: a qué velocidad y con qué instrumentos conviene encarar un programa de estabilización.

2. La transición

Para que la estabilización sea efectiva, es imprescindible que tanto el conjunto de precios y salarios nominales como la demanda global crezcan a

un menor ritmo. El problema es definir cómo y a qué velocidad esa desaceleración ocurrirá en forma más o menos sincronizada y con la menor perturbación posible para la actividad económica. La discusión sobre el tema suele suponer que las autoridades regulan la demanda; se trata entonces de saber en qué forma se producirá el ajuste de los precios. En el análisis tradicional, la relación entre precios y cantidades se expresa con la curva de Phillips de corto plazo: los precios dependen de las expectativas y del exceso de demanda de bienes. Si las expectativas se basan en la inflación pasada o si existen rigideces contractuales (o de otro tipo) que dificultan las variaciones de precios, una reducción de la demanda nominal provocará necesariamente una caída de la actividad. La caída será tanto mayor cuanto menor la respuesta de los precios a la disminución del producto y cuanto más abrupta la deflación buscada. Esta clase de argumento lleva a aconsejar que la inflación se reduzca mediante una política gradual,³⁶ en particular, mediante sucesivas disminuciones en la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero; durante ese proceso, de cualquier modo, habría un período de menor producción.

Esa opinión ha sido cuestionada por los autores que utilizan las hipótesis de expectativas racionales y de equilibrio en los mercados. Esta corriente supone que los contratos, explícitos o implícitos, suelen ser flexibles, y se adecúan a los cambios en las condiciones de la economía. Así, no habría otro freno para los ajustes de precios que las deficiencias de la información corriente. La inercia de la inflación desaparecería si las previsiones del público variarían con la demanda global. En ese caso, la estabilización podría alcanzarse rápidamente y no tendría por qué ir acompañada de una recesión. Por otro lado, el análisis parte de la hipótesis de que las expectativas incorporan toda la información útil (en la medida en que estén disponibles los datos). Si, en última instancia, la inflación depende de la cantidad de dinero, las previsiones de precios se basarían en la política monetaria esperada. Por lo tanto, si el

gobierno está en condiciones de hacer creer que se ha producido un cambio permanente en el régimen monetario, de tal suerte que la demanda global será desde ese momento compatible con la estabilidad de precios, se ajustarán de inmediato las expectativas y los precios mismos. No necesariamente debe frenarse en forma brusca la expansión monetaria, porque las menores expectativas de inflación estimulan la demanda de dinero. Pero sí tendría que producirse un cambio visible en la política fiscal: debería haber una clara reducción de los déficit presentes y, en especial, de los que se prevén para el futuro, que mostrarán sin ambigüedad que el gobierno no tendrá que recurrir al impuesto inflacionario.³⁷

Más allá de los detalles particulares de este debate, parece evidente que la elección entre enfoques graduales o de choque depende de las condiciones iniciales. Cuando la inflación es moderada, es probable que numerosos contratos (salariales o de crédito) a plazos relativamente largos hayan sido pactados en términos nominales y con condiciones que reflejan el crecimiento observado de los precios. Independientemente de la rapidez de ajuste de las expectativas, una deflación lenta afectaría el valor real de esos contratos menos que una rápida. Por otro lado, las políticas graduales son potencialmente flexibles: permiten utilizar la información que se va recogiendo de acuerdo con la respuesta de la economía. Pero estas posibles ventajas resultan menos patentes, si se parte de una inflación muy alta. En estos casos, la inercia de los contratos es menor (aunque no desaparece por completo, salvo tal vez en las hiperinflaciones), porque la misma volatilidad de precios lleva a acortar los plazos de los acuerdos. Además, una transición prolongada puede representar un largo período de incertidumbre en el que el público continuaría adoptando sus decisiones de momento en momento a falta de una perspectiva definida a plazos más largos. La propia flexibilidad de las medidas, por otro lado, puede crear la impresión de que son reversibles, lo que haría más trabajoso el cambio

³⁶En esto parecen coincidir autores con distintas posturas teóricas. Véanse, por ejemplo, Laidler (1975, cap. 4), Gordon (1982). Cagan (1979, p. 224) sugiere que la mejor política posible está a mitad de camino entre una reducción muy lenta y el extremo opuesto.

³⁷El argumento fue desarrollado por Sargent (1981 y 1982), quien se apoya en la experiencia de las hiperinflaciones europeas y también por Bomberger y Makinen (1983). Sin embargo, Dornbusch (1985) ha puesto en duda que ese modelo se aplique estrictamente al caso de la inflación alemana de los años veinte.

de expectativas y aumentaría las presiones sobre las políticas.

El choque soslaya estos problemas, aunque impone condiciones estrictas para obtener buenos resultados. Una vez que se ha anunciado que la inflación sufrirá una brusca caída, es imprescindible que este efecto se produzca, que los costos del ajuste sean tales que no pongan en duda la viabilidad de las políticas y que el gobierno utilice sus instrumentos para sostener la estabilización. Hay escasas posibilidades de aprender sobre la marcha, especialmente en las etapas iniciales del programa: tienen que darse políticas bastante bien definidas y un control eficaz sobre los instrumentos; el gobierno, además, quizá debería estar dispuesto a subordinar algunos de sus restantes objetivos a la obtención de un efecto duradero sobre los precios. Esto subraya nuevamente la necesidad de un consenso social en torno al objetivo antinflacionario, pero también implica una fuerte demanda de congruencia, en las políticas: un programa de choque, por su propia naturaleza, es difícilmente reversible y su eficacia depende en parte de que esto sea percibido por el público; los costos de no obtener los resultados perseguidos son por consiguiente altos. Pero la congruencia la definen en modo distinto las diferentes teorías, sobre cuya validez o invalidez estrictas pueden haber dudas. La incertidumbre sobre el 'verdadero modelo' de la economía tiene especial peso en la estrategia de choque; en la medida en que se tenga en cuenta, es probable que las políticas no respondan a un esquema que se encuadre con precisión en algún marco teórico particular.

De cualquier modo, la tesis de las expectativas racionales destaca varias cuestiones importantes. Si la determinación del nivel general de los precios puede representarse como el resultado de las acciones del gobierno y de los individuos o de grupos privados, sobre las que influye la conducta que cada agente espera que adopten los demás, uno de los puntos esenciales de la estabilización será que las autoridades puedan asumir el liderazgo del juego, es decir, que logren que la política anunciada sea tomada como un dato por el público al decidir su comportamiento. Para ello es preciso, en particular, que el gobierno pueda regular la oferta monetaria sin verse apremiado por las necesidades fiscales, de manera de ir ajustando la liquidez de acuerdo

con la demanda de dinero a una tasa de inflación más baja. Cuanto más claramente sepa el público que el gobierno cuenta con esa capacidad, menor será el riesgo de que los precios no respondan a la política.

Ahora bien, este razonamiento no define el conjunto de condiciones de una estabilización bien lograda. En primer lugar, habría que definir las condiciones de la credibilidad: ¿cuándo pueden confiar las autoridades en que sus anuncios serán incorporados en las decisiones del público? Aunque podría emitirse un juicio sobre el particular en cada caso específico, la credibilidad es un concepto difuso.³⁸ Por otro lado, no parece evidente que un anuncio de cambio radical en la política fiscal y monetaria, aunque sea creíble, dé lugar a una modificación suficiente de las expectativas y de los precios.³⁹ Al margen de la posible existencia de rigideces contractuales, subsiste para los agentes el problema de inferir precios a partir de los instrumentos que ha fijado el gobierno.

Un anuncio sobre medidas monetarias y fiscales debe ser interpretado y transformado en

³⁸El problema de la credibilidad, en relación con las políticas de estabilización ha sido discutido por Schelling (1982) y Koromzay (1982). Recientemente se han desarrollado modelos en que el público va modificando su apreciación sobre la conducta futura del gobierno de acuerdo con las políticas que éste aplica efectivamente (véase por ejemplo, Di Tata 1983; Backus y Driffill 1984). Uno de los resultados de estos modelos es que las expectativas dependen de la reputación de las autoridades es que, incluso cuando éstas estén dispuestas a desacelerar incondicionalmente la demanda nominal, hay cierta probabilidad de que las expectativas no se ajusten enseguida: recién se aprendería que ha ocurrido un cambio en el régimen de políticas cuando se produce una recesión.

³⁹La credibilidad de la política fiscal también depende de las expectativas de precios. Al reducirse la inflación aumenta la recaudación impositiva real, porque disminuye el efecto del rezago entre el momento del pago y el del hecho imponible. Es decir, el déficit fiscal es en parte endógeno (véase Olivera, 1967; Dutton, 1971; Tanzi, 1977; Canavese, 1985). La disminución del rezago fiscal ha sido especialmente importante en las hiperinflaciones. Se ha sostenido, incluso, que en algunos casos la estabilización traería consigo el equilibrio fiscal, más que a la inversa (Liga de las Naciones, 1946, para el caso de las hiperinflaciones austríaca y húngara). La interdependencia entre déficit e inflación, por otro lado, introduce una ambigüedad: una política fiscal creíble para un público escéptico frente a las perspectivas de estabilización implicaría un sobreajuste (es decir, resultaría muy restrictiva) una vez que la inflación se redujo efectivamente.

expectativas de variaciones de precios y éstas, a su vez, en decisiones sobre precios y cantidades. Cada firma está interesada no sólo en la conducta que ella espera que adopte el gobierno, sino, también, y de modo principal, en lo que supone que harán sus proveedores y competidores y en cómo variarán los salarios. La incertidumbre sobre estos comportamientos no desaparece aunque haya habido un cambio creíble en la política.⁴⁰ El mismo problema se plantea para los trabajadores. Un cambio abrupto en la tasa de inflación exige un movimiento sincronizado del conjunto de precios. Si cada agente no percibe con claridad que el resto responderá a la política ajustando sus precios, tampoco tendrá incentivos para modificar suficientemente los que controla.⁴¹ Es decir, aun cuando haya cierta confianza en que el gobierno mantendrá el curso anunciado, no hay garantía de que una modificación súbita de la política monetaria y fiscal se refleje enteramente en los precios.⁴² Es probable que la tasa de inflación no se reduzca al mismo ritmo que la demanda nominal y que los precios relativos varíen de modo errático. Las perturbaciones que esto puede acarrear podrían poner en peligro la continuidad de las políticas. En esas condi-

⁴⁰Una buena parte de la discusión macroeconómica sobre el papel y la formación de las expectativas se basa en el contraste entre las expectativas adaptativas y las racionales; es decir, entre las previsiones que sólo dependen de la historia pasada de la variable y aquellas en que los individuos actúan como si conocieran el proceso que determina la variable. Esta disyuntiva es falsa. Suponer que los individuos son capaces de darse cuenta cuándo ha habido un cambio en las condiciones de la economía (y, por lo tanto, no extrapolan mecánicamente el pasado), no implica postular que las consecuencias de ese cambio se evalúen de modo acertado ni que los agentes predigan uniformemente sobre la base de un modelo determinado.

⁴¹Di Tata (1982) y Phelps (1983) han analizado este problema aplicando el concepto de "expectativas de las expectativas": los individuos deben prever en qué forma los demás harán sus predicciones; si cada uno confiara en que los demás modificarán sus expectativas ante el cambio de políticas, los precios se moverán hacia el equilibrio, pero, si eso no sucede, habría un desajuste.

⁴²El caso de las hiperinflaciones parece especial: en la medida en que la mayoría de los precios se ajusta en respuesta a un precio guía (como el tipo de cambio) es suficiente que ese precio se establezca para que lo haga el conjunto (Lopes, 1984). El problema de la sincronización se plantearía entonces en forma menos aguda que para las inflaciones menos rápidas.

ciones, es posible que la inflación no tienda a aproximarse al valor que correspondería a una respuesta de equilibrio.

Parece razonable que un programa de estabilización trate de evitar esos riesgos. Un instrumento para lograrlo es la política de ingresos. La intervención del sector público en la determinación de precios y salarios se equipara a veces a una política de estabilización; según otras opiniones, es una fuente de distorsiones injustificadas. Ninguna de estas posiciones parece acertada. La política de ingresos tendría por función facilitar la transición a una tasa de inflación más baja, de modo que los precios, en conjunto, varíen aproximadamente en correspondencia con la demanda global. No hay seguridad de que los mercados por sí solos produzcan este resultado; tampoco la política puede crear un sistema de precios por decisión administrativa. La eficacia de las medidas directas sobre los precios seguramente depende en gran parte de las condiciones y el modo en que se apliquen:

i) La política de ingresos se complementa con la regulación de la demanda global y no la sustituye. Cuando se aplican controles o se anuncian pautas de precios, el público debe confiar en que serán respetados. El sistema administrativo puede ocuparse de desviaciones específicas, pero no podrá ejercer un control completo sobre las transacciones.⁴³ Por lo tanto, las posibilidades de éxito de la política están supeditadas al hecho de que el programa en su conjunto se considere factible. Para ello el gobierno debe mostrar que está en condiciones de evitar grandes excesos de demanda a los precios pautados. La experiencia enseña que la generalización de mercados negros o la existencia de grandes discrepancias entre precios regulados y no regulados se resuelve por último con el abandono de los intentos de estabilización. Para evitarlo, es necesario que quienes fijan los precios encuentren que no obtendrán grandes beneficios eludiendo los controles: la demanda debe ser tal que no aparezcan perturbaciones en el abastecimiento ni se vean estimuladas las alzas extraoficiales de precios. Es decir, la información que reciben los agentes en los mer-

⁴³En este sentido, parecería que la administración de las políticas de ingresos con tasas altas de inflación es extremadamente compleja. Las políticas serían por lo tanto más viables con tasas bajas.

cados debería ser tal que reafirme la posibilidad de sostener la evolución de los precios, implícita en el programa.

ii) Por lo tanto, la política de demanda global tiene un papel central en la transición hacia un sendero de menor elevación de los precios. En principio, tendría que haber correspondencia entre el gasto y los precios, de modo de no generar grandes excesos ni insuficiencias de demanda. Sin embargo, es evidente que en esto no podrá lograrse una sintonía fina, no sólo por las conocidas dificultades de controlar con precisión el gasto nominal sino también porque a lo largo de la transición puede haber incertidumbre sobre la respuesta de las cantidades producidas frente a un estímulo de demanda. De cualquier modo, el manejo de instrumentos específicos probablemente deba variar de acuerdo con el criterio de los responsables de la política. En particular, si se ha producido un cambio apreciable en la tasa de inflación, habría modificaciones en la demanda de activos que no pueden preverse con exactitud. En ese caso, no parece conveniente fijar metas estrictas para los agregados monetarios. Al respecto subsiste el problema de distinguir los movimientos de la tasa de interés que son atribuibles a cambios en las expectativas de inflación de aquellos que responden al estado de la liquidez.

iii) Cuando se regulan los precios y los salarios se está sobredeterminando la economía: el estado resultante no puede así describirse como de equilibrio. No se permite que los precios relativos varíen en respuesta a las condiciones de los mercados. Esto no es inocuo. Pero el argumento que sostiene que la política de ingresos es inconveniente porque produce distorsiones en los precios tiene poca solidez. ¿Cuál es la alternativa? En una inflación errática, los precios relativos surgen de un juego de adivinanzas que se asemeja poco a un equilibrio; es muy probable que el ajuste de los precios frente a una desaceleración de la demanda ocurra de modo igualmente desordenado. En esas condiciones, los precios relativos determinados por el mercado no serán un patrón de referencia útil. La estabilización de los precios en conjunto parece un requisito para que se pueda empezar a formar un sistema coherente de precios; la sobredeterminación inicial es entonces una manera de acelerar el proceso que a ello conduce.

De cualquier modo, las restricciones que la administración de precios impone a los movimientos de precios relativos pueden plantear un problema a la política antinflacionaria si es que se producen grandes excesos de demanda de algunos bienes, o bien si algunos grupos estiman que soportan una carga desproporcionada. Es casi inevitable que surjan algunos casos de este tipo, sin que necesariamente peligre la política en su conjunto. Sin embargo, es importante que no se produzcan atrasos que lleven en algún momento a fuertes aumentos de algunos precios nominales. Esto indica, por un lado, que la intervención estricta sobre los precios tendría que tener una duración limitada, hasta tanto se pueda confiar en que la tasa de inflación más baja esté incorporada en las decisiones de precios. Por otra parte, importa que el punto de partida de los precios relativos, especialmente de los de mayor significado macroeconómico (tipo de cambio real, salario real, precios del sector público) sea tal que evite desequilibrios importantes. Este es un aspecto particularmente complejo, en especial cuando la situación de partida hace difícil aplicar normas históricas como marco de referencia y hay fuertes conflictos sobre la distribución de ingresos. Con todo, es necesario afrontar este hecho: nuevamente sería utópico pensar que la búsqueda de un conjunto aceptable de precios relativos no sufrirá perturbaciones en un clima de alta inflación.

En todo caso, en algún momento los precios relativos deben variar y esto implicará movimientos ascendentes de algunos valores nominales. También parece cierto que la aplicación de una política de ingresos puede provocar incertidumbre acerca de la posibilidad de mantener tasas reducidas de inflación, sobre todo cuando ha habido experiencia de alzas bruscas en los precios al ceder los controles. Este hecho subraya la necesidad de una política de demanda compatible con el sendero de precios elegido, de manera de crear confianza de que no se producirá ese efecto. Puede haber también un aprendizaje inverso: si durante un tiempo los precios administrados se mantienen sin perturbaciones apreciables, habría un refuerzo de las expectativas; si así ocurre, los ajustes requeridos en los precios relativos no implicarán necesariamente una gran aceleración en el conjunto de los precios nominales. Por otro lado, es probable que, al mediar un

período de precios relativamente estables, las demandas dirigidas a cada firma se hagan más elásticas porque, al ser menos volátiles los precios disminuye el costo de búsqueda de los compradores. Si la perciben las firmas puede transformarse en un incentivo para una mayor competencia de precios.

Aplicar una política de ingresos en conjunto con las políticas de demanda tiene por objeto reducir el efecto negativo de la estabilización sobre la actividad. Pero es difícil que puedan evitarse por completo las perturbaciones. En la medida en que las expectativas no se ajusten rápida y totalmente, la tasa de interés real puede ser elevada, como sucede con frecuencia en los comienzos de los programas de estabilización. Por otra parte, es posible que, especialmente cuando se busca una deflación rápida, haya un período en que la incertidumbre en torno a los precios pueda contraer la oferta. Además, tanto desde el punto de vista fiscal como desde el de los precios relativos, una política intinflacionaria es necesariamente no neutral: habrá sectores cuyo ingreso real se reduce y aunque otros mejoren su posición (en especial aquellos sobre los que recaía más intensamente el impuesto inflacionario), los

efectos sobre el gasto pueden no compensarse totalmente y de inmediato. La estabilización, asimismo, puede poner de manifiesto pérdidas en que venían incurriendo individuos o sectores, pero que no percibían con exactitud o esperaban recuperar en algún momento. A plazo más largo, algunas actividades, cuyos beneficios estaban ligados a la inestabilidad de precios, o que estaban organizadas en función de ella, también tendrían incentivo para contraerse.

Cuando se parte de una inflación elevada, por lo tanto, no parece posible que la transición a una economía más estable ocurra sin algunas dislocaciones. En las condiciones a que hacen frente muchas economías latinoamericanas, reducir la inflación es particularmente difícil por la carga de la deuda externa que pesa sobre el ingreso real y el presupuesto. Pero también, en una economía con alta inflación no puede alcanzarse un funcionamiento más o menos coordinado. Sin una cierta estabilidad de precios hay poco lugar para políticas de crecimiento y de redistribución ordenada de los ingresos. En esencia, la estabilización sería un esfuerzo por permitir que esas políticas se lleven a cabo; a más largo plazo, la estabilización depende de ellas para sostenerse.

IV

Una política de estabilización de choque: el caso del Plan Austral

En las secciones anteriores se enfocó la inflación desde un punto de vista analítico. Aunque al tratar este tema no es posible dejar de aludir, aunque sea implícitamente, a situaciones concretas (y en la exposición anterior quizás influyó la experiencia argentina) la discusión se mantuvo en un plano general. En esta sección se tiene en vista otro objetivo: comentar un programa de estabilización específico y de características particulares. El interés del Plan Austral aplicado en la Argentina proviene, por un lado, de la magnitud de la inflación que dio origen al programa (cerca de 1% diario) y, por otro, del conjunto de instrumentos utilizados a fin de frenarla abruptamente. Se trata de describir las condiciones que

llevaron a la inflación hasta valores extremadamente altos, comentar el contenido del programa y señalar algunos de sus primeros efectos.⁴⁴

La Argentina tiene una larga tradición inflacionaria. No es que no haya habido intentos de estabilización. En realidad, desde el decenio de 1950 se vienen aplicando variadas políticas para moderar la inflación. Esos experimentos fueron de diverso tipo, según las características de los

⁴⁴Es cualitativa y muy breve la descripción hecha aquí de la evolución económica argentina en los últimos años y en los primeros meses de aplicación del programa. Descripciones más detalladas aparecen en CEPAL (1980 a 1984) y en uno de los ensayos contenidos en CEPAL (1986).

gobiernos que los ensayaron y también en función de las teorías en boga en cada momento. Los programas comprendían restricciones de demanda de tipo convencional (en 1959 y en un breve episodio en 1977/78), políticas de ingresos (en la forma de congelamiento generalizado, en 1952 y 1973; congelamiento de salarios y fijación del tipo de cambio con acuerdo voluntario de precios en 1967; una breve tregua de precios en 1977) y, más recientemente, en 1978-1981, una política basada en el preanuncio del tipo de cambio con una devaluación decreciente. De hecho, esos programas no tuvieron resultados duraderos, si bien en algunos casos hubo descensos transitorios (a veces marcados) en la tasa de inflación.

La recurrencia de ensayos de estabilización, ruptura de las políticas y nuevos intentos ha tenido varias consecuencias. En primer lugar, la repetición de la secuencia implicó una gran inestabilidad en las políticas. Esa volubilidad, además, ha sido incorporada a las expectativas: en la Argentina, las políticas pueden contar con menos confianza por parte del público que en países con una historia económica menos turbulenta, tanto más cuanto los programas anteriores han probado ya una gran variedad de instrumentos potenciales de estabilización. Pero los costos de la inflación son generalmente reconocidos. De ahí que sea intensa la demanda de estabilización y, al mismo tiempo, grandes las dificultades para llevarla a cabo.

La tasa de inflación argentina ha sido extraordinariamente alta en los últimos años, aun tomando como punto de referencia los patrones habituales del país. Desde 1974, la velocidad de elevación de los precios no fue inferior al 100% anual en ningún año (con una breve excepción en 1980); en el último quinquenio se ha observado una persistente aceleración, hasta culminar en tasas de inflación del orden del 30% mensual o aún superiores a mediados de 1985. Esta rápida aceleración estuvo asociada con la profunda crisis que se originó en el quiebre del programa de liberalización económica y de tipo de cambio preanunciado.

Hacia fines de 1980, el tipo de cambio real se encontraba en un valor anormalmente bajo: aunque era menos acelerada el alza de los precios internos, se estaba muy lejos de haber convergido al sendero de la paridad del poder adquisiti-

vo. Al mismo tiempo, la deuda externa había crecido apreciablemente. El sector público, en especial, había contraído grandes deudas en divisas, que financiaron el déficit en cuenta corriente y una rápida salida de capitales privados (si bien parte del sector privado también había incrementado su endeudamiento). La actividad de los sectores productores de bienes comercializables ya había comenzado a disminuir, debido en especial a la competencia de los bienes importados. El sistema financiero interno, que se había expandido fuertemente en los años anteriores, atravesaba por serias dificultades por efecto de la irregular recuperación de los créditos. Por otro lado, era previsible que se agudizaran las tensiones sociales, pese a que los salarios reales se habían recuperado en parte luego de la abrupta caída registrada en 1976-1978.

El estado de la economía encerraba un fuerte potencial inflacionario. La devaluación, que resultaba inevitable en vista de la situación del balance de pagos, debía reflejarse en los precios internos, no sólo por su impacto directo, sino también por las repercusiones secundarias típicas de una economía adaptada a la inflación. Un aumento del tipo de cambio real, por otro lado, tendría un efecto directo sobre las finanzas públicas (al incrementar el valor real de los servicios de la deuda) y también generaría presiones para que hubiera una transferencia subvencionada de la deuda privada al sector público. Asimismo, el elevado endeudamiento interno creaba demandas de reducción de las cargas financieras de las empresas, ya fuera con subsidios o con una mayor inflación.

De este modo, se fueron produciendo sucesivos embates inflacionarios a medida que las acciones del gobierno se iban ajustando, en un clima de gran inestabilidad política y económica, a las presiones que se acumulaban. A lo largo de 1981, el tipo de cambios subió cinco veces, sin que mejorara en gran medida la situación de pagos externos: no se interrumpió la caída de reservas y siguió aumentando fuertemente la deuda, sobre todo la del sector público. Al término del conflicto de las islas Malvinas, a mediados de 1982, se decidió una nueva devaluación de gran magnitud y una reforma en el sistema financiero, dirigida a mejorar la situación de los deudores. Entre las principales medidas de esta reforma, se decidió la extensión de los plazos para la devolución

de los créditos bancarios y el Banco Central tomó a su cargo la fijación de la tasa de interés en el segmento más importante de préstamos y depósitos. Como esta tasa resultaba muy inferior a la inflación esperada, se observó un brusco descenso de la demanda de activos líquidos, lo que repercutió sobre los mercados de bienes. Con ello, se produjo una licuación de deudas (la que prosiguió en los años siguientes), a costa de un nuevo aumento de la tasa de inflación.

A lo largo de este período, varios hechos se combinaron para incrementar el déficit fiscal. Por un lado, se elevaron fuertemente los servicios de la deuda externa pública (de menos de un 1% del PIB en 1980 a más de un 6% en 1982), debido no sólo al mayor endeudamiento propio del gobierno y a las altas tasas de interés, sino también a que el sector público se fue haciendo cargo gradualmente de la deuda privada. Si bien entre las medidas adoptadas en 1982 se incluyó el rescate de los títulos internos del gobierno en manos del público (particularmente las letras de tesorería y los valores ajustables), como consecuencia de la reforma financiera hubo un significativo aumento en los encajes bancarios remunerados, lo que provocó grandes déficit de caja para el Banco Central (o "déficit cuasifiscal", como se lo denomina generalmente en Argentina). Por otro lado, la caída de la actividad (que alcanzó su punto mínimo a mediados de 1982) y la misma aceleración de los precios reducían los ingresos tributarios: la declinación fue de más de 5% del PIB en dos años. Es decir, tanto la absorción por parte del gobierno de potenciales pérdidas patrimoniales del sector privado, como el peso de los intereses externos y las propias condiciones recesivas e inflacionarias se unían para deteriorar las finanzas públicas. Frente a esto, las autoridades fueron recurriendo cada vez en mayor grado al crédito del Banco Central. Al mismo tiempo, la demanda de dinero se reducía sensiblemente. De este modo, las necesidades de recaudación del impuesto inflacionario aumentaban, mientras que se contraía la base imponible.

En 1983 la inflación creció aun más, hasta alcanzar un promedio del 17% mensual en el último trimestre. Este fue un proceso confuso, en el cual actuaron en conjunto un déficit fiscal extremadamente alto (el financiamiento del sector público a través del Banco Central y la variación

de pasivos de corto plazo superó el 17% del PIB), una fuerte presión salarial y el intento por parte del gobierno por mantener el valor real del tipo de cambio y de las tarifas de los servicios públicos. En este período se acentuó la inestabilidad de la política económica: el gobierno militar, ya muy debilitado, tuvo como objetivo principal en su manejo económico absorber las diversas presiones hasta alcanzar las elecciones fijadas para el mes de octubre. Así, en un clima de gran turbulencia las autoridades constitucionales se hicieron cargo del gobierno a fines de 1983.

Por ese entonces, existía una variedad de demandas que requerían atención. Luego de la crisis externa de 1980 (agravada por el peso de los intereses de la deuda, la interrupción de los flujos de crédito y la caída en los precios de exportación) la economía había efectuado un pronunciado ajuste, aunque de características especiales. Entre 1980 y 1983, las importaciones de bienes se redujeron a menos de la mitad, de manera que se generó un apreciable saldo en el balance comercial. Ese ajuste afectó a la producción interna, aunque a partir de 1982 se había observado una fuerte resustitución de importaciones, que contribuyó a la recuperación del producto industrial, luego de una intensa caída. Desde el punto de vista del gasto, el hecho más significativo fue el abrupto descenso de las inversiones: no sólo el financiamiento era escaso, sino que también se había deprimido el espíritu de inversión. La fuga de capitales de principios de los ochenta había reflejado, aparentemente, no sólo un movimiento especulativo de corto plazo, sino una generalizada desconfianza sobre el futuro de la economía. Esto, unido a la magnitud y la urgencia de los compromisos de la deuda, limitaban severamente el crecimiento. Por otro lado, existían fuertes tensiones sociales: prácticamente todos los grupos reclamaban mejoras en sus ingresos. Al mismo tiempo, la inflación se había elevado fuertemente, y sus costos eran manifiestos, pero también era claro que resultaría difícil controlar el déficit fiscal y morigerar la pugna distributiva que se manifestaba a través del sistema de precios.

Inicialmente, el gobierno trató de conciliar un crecimiento en el producto y en los salarios reales con una desaceleración gradual de la inflación, mientras se ensayaban negociaciones con los acreedores externos. Se anunció una política

de reducción del déficit fiscal, basada en la contracción de gastos en defensa y seguridad y una mayor eficiencia en la administración tributaria. Pero, al comienzo, la política antinflacionaria consistió principalmente en la fijación de pautas mensuales para los principales precios (tipo de cambio, salarios, tarifas de servicios públicos, precios industriales, tasa de interés regulada), en un intento por guiar los costos y las expectativas. Esta política resultó frágil: la inflación superó a las pautas, de modo que hubo un desajuste entre los precios regulados por las autoridades y aquellos que no lo estaban.

A lo largo del año, las autoridades mostraron una preocupación creciente por el control de la demanda global. Esto se tradujo en una disminución de los gastos corrientes del gobierno en bienes y servicios no personales y en una reducción de la inversión pública aunque, como contrapartida, no se concretó el aumento esperado en la recaudación impositiva. Hubo también un cambio en la política de precios y salarios: mientras que las pautas salariales (cuya aplicación se fue limitando al sector público) se hicieron más restrictivas, el gobierno trató de recuperar el valor real del tipo de cambio y los precios de los servicios públicos. Hacia fines de 1984, por otro lado, luego de firmado un acuerdo de crédito contingente con el FMI, se endureció la política monetaria.

Durante 1984, en síntesis, aumentaron el producto y los salarios reales y, al mismo tiempo, se obtuvo un significativo superávit de comercio exterior, mientras que se avanzaba en la negociación externa. Sin embargo, hacia fines del período se apreciaban síntomas de que la expansión real se había interrumpido. Por otro lado, la tasa de elevación de los precios no mostraba una tendencia decreciente. Las tasas de inflación se mantenían en el orden del 20% mensual y, probablemente, la mayoría del público esperaba una aceleración hacia tasas aún más elevadas.

La política de ajuste gradual aplicada en 1984 no logró desacelerar simultáneamente los costos, la demanda global y las expectativas de manera de que hubiera un efecto definido sobre los precios. Aunque existía el propósito de contener las alzas de precios, no se había producido un cambio en el régimen inflacionario. Las políticas de ingresos y de demanda, actuando por separado y con distinta intensidad según el mo-

mento, no se habían mostrado eficaces para guiar a los precios. La resistencia de éstos se acentuaba por la aparente reversibilidad de las políticas y por la generalizada (aunque imperfecta) indización. Tanto por su efecto sobre las finanzas públicas (a través del rezago fiscal y de las pérdidas operativas del Banco Central) como por los mecanismos de ajustes de precios y salarios que inducía, la inflación tendía a perpetuarse o a acelerarse, especialmente cuando se producían aumentos en precios relativos básicos: carne, tipo de cambio, tarifas de empresas públicas. Esto, a su vez, aumentaba los costos probables de las medidas antinflacionarias y las hacía poco creíbles; la situación tenía, por lo tanto, las características de una suerte de círculo vicioso. Por otro lado, los efectos de la altísima inflación eran patentes: se apreciaba claramente la generalización de las conductas especulativas, asociadas con la volatilidad de precios. De ahí que se planteara la urgencia de un esfuerzo de estabilización.

La experiencia de alta inflación produjo cambios apreciables en las modalidades de fijación de salarios y precios y en los contratos de deuda. Estos se manifestaron especialmente en el acortamiento de los plazos de las decisiones. En los últimos años, los precios de los servicios públicos y los salarios se reajustaban mensualmente.⁴⁵ Es probable que la indización salarial basada en el alza de los precios del mes anterior haya sido una práctica corriente; sin embargo, resulta difícil precisar con qué generalidad y cuán sistemáticamente se aplicaba esa regla. Es poco lo que se sabe sobre la formación de precios en el sector privado, aparte que, hacia mediados de 1985, los aumentos se sucedían varias veces por mes. Probablemente, las decisiones de precios respondían a

⁴⁵Frenkel (1984 a) encontró pruebas de que los aumentos salariales se practicaban trimestralmente hasta 1982. Al acelerarse la inflación, el período de ajuste se redujo a un mes. Conviene mencionar, sin embargo, que el período de pago de las remuneraciones (mensual para los empleados, casi siempre quincenal para los obreros) se mantuvo en general inalterado con respecto a lo que había sido en épocas en las que la inflación fue mucho más reducida. Como los asalariados probablemente tenían, en su mayoría, limitado acceso al uso de los sucedáneos del dinero, ello tendía a sostener la demanda monetaria. Puede conjeturarse que, en caso de haber proseguido la inflación a ritmos del orden del 1% diario, se habrían modificado las prácticas de pago, con lo que se habría acentuado aún más el rechazo del dinero.

procesos complejos y poco regulares, en que, además del traslado (más o menos automático) de los costos corrientes actuaban también las conjeturas que cada empresa se iba formando sobre la evolución futura de los precios de sus insumos y de su demanda. Los precios reflejaban el intenso proceso de inestabilidad inflacionaria. A diferencia de lo ocurrido en las hiperinflaciones europeas, no se había establecido un patrón generalmente aceptado (como el valor de las divisas) para la fijación de precios. Todo ello implicaba que, si bien los ajustes de precios y salarios habían tendido a sincronizarse, los factores de inercia inflacionaria no habían desaparecido por completo; tampoco se podía identificar una única variable básica capaz de guiar al sistema de precios de manera de romper la tendencia inflacionaria.

Los mercados de crédito se concentraban también en operaciones a plazos muy cortos. En general, las operaciones financieras se realizaban a unos pocos días de plazo y a tipos de interés que reflejaban el promedio de las expectativas de variación de precios. Para contratos de cierta duración (como el alquiler) se utilizaban variadas cláusulas de indización. Aparentemente se había generalizado la práctica de ajustes mensuales, aplicando índices de precios del mes anterior. En otros términos, la mayoría de los contratos de crédito incorporaban con rapidez, pero no instantáneamente, las fluctuaciones de los precios.

Estas condiciones eran propicias para una deflación abrupta, ya que no había grandes rezagos en los ajustes de precios y en los contratos. Sin embargo, para obtener una baja considerable en la tasa de inflación debía definirse un sistema para atacar los elementos de inercia todavía presentes y lograr así que se produjera un cambio muy rápido en las conductas del público, además de actuar sobre las finanzas públicas.

En algún momento, a principios de 1985, el gobierno habría comenzado a considerar una estabilización de choque. Una de las principales características de este programa era que se buscaría controlar simultáneamente el conjunto de posibles elementos inflacionarios. Desde este ángulo, el plan de estabilización era congruente con una variedad de hipótesis sobre las fuentes de aumento de los precios y, según muchas de estas hipótesis, algunos de sus instrumentos resultarían redundantes. Con esto, el gobierno trataba

probablemente de disminuir los riesgos de no lograr un resultado definido, lo que le habría impuesto costos muy altos.

El análisis de las autoridades, expresado en los discursos que acompañaron al anuncio del programa en junio de 1985, se apoyaba en la experiencia de los anteriores intentos de estabilización. El gobierno descartaba la posibilidad de un nuevo intento de deflación gradual, ya que juzgaba inaceptable que se mantuvieran por largo tiempo tasas de inflación de la magnitud de las vigentes. Se deseaba el empleo unilateral de las políticas de precios y salarios: si éstas no se armonizaban con la demanda global se produciría tarde o temprano una desbandada de los precios. De acuerdo con ese mismo análisis, entonces, debía haber un cambio visible en la política fiscal y monetaria, no sólo para asegurar que la demanda global se adecuara a una variación de precios mucho menos rápida, sino también para orientar las expectativas de un grupo importante del público. Ese último objetivo hacía deseable que el gobierno anunciara explícitamente que habría una modificación en el manejo de las políticas. Pero también se estimó que no bastaba ese anuncio: si no se superaba la inercia de los precios y se mostraba con claridad que éstos dejarían efectivamente de aumentar, se corría el riesgo de una débil respuesta inicial, lo que amenazaría el cumplimiento de los anuncios fiscales y monetarios (dado que el rezago fiscal seguiría actuando) y se agudizaría la recesión. Se asignaba a la política de ingresos el papel de producir un freno abrupto y simultáneo al crecimiento de costos y precios de un modo lo suficientemente definido como para que ello se incorporara a las expectativas. Por último, dado el propósito de cortar bruscamente la inflación, debían preverse las posibles redistribuciones que ocurrirían al transformarse súbitamente las altas tasas nominales de interés sobre operaciones ya pactadas en tasas reales igualmente elevadas, o al utilizarse indizaciones, basadas en la inflación anterior para el ajuste de pagos después de que los precios se hubieran frenado. El programa incluía un sistema de conversión de deudas (de la vieja moneda a una nueva) que, de hecho, funcionaba traduciendo a valores nominales decrecientes en el tiempo el deterioro del poder adquisitivo de los pagos futuros que habría implicado una elevación de precios como la que se venía registrando antes del programa.

Este mecanismo buscaba neutralizar el efecto del cambio súbito en la tendencia de los precios sobre los pagos comprometidos anteriormente.

En los meses previos al anuncio del programa, el gobierno prestó especial atención a mejorar la situación fiscal y a aumentar los valores reales de las tarifas de servicios públicos y del tipo de cambio. También hubo una rápida liberalización de los precios industriales, y se alentó la recuperación del precio del ganado vacuno, que se había atrasado sensiblemente. Estas políticas, que buscaban establecer valores sostenibles para los principales precios relativos, implicaron una aceleración en el crecimiento de los precios y repercutieron también sobre la actividad y los salarios reales (especialmente en el sector público). Como no había muchas señales de que fuera inminente un programa de estabilización, es probable que las expectativas inflacionarias se elevaran fuertemente, en un clima de gran tensión. Esta se volvió crítica en la primera quincena de junio, cuando se produjo un alza inesperada en el precio de los combustibles, se anunció una devaluación (con propósitos principalmente fiscales, ya que estaba combinada con nuevos impuestos de comercio exterior) y circularon rumores (a menudo inexactos) sobre el contenido del plan.

El programa fue dado a conocer el 14 de junio, de una manera que transmitía sin ambigüedades que el gobierno lo había adoptado como una opción "de todo o nada". Se anunció una fuerte disminución en el déficit fiscal previsto para el segundo semestre del año;⁴⁶ ello permitiría que la Tesorería dejara de demandar créditos del Banco Central. En otras palabras, se suspendía el financiamiento del gobierno a través de la emisión monetaria;⁴⁷ este compromiso tendría una duración indefinida. Simultáneamente se decidió un congelamiento general de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas de servicios pú-

⁴⁶Tal vez se aprecie mejor la magnitud del ajuste fiscal previsto en el programa si se considera que, descontados los intereses de la deuda externa, la proyección implicaba un exceso de ingresos sobre gastos.

⁴⁷Antes del anuncio, el Banco Central había otorgado fuertes créditos al gobierno, que éste utilizó para formar un colchón financiero, destinado en parte al pago del medio aguinaldo de junio en la Administración Pública. La utilización de una emisión inicial para financiar un desajuste transitorio en las cuentas del gobierno fue una práctica general en los programas contra las hiperinflaciones de los años veinte.

blicos. Los precios quedarían congelados en sus valores del 12 de junio (lo que implicaba no convalidar los numerosos aumentos de precios aplicados en los días anteriores al anuncio); los salarios quedarían fijos luego del aumento sobre las remuneraciones del mes de mayo que correspondía según la regla de indización previamente aplicada. El congelamiento sería transitorio, pero no se fijaba un plazo. La tasa de interés de los depósitos en el segmento regulado se estableció en 4% al mes; es decir, en un valor mucho mayor que la tasa de inflación implícita en el congelamiento, pero muy inferior a la tasa del 28% mensual vigente anteriormente. Por último, se anunció la creación de una nueva unidad monetaria (el austral); el circulante y los depósitos exigibles quedarían transformados automáticamente en la proporción de un austral cada mil pesos; las deudas fijadas en pesos (o ajustables según índices que reflejaban la inflación en pesos anterior a la reforma) se cancelarían aplicando una escala de conversión que implicaba una depreciación diaria del peso respecto del austral.

Las características del programa de estabilización requerían que se produjera un cambio abrupto en la actitud del público. De hecho, aunque la reacción inicial de los principales grupos sociales fue de cautela, u oposición, hubo un notable vuelco de expectativas del público en general. Es difícil discriminar la parte que tuvieron en ello los anuncios específicos (como el compromiso monetario-fiscal o el congelamiento) pero, sin duda, influyó el hecho de que el programa mostró una decisión clara por parte de las autoridades de usar sus instrumentos para actuar sobre la inflación: la reacción del público reveló que existía una fuerte demanda de estabilidad. Esto no implica que las expectativas se ajustaran de inmediato a un aumento nulo de los precios, pero sí que se abrió un compás de espera en el que se descartaba ya la posibilidad de una explosión hiperinflacionaria. En lo inmediato, esta actitud se manifestó en una intensa búsqueda de precios por parte de los consumidores, en la generalizada renovación de los depósitos bancarios a tasas de interés mucho más bajas que unos días antes y en la caída del tipo de cambio paralelo.

La aplicación del congelamiento de precios tropezó al comienzo con ciertas dificultades: durante algunas semanas hubo incertidumbre so-

bre los precios de muchos productos. Esto perturbó las transacciones y (junto con la contracción de la demanda de consumo) fue probablemente una de las causas de la brusca merma de la actividad registrada en los meses de junio y julio. Luego de ese primer momento, se observó una muy marcada atenuación en el aumento de los precios, y los mercados, salvo excepciones particulares, funcionaron normalmente. El índice de precios mayoristas aumentó a un ritmo inferior al 1% mensual entre julio y noviembre. Los precios al consumidor variaron más rápidamente (alrededor del 2,5% mensual, en promedio, si se elimina el efecto de arrastre de los fuertes aumentos de la primera parte de junio sobre los índices del mes siguiente), debido al alza de los precios de los servicios y de algunos bienes primarios. De hecho, parece haber habido un cierto deslizamiento de los precios (y de los salarios); de cualquier modo, la disminución de la inflación fue abrupta y bien definida.

La reducción del déficit fiscal se debió a varias causas. Por un lado, en los meses previos al programa hubo una fuerte alza en el valor real de las tarifas públicas. Además, la propia caída en la tasa de inflación eliminó gran parte del efecto del rezago fiscal, de modo que la recaudación impositiva aumentó notoriamente. Los ingresos de caja del gobierno crecieron también por los mayores impuestos al comercio exterior y por la aplicación de un empréstito obligatorio (vinculado con los ingresos y patrimonios imponibles de 1984). Por otro lado, los salarios del sector público se mantuvieron más bajos que el año anterior, y se redujeron los gastos de inversión. En consecuencia, la Tesorería del gobierno central consiguió equilibrar aproximadamente egresos e ingresos y pudo abstenerse efectivamente de demandar créditos al Banco Central. El ajuste fue menos profundo en las provincias y las empresas del Estado. De este modo, la caída del déficit del sector público en su conjunto, si bien muy significativa, fue aparentemente algo inferior a la prevista.

La creación de dinero se desaceleró marcadamente en la última parte de 1985, aunque mucho menos que los precios. La expansión monetaria se alimentó con la acumulación de reservas (debida al superávit en el balance comercial y al ingreso de capitales, alentado por la gran diferencia entre la tasa de interés interna y la varia-

ción nula en el tipo de cambio), los redescuentos al sistema financiero y los pagos del Banco Central sobre los encajes; la creación monetaria por estas fuentes fue esterilizada en parte (a un alto costo para el Banco Central) con aumentos de los requisitos de efectivo. Hubo significativos cambios en las carteras de activos financieros: creció la demanda de medios de pago y depósitos a interés, mientras que se redujeron los depósitos ajustables por índices de precios y el tipo de cambio paralelo (con algunas oscilaciones) mantuvo una tendencia estable. Esto aparentemente reflejaba el brusco cambio de las expectativas de inflación. Sin embargo, las tasas de interés no reguladas variaron por encima del 5% mensual; ello sugiere que, luego de algunos meses, persistían expectativas inflacionarias no despreciables.⁴⁸

Una vez pasado el desajuste inicial, la demanda global mostró una cierta recuperación. Si bien el nivel de actividad hacia fines de 1985 quedaba muy por debajo de los máximos anteriores, se observaba un aumento de la producción con respecto a los exiguos registros de junio y julio de ese año, y los inventarios eran relativamente normales. Por consiguiente, se interrumpió la caída en las horas trabajadas y el empleo. Con respecto a los salarios reales, la comparación entre períodos con muy distintas tasas de aumento de precios presenta dificultades, porque, con alta inflación, el poder adquisitivo de un ingreso nominal determinado depende críticamente del momento en que éste es percibido y del perfil temporal del gasto. En términos generales, las remuneraciones reales parecen haber disminuido levemente desde los comienzos del programa; a fines de 1985 se encontraban por debajo de los valores del año anterior (en especial, en el sector público), aunque superaban los mínimos de principios del decenio.

Sería prematuro pretender evaluar con precisión los resultados del programa.⁴⁹ Sin embar-

⁴⁸Sin duda, el nivel de la tasa de interés puede haber obedecido a otras influencias: uno de los problemas que planteaba el estado de la economía era identificar hasta qué punto las tasas de interés reales *ex ante* eran tan elevadas como surgía de la comparación de las tasas nominales con el alza efectiva de los precios. Por otro lado, los elevados costos de la intermediación financiera implicaban márgenes muy grandes entre las tasas de captación y de préstamo, y encarecían el crédito.

⁴⁹Este trabajo fue terminado en diciembre de 1985.

go, evidentemente se produjo una disminución apreciable en la tasa de inflación, con un costo relativamente bajo en función de las pérdidas de producción luego del brusco cambio. Por otro lado, unos meses después de anunciado el programa, se observaban síntomas, aún incipientes (porque la incertidumbre no había desaparecido), pero significativos, de una modificación de las conductas económicas: los demandantes podían aprovechar la mayor facilidad para comparar precios, se apreciaba cierto aumento del crédito para consumo y, aparentemente, las empresas ponían mayor atención en el cálculo de sus costos. En general, el horizonte temporal de las decisiones parecía haberse ampliado más allá de las pocas semanas que constituían el futuro predecible durante la gran inflación.

Quedan naturalmente algunas preguntas sin contestar: ¿en qué medida serían sostenibles las tasas bajas de inflación, y qué puede esperarse del comportamiento de la economía en las nuevas condiciones? El programa de estabilización estuvo encaminado a controlar una situación de emergencia. Como tal, algunos de sus elementos tuvieron un carácter transitorio. El congelamiento de precios y salarios fue útil para cortar la inercia de los precios y para dar un marco de referencia a las expectativas. Como la memoria inflacionaria no pudo desaparecer en unos pocos meses, probablemente sigan siendo necesarias guías de políticas de ingresos que orienten la formación de precios. Al mismo tiempo, un congelamiento prolongado (incluso como el utilizado, que no se aplicó con rigidez) inhibe los movimientos de los precios relativos y, por la experiencia previa del país, puede crear también expectativas desfavorables. Se plantearía así la necesidad de definir reglas para la política de ingresos que permitan alargar el horizonte temporal del programa sin la rigidez del congelamiento. Es probable que de ello dependa en parte la reducción de las tasas de interés, que se mantenían aún muy altas hacia fines de 1985. También parece importante que el gobierno pueda mostrar que está en condiciones de sostener, en forma más permanente, un déficit fiscal reducido.

Tanto desde el punto de vista fiscal como desde el de los precios y salarios se plantean cuestiones de distribución. La incipiente estabilización ha permitido que la economía se desenvuelva con un grado mayor de racionalidad; ello

no implica de por sí que la crisis se haya superado. Es previsible que una economía que había llegado al borde de la hiperinflación tenga una recuperación difícil. En circunstancias como las que atraviesa la Argentina es de esperar que subsistan fuertes demandas insatisfechas de mayores remuneraciones, mayores márgenes de ganancia y transferencias a través del presupuesto. El programa de estabilización implicó un cambio de fondo en el modo en que se establecen las decisiones económicas: el gobierno tomó la iniciativa al formalizar sus anuncios, lo que fue implícitamente aceptado por los demás actores. Esto puede haber obedecido a la gravedad del estado de la economía y, probablemente, también al esfuerzo del gobierno por repartir los costos (y los beneficios) de la estabilización. Pero, sin duda, algunos sectores han tenido pérdidas. A la larga, los grupos sociales no abandonarán sus reivindicaciones: el problema sigue siendo lograr que el conflicto distributivo se dirima en forma armónica, que no implique sucesivos empujes sectoriales que generen inflación. En este sentido, la amenaza de un retorno a una inflación elevada puede servir para moderar la pugna, si ésta se desarrolla en un marco tal que los actores perciban con claridad los límites que imponen a la mejora de sus ingresos las condiciones de la economía y la resistencia de los demás. Al mismo tiempo, una situación de estancamiento es propicia para el conflicto distributivo: habrá menos obstáculos para que se afiance la estabilización cuanto más claramente se perciba que es posible recuperar una tendencia de crecimiento.

Mucho depende, por supuesto, del comportamiento de los agentes internos, públicos y privados. Pero también la economía está sujeta a una fuerte restricción externa. Los pagos de la deuda (combinados en la actualidad con una brusca caída de la relación de precios del intercambio) imponen una intensa presión sobre las finanzas del sector público y reducen el ingreso nacional; de ambas maneras dificultan la estabilización. Aunque el programa antinflacionario respondió a los costos que la inestabilidad de precios imponía a la economía interna, una de sus consecuencias ha sido la de mejorar la capacidad de negociación con el exterior. Sin embargo, el problema que plantea la deuda sigue siendo extremadamente complejo y excede en parte al ámbito de la negociación entre el país y los acree-

dores. Al margen del esfuerzo interno, las perspectivas de crecimiento y de estabilidad dependen fundamentalmente de las condiciones que se acaben definiendo en este ámbito.

Bibliografía

- Addison, J., J. Burton y T. Torrance (1980): On the causation of inflation. *The Manchester School of Economic and Social Studies*. Manchester.
- Alchian, A. y W. Allen (1964): *Exchange and production: competition, coordination and control*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Co.
- Aujac, H. (1954): Inflation as the monetary consequence of the behaviour of social groups. *International economic papers*, N° 4.
- Aukrust, O. (1977): Inflation in the open economy. A Norwegian model. *Worldwide inflation*. L. Krause y W. Salant (comp.). Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Azariadis, C. y R. Cooper (1985): Nominal wage-price rigidity and rational expectations equilibrium. *American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, mayo.
- Azariadis, C. y J. Stiglitz (1983): Implicit contracts and fixed price equilibria. *The quarterly journal of economics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, mayo.
- Backus, D. y J. Driffill (1984): *Rational expectation and policy credibility following a change in regime*. Institute for Economic Research, Queens University, mimeo.
- Bailey, M. (1956): The welfare cost of inflationary finance. *Journal of political economy*. Chicago: University of Chicago Press, abril.
- Barro, R. y D. Gordon (1983 a): A positive theory of monetary policy in a natural rate model. *Journal of political economy*. Chicago: University of Chicago Press, agosto.
- (1983 b): Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of monetary economics*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- Bomberger, W. y G. Makinen (1983): The Hungarian hyperinflation and stabilization in 1945-1946. *Journal of political economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brodersohn, M. (1974): Políticas económicas de corto plazo, crecimiento e inflación en Argentina. *Problemas económicos argentinos, diagnóstico y política*. Buenos Aires: Macchi.
- Bronfenbrenner, M. y F. Hozman (1963): Survey of inflation theory. *The American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, septiembre.
- Cagan, P. (1956): The monetary dynamics of hyperinflation. *Studies in quantity theory of money*. M. Friedman (comp.). Chicago: University of Chicago Press.
- (1979): *Persistent inflation. Historical and political essays*. Nueva York: Columbia University Press.
- Canavese, A. (1979): La hipótesis estructural de la teoría de la inflación. *Ensayos económicos*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, septiembre.
- (1982): The structuralist explanation in the theory of inflation. *World development*. Emsford, N.Y.: World Development Publishers, Ltd., julio.
- (1985): *Impuesto inflacionario, rezagos fiscales e hiperinflación*. Serie documentos de trabajo. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella.
- Canitrot, A. (1975): La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo económico*, N° 59, Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, octubre-diciembre.
- Carr, J. y M. Darby (1981): The role of money supply shocks in the short-run demand for money. *Journal of monetary economics*. Amsterdam: New-Holland Publishing Co., septiembre.
- Cavallo, D. y A. Peña (1983): Déficit fiscal, endeudamiento del gobierno y tasa de inflación: Argentina 1940-1982. *Estudios*, N° 26, abril-junio.
- CEPAL (1980, 1981, 1982, 1983, 1984): Nota sobre Argentina. *Estudio Económico de América Latina*, Santiago de Chile.
- (1986): *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*. Documento de trabajo. Buenos Aires.
- Cortázar, R. (1983): Salarios nominales e inflación: Chile 1974-1982. *Colección Estudios CIEPLAN*. Santiago de Chile, diciembre.
- Cukierman, A. (1979): The relationship between relative prices and the general price level. A suggested interpretation. *The American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, septiembre.
- Chow, G. (1966): On the long-run and the short-run demand for money. *Journal of political economy*, 1974. Chicago: University of Chicago Press.
- Darby, M. (1980): *Sterilization and monetary control under pegged exchange rates: theory and evidence*. NBER working paper N° 449.
- Díaz-Alejandro, C. (1965): *Devaluación de la tasa de cambio en un economía semindustrializada*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Di Tata, J. (1982): Expectativas de expectativas y la no neutralidad transitoria de una política monetaria totalmente creída. *Ensayos económicos*, N° 23. Buenos Aires: Banco de la República Argentina, septiembre.
- (1983): *Brechas de credibilidad y desequilibrios persistentes: algunos casos interesantes*. Serie de estudios técnicos, BCRA N° 54. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.
- Dornbusch, R. (1985): *Freno a la hiperinflación: lecciones sobre la experiencia alemana de los años 1920-30*, mimeo.
- Dutton, D. (1971): A model of self-generating inflation: the Argentine case. *Journal of money, credit and banking*, vol. 3, N° 2. Columbus, O.: Ohio State University.
- Ferrer, A. (1963): Devaluación, redistribución de ingresos y proceso de desarticulación industrial en la Argentina. *Desarrollo económico* N° 8, enero-marzo.

- Fischer, S. (1977): Long-term contracts, rational expectations and the optimal money supply rule. *Journal of political economy*. Chicago: University of Chicago Press, febrero.
- Flanagan, R. (1984): Implicit contracts, explicit contracts and wages. *American economic review*, Menasha, Wis.: American Economic Association.
- Frenkel, J. y H. Johnson (comp.) (1976): *The monetary approach to the balance of payments*. Toronto: Allen and Unwin.
- (1978): *The economics of exchange rates*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Frenkel, R. (1983): La dinámica de los precios industriales en la Argentina 1966-1982. *Estudios CEDES*. Buenos Aires.
- (1984 a): Salarios industriales e inflación. El período 1976-1982. *Desarrollo económico*, N° 95. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, octubre-diciembre.
- (1984 b): *Salarios e inflación en América Latina*. Buenos Aires: CEDES, mimeo.
- Friedman, M. (1959): *A program for monetary stability*. Nueva York: Fordham University Press.
- (1968): Inflation: causes and consequences. *Dollars and deficits*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- (1969): *The optimum quantity of money and other essays*. Nueva York: MacMillan.
- (1974): A theoretical framework for monetary analysis. *Milton Friedman's monetary framework*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frisch, H. (1983): *Theories of inflation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gale, D. (1981): *Money: in equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerchunoff, P. (1985): Gasto público y tipo de cambio después de la hiperinflación. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, vol. III.
- Gordon, R. (1981): Output fluctuations and gradual price adjustment. *Journal of economic literature*. Evanston, Ill.: American Economic Association, junio.
- (1982): Why stopping inflation may be costly. Evidence from fourteen historical episodes. *Inflation - causes and consequences*. R. Hall (comp.). Chicago: University of Chicago Press.
- Helman, H., D. Roiter y G. Yoguel (1984): Inflación, variación de precios relativos e inflexibilidad de precios. *Desarrollo económico* N° 95. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, octubre-diciembre.
- Hicks, J. (1974): *The crisis in Keynesian economics*. Nueva York: Basic Books.
- Hirschman, A. (1985): Reflections on the Latin American experience. *The politics of inflation and economic stagnation*. L. Lindberg y J. Maier (comp.). Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Horn, H. y T. Persson (1984): *Exchange rate policy, wage formation and credibility*. Institute for International Economic Studies, mimeo.
- Jackson, D. y H. Turner (1975): Inflation, strato-inflation and social conflict. *Do trade-unions cause inflation?* D. Jackson, H. Turner y F. Wilkinson (comp.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalecki, M. (1943): Political aspects of full employment. *Political quarterly*, octubre-diciembre.
- Kessel, R. y A. Alchian (1962): Effects of inflation. *Journal of political economy*. Chicago: University of Chicago Press, diciembre.
- Klein, B. (1984): Contract costs and administered prices: an economic theory of real wages. *American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, mayo.
- Koromzay, V. (1982): Credibility and demand restraint. *The American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, mayo.
- Kydland, F. y E. Prescott (1977): Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal rules. *Journal of political economy*. Chicago: Chicago University Press, junio.
- Laidler, D. (1975): *Essays on money and inflation*. Chicago: Chicago University Press.
- Laidler, D. y M. Parkin (1975): Inflation - a survey. *Economic journal*. Londres: Royal Economic Society, diciembre.
- Lazear, E. (1984): Incentives and wage rigidity. *American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, mayo.
- Leijonhufvud, A. (1977): Costs and consequences of inflation. *The microfoundations of macroeconomics*. G. Harcourt (comp.). Boulder, Colo.: Westview Press.
- (1981): *Keynesianism, monetarism and rational expectations. Some reflections and conjectures*. UCLA Working Paper N° 231. Los Angeles, Calif.
- (1983 a): *What would Keynes have thought of rational expectations?* UCLA Working Paper N° 299. Los Angeles, Calif.
- (1983 b): *Rational expectations and monetary institutions*. UCLA Working Paper N° 302. Los Angeles, Calif.
- Liga de las Naciones (1946): *The course and control of inflation*.
- Lipsey, R. (1981): The understanding and control of inflation: is there a crisis in macroeconomics? *Canadian journal of economics*, xiv, N° 4. Toronto: Canadian Economic Association.
- Lopes, F. (1984): *Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: Notas e conjecturas*. Rio de Janeiro: Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro.
- Lucas, R. (1973): Some international evidence on output-inflation trade-offs. *The American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association.
- (1980): Rules, discretion and the role of the economic advisor. *Rational expectations and economic policy*. S. Fischer (comp.). Chicago: University of Chicago Press.
- (1981): Understanding business cycles. *Studies in business cycle theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Machinea, J. (1983): *The use of the exchange rate as in antiinflationary instrument in a stabilization-liberalization attempt: The Southern Cone experience*. Tesis doctoral. Universidad de Minnesota.
- Mallon, R. y J. Sourrouille (1975): *Política económica en una sociedad conflictiva*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Moore, B. (1979): Monetary factors. *Guide to post-keynesian economics*. A. Eichner (comp.). M.E. Sharpe.
- Okun, A. (1981): *Prices and quantities. A macroeconomic analysis*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Olivera, J. (1964): On structural inflation and Latin American structuralism. *Oxford economic papers*. Londres: Oxford University Press.
- (1967): Money, prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation. *Banca Nazionale del Lavoro quarterly review*, vol. 20, N° 28.

- Phelps, E. y J. Taylor (1977): The stabilizing powers of monetary policy under rational expectations. *Journal of political economy*. Chicago: University of Chicago Press, febrero.
- Phelps, E. (1983): The trouble with rational expectations and the problem of inflation stabilization. *Individual forecasting and aggregate outcomes*. R. Frydman y E. Phelps (comp.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Prebisch, R. (1961): El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, marzo.
- Rodríguez, C. (1979): *A stylized model of the devaluation-inflation spiral*. IMF Staff Papers N° 1. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Ruggles, R. (1964): Summary of the Conference on Inflation and Economic Growth in Latin America. *Inflation and growth in Latin America*. W. Baer y I. Kerstenetzky (comp.). Homewood, ILL.: Richard Irwin, Inc.
- Sargent, T. (1981): *Stopping moderate inflations: the methods of Poincaré and Thatcher*, mimeo.
- (1982): The end of four big inflations. *Inflation causes and effects*. R. Hall (comp.). Chicago: University of Chicago Press.
- Sargent, T. y N. Wallace (1981): Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis quarterly review*, iv trimestre.
- Seers, D. (1963): La teoría de la inflación y el crecimiento de las economías subdesarrolladas. La experiencia latinoamericana. *El trimestre económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- (1964): Inflation and growth: the heart of the controversy. *Inflation and growth in Latin America*. W. Baer y I. Kerstenetzky (comp.). Homewood, ILL.: Richard Irwin, Inc.
- Schelling, T. (1982): Establishing credibility: strategic considerations. *The American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association.
- Sunkel, O. (1958): Un esquema general para el análisis de la inflación. El caso de Chile. *Revista de desarrollo económico*, N° 1, Buenos Aires: Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Tabellini, G. (1985): *Endogenous monetary and fiscal policies under alternative institutional settings. A game analysis*. Los Angeles, Calif.: UCLA, mimeo.
- Tanzi, V. (1977): *Inflations lags in collection and the real value of tax revenue*, IMF Staff Papers, vol. 24, N° 1. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Taylor, L. (1983): *Estructuralist macroeconomics*. Nueva York: Basic Books.
- Taylor, J. (1980): Aggregate dynamics and staggered contracts. *Journal of political economy*. Chicago, University of Chicago Press, febrero.
- Thompson, E. (1981): Who should control the money supply? *American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, mayo.
- Tobin, J. (1974): Friedman's theoretical framework. *Milton Friedman's monetary framework*. K. Gordon (comp.). Chicago: Chicago University Press.
- (1980): *Stabilization policies ten years after*. Brookings papers on economic activity N° 1. Washington D.C.: The Brookings Institutions.
- Weitzman, M. (1984): *The share economy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Yellen, J. (1984): Efficiency wage models of unemployment. *American economic review*. Menasha, Wis.: American Economic Association, mayo.

Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983

*Daniel Azpiazu,
Eduardo Basualdo
y Bernardo Kosacoff**

El objeto del presente artículo es analizar los rasgos más sobresalientes de la actuación y evolución del capital extranjero en la economía argentina durante el gobierno militar de 1976 a 1983. En la introducción se efectúa una breve reseña en que se destaca el papel fundamental que ha desempeñado históricamente el capital extranjero en el desarrollo económico de ese país. En la primera sección se analizan la evolución de las inversiones extranjeras autorizadas a radicarse en el país, las peculiaridades que revelan en cuanto a sus modalidades de aporte de capital y su distribución sectorial y según países de origen, para terminar con el análisis de las que se canalizan hacia el sector financiero y las provenientes de Estados Unidos.

En la segunda sección se estudia la presencia internacional en la industria manufacturera. El análisis se efectúa en dos planos: en el primero se identifican los elementos de fondo que caracterizan la inserción estructural de las empresas transnacionales en la industria y, en el segundo, se investiga la evolución de las empresas transnacionales en el sector durante el último decenio, cuando se dio un profundo proceso de desindustrialización de la economía argentina.

Respecto del período analizado, los autores destacan que, pese a los grandes estímulos que se les brindaron a las inversiones externas, éstas fueron de escasa magnitud, lo que se debería principalmente a las condiciones recesivas que predominaron desde mediados del decenio de 1970 y a la desconfianza acerca de la continuidad de la política de apertura. Cuando se contraen las oportunidades que ofrece el mercado a corto y mediano plazo, no resulta suficiente el establecimiento de un marco institucional favorable a dichas inversiones.

*Consultores de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Los autores agradecen la colaboración de Javier Cardozo.

Introducción

Desde su integración a la división internacional del trabajo, la Argentina es un importante país receptor de inversiones extranjeras que, a la vez, desempeñan un papel protagónico en la conformación de la estructura productiva. Tanto con el modelo agroexportador como con la sustitución de importaciones, sea en su primera fase sustentada por las industrias livianas o en la profundización y extensión del proceso hacia la producción de bienes intermedios y duraderos, las empresas extranjeras asumieron un papel estratégico, constituyéndose en agentes motores de los cambios estructurales de la economía.

En la fase agrícola-ganadera orientada hacia los mercados externos, el capital extranjero controlaba los eslabonamientos que garantizaban el funcionamiento interno del modelo de acumulación y la provisión de alimentos y materias primas para la metrópoli (Reino Unido), país de origen de la mayoría de las inversiones. Los frigoríficos, las actividades comerciales de importación y exportación, los puertos y, fundamentalmente, los ferrocarriles concentraban la atención de los inversionistas en función del papel que cumplían en el modelo y del potencial de acumulación que ofrecían.

A medida que el modelo agroexportador comenzó a agotarse—ya antes de su crisis definitiva de 1930— se contrajo la afluencia de nuevas inversiones asociadas con ese patrón de acumulación. Las escasas radicaciones provenían, en su mayoría, de firmas estadounidenses y tendían a orientarse hacia actividades ajenas a ese modelo.

La fase de transición entre una economía agroexportadora y aquella en la que el sector industrial llegó a convertirse en el núcleo dinámico de la acumulación de capital, se refleja en la orientación sectorial de las inversiones extranjeras. Las actividades fabriles, sustitutivas de importaciones, pasaron a predominar en la captación de nuevas inversiones. En un principio, se orientaron hacia las industrias productoras de bienes finales asociados al consumo de las capas de la población que, con un elevado ingreso medio, ofrecían una demanda fuerte y creciente de manufacturas. Es el caso de muchas industrias alimentarias—fundamentalmente agroindustriales como reflejo de la transición entre ambos modelos—, de los textiles, los materiales para la construcción y algunos productos químicos fina-

les y eléctricos de consumo. Se trataba en lo esencial de industrias livianas en que el capital extranjero, sin llegar a una posición de dominio o control, asumía un papel protagónico en el desarrollo de muchas de esas ramas industriales.

No obstante, no fue sino hasta fines del decenio de 1950 o albores del de 1960 que las empresas transnacionales llegaron a cumplir un papel hegemónico en el proceso sustitutivo, ampliado, ahora, a los bienes intermedios y duraderos de consumo. Industrias como la petroquímica, la automotriz, la de maquinaria y equipos o las metalmeccánicas, en general, encabezan esta segunda etapa del proceso de sustitución, estructurándose a partir de la incorporación de empresas extranjeras que, a poco de instalarse, pasaron a formar parte de la elite empresarial del país.

Aunque el monto global de las radicaciones aprobadas entre 1958 y 1962 no supone un aporte significativo al proceso de acumulación de capital en la industria (oscila en torno al 10% de la formación de capital en el sector), su concentra-

ción en unas pocas actividades estratégicas (las de mayor dinamismo relativo, tecnologías modernas, mercados oligopolizados y un superior potencial de acumulación) significó una transformación profunda de la estructura industrial y el liderazgo de las empresas transnacionales en las industrias que, por su propia naturaleza, impulsan y activan el desarrollo manufacturero del país.

El nuevo patrón de acumulación de la economía argentina, estructurado sobre la base del sector industrial, reconocía así, en la maduración de esas inversiones extranjeras, una de sus principales bases de sustentación. Si bien en términos cuantitativos la presencia del capital extranjero no alcanzó, por su magnitud, los niveles de principios de siglo —llegó a representar antes de la primera guerra mundial el 51% de la inversión bruta—, asumió un papel fundamental por el grado de control que ejercía sobre los polos dinámicos de la acumulación y de la reproducción del capital.

I

Las empresas transnacionales y la política aperturista del último gobierno militar

1. *La evolución de la inversión extranjera directa y las modalidades de inversión, 1976-1983*

Luego de la breve gestión del gobierno peronista (1973-1976), que se caracterizó por haber reglamentado en sus aspectos centrales la gestión de las empresas transnacionales en el país, el gobierno militar eliminó las principales restricciones que afectaban la inversión extranjera, al sancionar un nuevo régimen con la ley 21382.

Las nuevas autoridades se propusieron —y en parte lo lograron— desmontar el sistema proteccionista clásico, transformar la estructura económica del país y con ello modificar el papel de los distintos agentes y sectores económicos. Se inicia así en la Argentina una experiencia inédita que alteró bruscamente el modelo de acumulación que se había consolidado desde la segunda

guerra mundial. Según Kosacoff (1984) “la política iniciada en abril de 1976 se caracterizó básicamente por la confianza en los mecanismos de mercado para asignar los recursos, lo cual implicó un programa de liberalización de esos mercados, y por la búsqueda de una mayor vinculación con el exterior. En este último plano, se instrumentaron la reforma arancelaria —para lograr una mayor apertura comercial— y la reforma financiera para liberalizar la entrada y salida de capitales en el país. Asimismo, se combinó el uso del arancel de importación, el tipo de cambio y la tasa de interés real como instrumentos básicos en la lucha contra la inflación. Este objetivo antinflacionario fue permanentemente privilegiado frente al proceso de acumulación de mediano plazo y a la mejora de la distribución del ingreso. Los ejes de la política económica eran el establecimiento de un sistema de precios ‘sincerado’ (para

Cuadro 1
 ARGENTINA: INVERSION EXTRANJERA DIRECTA AUTORIZADA SEGUN MODALIDADES
 DE APORTE, 1977-1983

(Miles de dólares corrientes y porcentajes)

	Nuevos aportes de capital	Capitalización de créditos	Total de inversiones aprobadas	Reinversión de utilidades	Aportes automáticos	Inversión total	Inversión total en miles en dólares de 1983
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)-(5)	(7)
1977	40 518	80 602	121 120	132 435	1 419	254 974	398 155
1978	201 534	55 504	257 038	118 253	11 697	386 988	560 859
1979	374 269	86 364	460 633	193 186	16 973	670 792	863 540
1980	633 359	30 130	663 489	399 364	97 918	1 160 770	1 310 511
1981	790 011	96 652	886 663	344 597	180 069	1 411 329	1 460 486
1982	252 915	711 126	324 041	181 651	98 734	604 426	612 564
1983	131 155	9 848	141 003	131 248	11 045	283 296	283 296
Total	2 423 761 (50.1)	430 226 (9.7)	2 853 988 (59.8)	1 500 733 (31.4)	417 854 (8.8)	4 772 575 (100.0)	5 489 411

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Inversiones Externas del Ministerio de Economía.

lo cual debían eliminarse las regulaciones, impuestos, subsidios y privilegios) y la consideración de las ventajas comparativas tomadas en un sentido estático. Estos dos elementos debían ser los indicadores centrales en los cálculos empresariales que midieran la eficiencia del proceso de inversiones”.

La extensión de la cita se justifica por su utilidad como marco de referencia macroeconómico en el que deben ser evaluados la respuesta de la inversión extranjera directa a la gran variedad de incentivos que se le ofrecieron a partir de 1976 y el desenvolvimiento de las empresas extranjeras radicadas en el país.

Gracias a los estímulos recibidos y a la consolidación de un campo propicio para el desarrollo de determinadas operaciones de elevado rendimiento, riesgo mínimo y rápida recuperación del capital, la inversión extranjera directa autorizada para radicarse en el país registró un crecimiento persistente hasta 1981, y luego decayó en forma abrupta en 1982 y 1983 (cuadro 1).

Hacia 1983 las inversiones extranjeras aprobadas sumaban 4 772.6 millones de dólares, lo que implica un promedio anual de 681.8 millones de dólares en el período analizado (1977-1983), o 784.2 millones de dólares constantes de 1983.

Esta afluencia de inversiones directas se divide en dos subperíodos claramente diferenciados. Durante el primero que se extiende hasta 1981 —contemporáneo con la gestión del Dr. Martínez de Hoz y con la plena aplicación de la política de apertura— la inversión extranjera directa sube ininterrumpidamente hasta alcanzar un nivel próximo a los 1 500 millones de dólares. Por el contrario, en el segundo (1982 y 1983) baja considerablemente, fenómeno asociado con la inseguridad que supone, para el inversionista extranjero, una serie de acontecimientos como el alejamiento del Dr. Martínez de Hoz, la discontinuidad de la política de apertura y las devaluaciones sucesivas del peso; en síntesis, el abandono paulatino del programa económico enunciado en abril de 1976.

En lo que toca a las formas que adopta la inversión extranjera directa, la información del cuadro 2 muestra que de la autorizada entre marzo de 1977 y diciembre de 1983, poco más de la mitad (50.1%) está formada por nuevos aportes de capital, 9.7% proviene de la capitalización de créditos externos, 31.4% surge de la reinversión de utilidades y, el resto (8.8%) corresponde a aportes automáticos de capital.

Por las modalidades que adopta esta inversión es relativo el significado efectivo de los casi

Cuadro 2
ARGENTINA: INVERSION EXTRANJERA AUTORIZADA, 1977-1983
(Total acumulado y promedios anuales. Miles de dólares de 1983)

Concepto	Total acumulado			Promedios anuales		
	1977-1981	1982-1983	Total	1977-1981	1982-1983	Total
1. Nuevos aportes de capital	2 369 755	387 475	2 757 230	473 951	193 738	393 890
2. Capitalización de créditos	451 523	81 932	533 455	90 305	40 966	76 208
3. Total de inversiones aprobadas (1)+(2)	2 821 278	469 407	3 290 685	564 256	234 704	470 098
4. Reinversión de utilidades	1 434 365	315 345	1 749 710	286 873	157 673	249 959
5. Aportes automáticos	337 908	111 108	449 016	67 582	55 554	64 145
6. Inversión total (3)+(4)+(5)	4 593 551	895 860	5 489 411	918 710	447 930	784 202

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Economía.

5 000 millones de dólares a que ascendió la captación total de inversiones extranjeras al cabo de siete años. La revisión parcial de algunas de esas inversiones muestra una serie de aspectos y particularidades que dan una visión mucho más clara y precisa de la magnitud y las características que adoptaron en el período.

Entre los "nuevos aportes de capital" captados en los siete años (2 423.8 millones de dólares), figuran 702.3 millones que son aportes transitorios para la producción de petróleo y gas natural y un monto indeterminado —pero significativo— de recursos externos que suponen la desnacionalización de empresas de capital local (La Isaura, Calera Avellaneda) o, en otros casos, un simple incremento en la participación de las casas matrices en el capital de firmas locales en que ya controlaban la mayoría del capital accionario.¹ En cualquiera de los dos casos —desnacionalización o mayor participación en el capi-

tal de una subsidiaria local— aunque se trate, *formalmente*, de un tipo particular de "nuevo aporte de capital" extranjero, se obtiene un incremento nulo de la capacidad productiva del país y no ha habido más que una simple transferencia de la propiedad del capital preexistente.

Otro ejemplo que se asemeja a los anteriores pero, por sus repercusiones y por la magnitud de los recursos comprometidos merece un tratamiento aparte, es la compra de los activos de Chrysler Fevre Argentina por Volkswagen. Esta operación fue, en realidad, un ingreso de recursos externos que significaba, a la vez, una repatriación de capitales por parte de Chrysler (estadounidense) y un desplazamiento de capital nacional (el 51.3% era propiedad de vendedores de partes y agentes locales). Sin embargo, las estadísticas oficiales sólo consignan la inversión autorizada a Volkswagenwerk A.K. de Alemania occidental —102 millones de dólares— que tiene como empresa receptora a Chrysler Fevre Argentina.

La magnitud y la evolución de la inversión extranjera directa autorizada entre 1977 y 1983 son un indicador parcial e insuficiente para apreciar los resultados obtenidos en el período; por su parte, la inexistencia de información oficial sobre las repatriaciones de capital externo impide cuantificar el efecto neto de la política de atracción de la inversión extranjera directa y, con ello, invalida toda evaluación de los éxitos y fracasos de la misma.

¹Algunos de los ejemplos más destacados son: Corning International Corporation para ampliar su participación en el capital de Cristalerías Rigolleau S.A.; Química Hoechst en Indur S.A.; Massey Ferguson Limited en Perkins Argentina S.A. y en Massey Ferguson Argentina S.A.; Westinghouse Electric Corporation en Galileo Argentina C.I.S.A.; Federal Mogul Corporation en INDECO Minoli SAIC; Renault Argentina S.A. (controlada a su vez por la Regie Nationale des Usines Renault) en Metalúrgica Tandil S.A.; Philips Argentina S.A. (controlada a su vez por NY Philips Gloeilampert) en Salvo S.A.

2. Distribución sectorial y por país de origen de la inversión extranjera directa, 1977-1983

Los cambios en el modelo de acumulación que provocaron las características del desarrollo económico del país desde fines del decenio de 1970 se reflejan en la distribución sectorial que tuvo la inversión extranjera directa autorizada entre 1977 y 1983. Igual que en el modelo agroexportador o en las distintas etapas del de sustitución de importaciones, la orientación del capital extranjero se asocia con el papel que cumplen los distintos sectores de actividad en el plano macroeconómico y con el patrón respectivo de acumulación. Así pues, en un período en el que el sector industrial deja de ser el polo dinámico de la acumulación y reproducción del capital y ese papel lo asumen las actividades terciarias, en general, y el sector financiero, en especial, la industria manufacturera pierde su condición de centro de atracción, casi exclusivo, de las inversiones extranjeras directas en el país.

La composición sectorial entre 1977 y 1983 supone un vuelco de las tendencias históricas de la postguerra, pues se advierte una disminución pronunciada de la inversión extranjera directa dirigida hacia la industria, compensada por el peso creciente que adquieren los sectores de servicios, comercio y finanzas. El perfil resultante tiende así a corresponder al específico del sistema aperturista, en que la mayor parte de los sectores productores de bienes se subordinan y el eje dinámico se traslada a los circuitos financieros y a las actividades vinculadas con la prestación de servicios.

En las inversiones autorizadas (no las efectivamente realizadas) hasta diciembre de 1980 (402 propuestas aprobadas sobre un total de 508 para el período 1977-1983) la distribución sectorial de las 166 nuevas empresas a que habrían dado lugar esas 402 propuestas revela claramente las preferencias sectoriales de los inversionistas externos y la importancia que asumen las actividades no productivas (cuadro 3), ya que se constituyen apenas 29 firmas industriales (17.5% del total), igual número que el de las empresas dedicadas a la comercialización y menor que las del sector de servicios (34).

Elementos complementarios surgen del análisis de la distribución de las inversiones extranjeras autorizadas por sector de destino, lo que su-

Cuadro 3
ARGENTINA: SECTORES DE ACTIVIDAD DE LAS NUEVAS EMPRESAS CONSTITUIDAS A PARTIR DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA AUTORIZADA ENTRE 1977 Y 1980
(Cantidad de empresas y porcentajes)

Sectores	Cantidad empresas	%
Entidades financieras y bancos	15	9.0
Servicios	34	20.5
Comercialización	29	17.5
Agropecuario y pesca	19	11.4
Construcciones	9	5.4
Industria manufacturera	29	17.5
Maquinaria y equipo	5	3.0
Química y plásticos	11	6.6
Cemento	1	0.6
Otras	12	7.2
Otras actividades	31	18.7
Total nuevas empresas	166	100.0

Fuente: Ministerio de Economía (1981).

pone considerar como parte de esas inversiones la capitalización de créditos y los nuevos aportes de capital canalizados hacia empresas nuevas o existentes (cuadro 4).

Cuadro 4
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS AUTORIZADAS ENTRE 1976 Y 1983
(Miles de dólares corrientes y porcentajes)

Sectores	Monto	%
Explotación de gas y petróleo	702 319	24.6
Actividades primarias (agropecuaria, pesca y minería)	79 683	2.8
Industria automotriz	495 441	17.4
Maquinaria y equipo	173 437	6.1
Petroquímica	172 995	6.1
Alimentos, bebidas y tabaco	138 291	4.8
Productos químicos	99 129	3.5
Productos farmacéuticos y perfumería	81 176	2.8
Otras actividades industriales	217 738	7.6
Construcciones	49 410	1.7
Entidades financieras y bancarias	473 569	16.6
Comercio y servicios	143 580	5.0
Otros	27 220	1.0
Total	2 853 988	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Inversiones Externas del Ministerio de Economía.

Casi el 60% del total se concentra en sólo tres áreas: los aportes transitorios en la explotación de petróleo (24.6%), la industria automotriz (17.4%) y el sector financiero y bancario (16.6%). Excluidos los primeros, la industria automotriz se convierte en el principal sector receptor (495.4 millones de dólares). De la inversión autorizada en el sector, el 33.7% (167.0 millones de dólares) corresponde a "capitalización de créditos" que, en la generalidad de los casos, fueron destinados a mejorar la estructura y las condiciones económico-financieras de las firmas receptoras, fuertemente afectadas por la retracción sectorial. Por su parte, los nuevos aportes de capital (328.4 millones de dólares) representan la incorporación de una nueva firma internacional (Volkswagen), y los planes de inversión de Ford Motor (nueva planta de camiones) y de la Fiat. En el marco de una profunda reestructuración sectorial, esas inversiones tienen su contrapartida en el cese de actividades y, en los tres primeros casos, la consiguiente repatriación del capital, de General Motors (1978), Citroën (1979) y la Chrysler (adquirida por Volkswagen), Industrias Mecánicas del Estado (1980) y la fusión entre SAFRAR y Fiat (Sevel).

En el sector financiero, y específicamente en el bancario, se registra la mayor afluencia neta de capitales externos. Las inversiones autorizadas ascienden a 473.6 millones de dólares gracias a la incorporación de quince nuevos bancos extranjeros, prueba del creciente interés de los grupos financieros internacionales por operar en el país.

En cambio, la cantidad de firmas industriales constituidas hasta diciembre de 1980 da una idea del desinterés relativo del inversionista externo por radicar sus capitales en el sector manufacturero argentino, uno de los más afectados por el sistema aperturista. La información del cuadro 4 muestra que el conjunto de ramas industriales representa —pese a la influencia del sector automotriz— poco menos de la mitad de las inversiones autorizadas (48.3%) porcentaje que en cualquier otro subperíodo de las tres últimas décadas siempre se ubicaba sobre el 90% a 95% del total de la inversión extranjera directa radicada en el país. La industria manufacturera indudablemente dejó de ser el sector hegemónico en la captación de capitales externos.

A diferencia de las modificaciones en la composición sectorial, la distribución de las inversio-

nes extranjeras directas según el país de origen de los capitales no muestra grandes variaciones con respecto a las tendencias registradas en los últimos decenios. Tanto por su elevada concentración en unos pocos países como por la participación que les corresponde a cada uno de ellos, la estructura no difiere sustancialmente de la observada en cualquier otro período de la postguerra, ni tampoco —salvo los ejemplos contrastantes que brindan Estados Unidos e Italia— con respecto a la correspondiente al acervo de capital extranjero acumulado en el país a mediados del decenio de 1970 (cuadro 5).

Cuadro 5
ARGENTINA: INVERSIONES EXTRANJERAS
AUTORIZADAS ENTRE 1977 Y 1983 SEGUN
PAIS DE ORIGEN DE LA INVERSION
(Miles de dólares corrientes y porcentajes)

País	Monto	%
Estados Unidos	1 264 244	44.3
Italia	455 867	16.0
Francia	266 079	9.3
Alemania occidental	252 458	8.8
Países Bajos	126 042	4.4
Suiza	117 789	4.1
España	97 289	3.4
Canadá	56 014	2.0
Suecia	44 611	1.6
Japón	41 152	1.4
Resto (19 países)	132 442	4.7
<i>Total</i>	<i>2 853 988</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Inversiones Externas del Ministerio de Economía.

Casi el 70% del total de la inversión extranjera directa autorizada entre 1977 y 1983 corresponde a empresas de sólo tres países (Estados Unidos, Italia y Francia) porcentaje que, de incorporarse las provenientes de otros cuatro países (Alemania occidental, Países Bajos, Suiza y España) se elevaría a más del 90%.

De los restantes países de origen sólo cabría mencionar la presencia insignificante de las firmas japonesas (1.4%) y la del Reino Unido que, con apenas el 0.7% del total, queda relegado al puesto decimotercero en la ordenación de los países de origen de la inversión.

3. La inversión extranjera directa en el sector financiero argentino

La coincidencia entre un mercado financiero internacional de alta liquidez, con la búsqueda consiguiente de nuevas oportunidades de inversión y una política económica aperturista en el plano local, que procuraba atraer la atención de la banca mundial explica, en gran medida, la importante radicación de las inversiones extranjeras directas en el sector financiero. La reforma financiera de mediados de 1977, la liberalización generalizada del mercado de capitales, la política de retraso cambiario y su efecto sobre la divergencia entre las tasas de interés interna y externa, constituyen algunos de los principales factores que crearon las condiciones propicias para despertar el interés de la banca extranjera. Esos fenómenos locales se inscriben en un mercado internacional de gran liquidez en que se intensifican la competencia oligopolista de la banca mundial, esencialmente por su transnacionalización creciente.

Como producto de esta convergencia hubo una considerable afluencia de capitales extranjeros hacia el sector financiero argentino, sobre todo hacia la actividad bancaria. La inversión extranjera directa en el sector aparece así como la de mayor significación económica del período por los efectos que tiene sobre la conformación de ese mercado. El total de la inversión autorizada en el sector ascendía hacia 1983 a 473.6 millones de dólares, como resultado de la aprobación de quince propuestas de inversión que, en todos los casos, correspondían a la radicación de nuevos bancos en el país. Esta afluencia presenta dos características interesantes: su distribución en el tiempo y las formas de establecimiento que revisten. Se caracterizan por una gran concentración temporal, al punto que poco más del 95% de las inversiones fueron autorizadas en unos tres años—entre fines de 1978 y fines de 1981—ocurriendo la incorporación efectiva de esos quince bancos en 1979 y 1980 (cuadro 6).

La concentración temporal se relaciona con las nuevas formas que adoptó, hacia fines de 1978, el modelo aperturista, en que con un “enfoque monetario del balance de pagos” se llegó a la apertura financiera total gracias a la eliminación de las barreras que afectaban el movimiento internacional de capitales. Por otro lado, se aplicó una política de retraso cambiario que brindó

Cuadro 6

ARGENTINA: DISTRIBUCION TEMPORAL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA AUTORIZADA EN EL SECTOR FINANCIERO

(Miles de dólares y porcentajes)

Subperíodo ^a	Miles de dólares	Porcentajes
1-III-1977 a 31-VIII-1978	17 256	3.7
1-IX-1978 a 30-IX-1981	452 111	95.5
1-X-1981 a 31-XII-1983	3 932	0.8
Total	473 569	100.0

Fuente: Subsecretaría de Inversiones Externas del Ministerio de Economía.

^a Las fechas de los subperíodos corresponden a las de los informes periódicos que proporciona la Secretaría de Inversiones Externas.

una serie de oportunidades de inversión—esencialmente en los circuitos financieros— con una alta rentabilidad. Al combinarse la nueva legislación de inversiones extranjeras, la reforma financiera de 1977 y la liberalización del mercado de capitales, se despertó un interés creciente en la banca internacional por radicarse en el país.

En lo que toca a la forma de establecerse de estos nuevos bancos, se advierte que sólo en tres de los quince casos se procedió a la compra de bancos locales: Irving Trust adquiere el Banco Austral; Bank of America, el Banco Internacional; y el Credit Lyonnais, el Banco Tornquist. Los bancos restantes incorporados en el período (12) establecieron una nueva entidad local.

El predominio de esta modalidad de penetración que difiere incluso de la adoptada por la banca extranjera a fines del decenio de 1960, se relaciona con el tipo de gestión que desarrollaron esos nuevos bancos—operaciones con el exterior y servicios no tradicionales para un pequeño núcleo de usuarios— distinto del que caracterizaba a la mayoría de las entidades locales (captación de depósitos y otorgamiento de préstamos).

A pesar de que casi se duplicó la cantidad de entidades, la gravitación de la banca extranjera en el mercado local casi no varió entre 1976 y 1983 (cuadro 7).

A fin de 1976, cuando ya se manifestaban con toda claridad los propósitos neomonetaristas del equipo económico, los bancos extranjeros ha-

Cuadro 7
**ARGENTINA: INDICADORES SOBRE LA PRESENCIA DE LA BANCA EXTRANJERA
 EN EL MERCADO DE DEPOSITOS EN PESOS**
(Número de entidades y porcentajes)

Indicador	1974	1976	1978	1980	1981	1982	1983
Número de bancos extranjeros	17	17	17	32	32	32	32
Participación en el total de depósitos de los bancos comerciales	15.0	16.5	13.3	17.0	17.0	14.2	16.8
Participación en el total de depósitos de la banca comercial privada	39.4	31.5	22.1	28.4	28.4	26.8	29.7
Participación de la banca comercial privada (nacional y extranjera) en el total de depósitos de la banca comercial (privada y estatal)	45.8	52.3	60.3	59.8	59.8	52.9	56.7

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

bían recuperado parte de la participación en el total de los depósitos del circuito comercial, perdida durante el gobierno peronista. Así, mientras en 1974 captaban el 15% del total, a fines de 1976 controlaban el 16.5%.

A fines de 1978 y como reacción ante las limitaciones impuestas por el Banco Central para la apertura de nuevas filiales, la participación de los bancos extranjeros retrocedió a los niveles de comienzos del decenio de 1960. Baste señalar que en tanto entre 1970 y 1977 la banca extranjera reducía la cantidad de sucursales de 233 a 219,

el sistema bancario en su totalidad las elevaba de 2 298 a 3 152 (cuadro 8).

Esta pérdida de participación de la banca extranjera en el total de los depósitos captados y en la cantidad de sucursales corresponde al tipo de gestión que desarrollaban, ya que optaron por la competencia en las tasas de interés mientras que, por efecto de la recategorización institucional propiciada por la reforma y por otro estilo de competencia en el que parecía jerarquizarse la capacidad espacial de captación, aumentaba considerablemente el número total de bancos co-

Cuadro 8
**ARGENTINA: EVOLUCION DE LA CANTIDAD DE SUCURSALES BANCARIAS
 SEGUN ORIGEN DEL CAPITAL**
(Cantidades absolutas y porcentajes)

Año	Bancos extranjeros		Total bancos		Porcentajes	
	Cantidad de sucursales	Promedio de sucursales por banco	Cantidad de sucursales	Promedio de sucursales por banco	Cantidad de sucursales	Promedio de sucursales por banco
1970	233	13.7	2 298	19.3	10.1	71.0
1977	219	12.9	3 152	26.3	6.9	49.0
1978	222	13.1	3 339	18.5	6.6	70.8
1979	238	11.9	4 060	19.2	5.9	62.0
1980	241	9.3	4 050	19.6	6.0	47.4
1981	373	11.7	4 075	19.8	9.1	59.1
1982	379	11.5	4 242	20.9	8.9	55.0
1983	373	11.7	4 528	21.7	8.2	53.9

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

merciales y de sus sucursales (Feldman y Sommer, 1984).

De todas maneras, con la nueva afluencia de inversión extranjera directa en el sector bancario a fines de 1980, las entidades transnacionales recuperaron buena parte del terreno perdido entre 1971 y 1978. Del 13.3% de los depósitos en poder de la banca comercial que controlaban en 1978 llegaron a captar el 17.0%.

Sólo en 1981 la banca extranjera empezó también a aplicar la política de apertura de sucursales como forma de mejorar su capacidad de competencia relativa; en un solo año se elevaron de 241 a 373 locales. En buena medida, esta proliferación de sucursales sería un efecto residual de la cadena de quiebras e intervenciones de entidades privadas nacionales que comenzó con el cierre del Banco de Intercambio Regional en marzo de 1980. Distintos bancos extranjeros pertenecientes al sector "minorista y diversificado" adquirieron al Banco Central algunas sucursales de las instituciones liquidadas.

Por su parte, los resultados de 1982 reflejan, en buena medida, el impacto que provocó el conflicto argentino-británico por la posesión de las Islas Malvinas (Falkland), Georgias y Sandwich del Sur. Parte de los depósitos buscó refugio en las entidades estatales y parte de los depósitos en bancos extranjeros tendió a desplazarse hacia entidades menos expuestas, a juicio de los usuarios, a los peligros del conflicto armado. La participación de las instituciones transnacionales en el total de los recursos manejados por la banca comercial se redujo, entre 1981 y 1982, de 17.0% a 14.2%. En 1983 —cuando las expectativas se centraban en la restitución de la institucionalidad del país— se produjo una leve mejoría en el nivel de depósitos acumulados por la banca extranjera. Con respecto al total en manos de la banca comercial, su participación subió de 14.2% a 16.8%, dos puntos por debajo del máximo histórico de 1969.

Aparte la gravitación que le corresponde al conjunto de la banca transnacional en el mercado local (ya sea en depósitos en pesos o en cantidad de locales bancarios) correspondería analizar las formas que adopta esa incidencia en el interior de esa banca. Para ello, se señala en el cuadro 9 la participación de las principales entidades en el total de los depósitos captados por la banca transnacional a diciembre de 1983 —con su corres-

pondencia a junio de 1976— así como su distribución según país de origen del capital, diferenciando los bancos ingresados durante el último régimen militar.

Como algunos de los rasgos característicos de la presencia transnacional en la actividad bancaria, cabría destacar:

a) El alto grado de concentración de los depósitos en un pequeño grupo de bancos. Una tercera parte de las entidades (11) captan poco más del 80% de los depósitos y cuatro absorben casi la mitad (49.3%) del total.

b) Ninguna de esas once entidades ingresó al país durante el último gobierno militar. En ese grupo hubo dos bancos desnacionalizados en ese período: el Tornquist (adquirido por Credit Lyonnais) e, indirectamente, el Internacional, absorbido por el Bank of America que ya desarrollaba actividades en el país.

c) La falta de grandes transformaciones con respecto a 1976, en la formación del grupo líder, o, por lo menos, de la importancia que podría hacer suponer la casi duplicación del número de entidades de capital extranjero.

d) El promedio de los bancos estadounidenses, tanto en el número de entidades (11) como en su participación en el total de los depósitos canalizados hacia la banca extranjera (51.2%); por añadidura en sólo cuatro entidades se concentra el 45.4% del total.

e) Por último, la marcada diferencia entre los bancos ingresados al país con anterioridad al último gobierno militar y los que entraron en ese período, en cuanto a su respectiva importancia en el mercado de depósitos en pesos. Mientras los primeros concentraban 82.9% de esos depósitos, los segundos sólo captaban el 17.1% restante, porcentaje que, de circunscribirse a los nuevos bancos establecidos en esos años, se reduce al 9.6%. En esta dispar participación se manifiestan de nuevo las distintas características de ambos grupos: predominantemente "minoristas" y "diversificados" los primeros, y predominantemente "mayoristas" y "especializados" los incorporados bajo la política de apertura generalizada de los mercados.

4. *Las inversiones estadounidenses en la Argentina*

El análisis de la captación de inversiones ex-

Cuadro 9
**ARGENTINA: PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS BANCOS EXTRANJEROS EN EL TOTAL
 DE LOS DEPOSITOS EN PESOS CAPTADOS POR LOS MISMOS**
 (Porcentajes)

<i>Ordenamiento según depósitos a diciembre de 1983</i>				
Entidad	Origen del capital	Participación en los depósitos		Puesto en el ordenamiento junio 1976
		diciembre 1983 %	junio 1983 %	
The First National Bank of Boston	EE.UU.	19.8	13.9	2
Citibank	EE.UU.	14.5	11.3	3
Banco de Londres y América del Sur	Reino Unido	7.5	14.3	1
Bank of America	EE.UU.	7.4	2.3	15
Banco Tornquist ^a	Francia	6.5
Supervielle Société Générale	Francia	6.3	6.4	7
Banco Popular Argentino	España	4.2	7.1	6
Banco Sudameris	Francia/Italia	3.9	7.9	5
Chase Manhattan Bank	EE.UU.	3.7	3.0	13
Deutsch Bank	Alemania	3.7	5.0	8
Banco Europeo para América Latina	Bélgica/Italia	3.1	3.4	11
<i>Distribución de depósitos según origen del capital</i>				
Pais	Cantidad de entidades	Participación en el total		
Estados Unidos	11	51.2		
Brasil	4	0.4		
España	3	7.8		
Francia	3	13.2		
Reino Unido	2	7.5		
Italia	2	1.0		
Países Bajos	1	1.9		
Japón	1	2.3		
Uruguay	1	3.0		
Canadá	1	1.0		
Alemania occidental	1	3.7		
Francia/Italia	1	3.9		
Bélgica/Italia	1	3.1		
<i>Total</i>	32	100.0		
<i>Distribución de los depósitos según fechas de incorporación de la entidad transnacional</i>				
Bancos ingresados antes de 1976	17	82.9		
Bancos ingresados durante el gobierno militar	15	17.1		
Nuevos bancos	(12)	9.6		
Desnacionalizaciones	(2)	7.5		
Desnacionalización y absorción ^b	(1)	...		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de la República Argentina.

^a El Banco Tornquist era, en 1976, de capital local. Posteriormente fue adquirido por Credit Lyonnais.

^b Se trata del Banco Internacional adquirido por el Bank of America y transferido en 1983 a su filial local.

tranjeras directas durante el último gobierno militar puede realizarse también a la luz de las estadísticas oficiales de los países de origen de esos capitales. Esta evaluación ofrece la posibilidad de comparar el ritmo de canalización de capital hacia la Argentina con respecto a su evolución en el plano global, el perfil sectorial que adopta en cada caso, las tasas de rentabilidad respectivas, y la aplicación específica de los beneficios obtenidos por esas inversiones (reversión o repatriación). Estos aspectos contribuyen a dar una clara imagen del lugar que corresponde a la Argentina entre los países receptores de inversiones extranjeras.²

El primer aspecto que cabe analizar se refiere a las modificaciones registradas por el acervo de capital estadounidense radicado en el país. Entre 1976 y 1983, la inversión extranjera directa de los Estados Unidos en la Argentina subió de 1 366 a 3 054 millones de dólares, lo que implica un crecimiento medio anual de 12.2% (4.4% anual en dólares constantes de 1976). En igual período, el total de las inversiones norteamericanas en el exterior registró, en valores constantes, un pequeño decrecimiento (cuadro 10).

Este comportamiento tan contrastante merece algunos comentarios. Entre 1976 y 1979, Argentina seguía la misma tendencia registrada en el plano internacional: continuaba la desaceleración de la exportación de capital estadounidense que se inició con la recesión de 1974/1975. El extraordinario crecimiento de las inversiones norteamericanas acumuladas en el exterior entre fines de la segunda guerra mundial y los inicios del decenio de 1970 corresponde a una evolución dinámica de la economía mundial y a la ampliación persistente de la capacidad productiva a nivel internacional. Esa expansión se interrumpió con la crisis de 1974/1975 que afectó sensiblemente las corrientes de capital, sobre todo las orientadas hacia la producción.

²El análisis de la información proporcionada por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos explica, a nivel internacional y en el plano local, la trayectoria de la mayor parte de los capitales radicados fuera de sus países de origen. Por su parte, la estadística publicada en el *Survey of Current Business* de ese mismo Departamento de Comercio permite estudiar la evolución y las principales características que adoptan las inversiones extranjeras directas en cada uno de los países receptores y pueden estudiarse así las que se orientaron a la Argentina en estos últimos años.

Cuadro 10
ARGENTINA: EVOLUCION DE LA INVERSION
DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL PAIS
Y EN EL MUNDO, 1976-1983

(Millones de dólares de 1976^a y porcentajes)

A fin del año	Inversión en Argentina (1)	Inversión directa total (2)	% (1)/(2)
1976	1 366	138 809	0.98
1977	1 403	137 467	1.02
1978	1 460	142 243	1.03
1979	1 436	145 852	0.99
1980	1 699	146 713	1.16
1981	1 707	142 535	1.20
1982	1 835	135 399	1.35
1983	1 842	136 379	1.35

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de U.S. Department of Commerce (varios años).

^a Deflactado por el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

Ese comportamiento se ajusta plenamente a la evolución y a los ciclos de la economía internacional. En ese marco, la tasa de crecimiento de la inversión estadounidense en la Argentina entre 1976 y 1979 (1.7% anual) se asemeja bastante a la registrada en el plano mundial.

No sucede lo mismo en los años anteriores. El medio recesivo en que continúa desenvolviéndose la economía internacional, junto con una inestabilidad generalizada de los tipos de cambio y de los mercados financieros y monetarios y la falta de recuperación de niveles satisfactorios de rentabilidad para las inversiones en el exterior (éstos decaen sistemáticamente entre 1979 y 1983) y, por otro lado, la política interna de la administración republicana determinan en conjunto una disminución persistente, en términos reales, de la inversión extranjera directa estadounidense acumulada en el exterior (-1.6% anual acumulativo, entre 1979 y 1983). Por el contrario, la inversión estadounidense acumulada en la Argentina en ese período registra una expansión real acumulativa de 6.4% anual. Este comportamiento revela el interés de los inversionistas norteamericanos por radicar sus capitales en el país. Al analizar el contenido sectorial del crecimiento de la inversión se comprueba que dos actividades encabezan esa expansión: el petróleo y las finanzas. Mientras en cifras globales

Cuadro 11
 ARGENTINA: INVERSIÓN DIRECTA ACUMULADA DE LOS ESTADOS UNIDOS,
 POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1976-1983
 (Millones de dólares corrientes)

Sector	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Minería	53	55	54	48	...	69	71	72
Petróleo	174	223	265	305	395	483	645	808
Industria manufacturera								
Alimentaria	49	51	64	81	168	264	279	288
Productos químicos	207	220	243	299	416	360	371	332
Productos metálicos primarios	72	67	73	64	72	67	77	79
Maquinaria	143	152	172	205	204	271	274	229
Equipo transporte	221	228	242	289	409	308	380	381
Otros	206	203	205	247	315	301	348	342
Total industria manufacturera	898	921	1 000	1 184	1 584	1 570	1 729	1 651
Comercio	104	132	157	136	216	202	167	128
Finanzas	72	86	108	113	145	304	300	298
Otros	65	73	86	64	n/d	107	90	97
Total	1 365	1 490	1 670	1 850	2 494	2 735	3 002	3 054

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de U.S. Department of Commerce (varios años).

la inversión extranjera directa acumulada se incrementa 2.2 veces, entre 1976 y 1983, la orientada al petróleo se eleva en más de 4.5 veces y la que se canaliza a las actividades financieras en más de cuatro veces. En cambio, la inversión en la industria manufacturera, que históricamente captaba las preferencias de los inversionistas norteamericanos, no alcanza a duplicarse en valores corrientes en esos siete años (su tasa de crecimiento acumulativo anual, en valores constantes, se redujo apenas a 0.7%) (cuadro 11).

Este distinto ritmo de crecimiento se traduce en una modificación importante de la estructura sectorial de la inversión extranjera directa estadounidense en la Argentina. En el curso de sólo siete años, el sector petrolero más que duplica su participación en el total —en 1976 representaba el 12.7% y en 1983 el 26.5%— y la del sector de intermediación financiera sube de 5.3% a 9.8%. Por efecto de la radicación de capitales en la actividad bancaria entre 1979 y 1981, siete de los quince bancos ingresados al país son de origen estadounidense.

En ambos casos, esa participación creciente reproduce las tendencias que se dan en el plano internacional, donde en igual período —1976 a 1983—, la participación del sector petrolero subió de 20.8% al 27.0% de la inversión estadouni-

dense acumulada en el exterior y la del sector financiero de 12.3% a 12.7%; en cambio la inversión manufacturera decayó de 44.8% a 39.9% (U.S. Department of Commerce, varios años).

Podría afirmarse que las características adoptadas por el proceso aperturista de la economía argentina y, en ese marco, las actividades económicas que resultan más atractivas para las inversiones externas, se ajustan plenamente a las tendencias de orientación sectorial que predominan en la exportación de capitales de los Estados Unidos: exploración-explotación petrolera y transnacionalización bancaria. La disminución correspondiente la sufre la industria manufacturera, que pierde, al cabo de siete años, más de 11 puntos de su peso relativo en el total de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos acumulada en el país. El desinterés relativo por invertir en una de las actividades más afectadas por la política económica del gobierno militar aparece como una constante de todo el período y abarca casi a la totalidad de los sectores industriales.

En cuanto a las características de las filiales que operan en la Argentina, el censo de inversiones extranjeras directas levantado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos al finalizar el decenio de 1970 muestra que, en

1977, existían en el país 279 filiales de firmas estadounidenses, con un activo total equivalente a 3 966 millones de dólares, una ocupación de 113 389 personas y ventas anuales por valor de 3 615 millones de dólares.

Aunque con diversidad de combinaciones intermedias posibles, se reconocen dos situaciones extremas en cuanto a la función de las empresas transnacionales que se radican en los países de menor desarrollo relativo: las que producen para el mercado interno y las que se orientan al mercado de su país de origen o al mercado mundial en general —sea en el marco de la internacionalización de los procesos productivos o de la provisión de bienes, esencialmente primarios, a un menor costo relativo. El cuadro 12 indica la elevada proporción de las ventas totales que representan las realizadas en el mercado local (84.6%), orientación que corresponde a su establecimiento bajo el modelo de sustitución de importaciones. Las exportaciones resultan casi marginales con respecto a la producción para el mercado interno.

El bajo coeficiente de exportaciones locales (15.4%) con respecto al mundial (38.1%) permite suponer que la mayoría de las transnacionales estadounidenses que actúan en Argentina han sido estructuradas sobre la base de la demanda del mercado local y, generalmente, las exportaciones absorben el sobrante de producción que rebasa los niveles de esa demanda (U.S. Department of Commerce, 1981).

El comercio cautivo de las empresas transnacionales norteamericanas que operan en la Ar-

gentina tiene escasa importancia. Mientras en el plano internacional el 33.1% de las ventas de las filiales estadounidenses corresponde al comercio intrafirma, en la Argentina ese porcentaje no sobrepasa el 9.3% y, como podría preverse, sólo registra niveles significativos para las exportaciones, escasas, a los Estados Unidos, donde representan el 87.5% del total.

El aporte de las firmas estadounidenses a la generación de empleos tiene escasa significación en el país. En 1977, ocupaban un total de 113 389 personas (cuadro 13), o sea 2.2% del empleo total en el área urbana del país (excluye al sector agropecuario). En la composición sectorial de esa ocupación destaca la elevada participación de la industria manufacturera, que absorbe poco más del 80% del total de los trabajadores empleados por las empresas transnacionales de los Estados Unidos. Casi la mitad de ese empleo se encuentra en sólo dos industrias: la de equipos de transporte (básicamente la industria automotriz, donde coexistían, a la fecha del censo, tres firmas de los Estados Unidos) y la de productos químicos y petroquímicos. A pesar de ser industrias de uso intensivo de capital, entre ambas generaban más de 44 300 puestos de trabajo en 1977.

En cuanto al costo sectorial de la mano de obra, la estadística del Departamento de Comercio de los Estados Unidos muestra una marcada dispersión de los salarios entre los diferentes sectores de actividad de las empresas transnacionales. Aparte de las diferencias atribuibles a una distinta calificación media del personal ocupa-

Cuadro 12
ARGENTINA: VENTAS DE LAS EMPRESAS ESTADOUNIDENSES, SEGUN DESTINO
GEOGRAFICO Y VINCULACION CON EL ADQUIRENTE, 1977
(Millones de dólares y porcentajes)

Vinculación	Mercado interno		Exportaciones a:				Total	
	Monto	%	EE.UU.		Otros países		Monto	%
			Monto	%	Monto	%		
Ventas comercio intrafirma	37	1.2 (11.0)	21	87.5 (6.2)	279	52.5 (82.8)	337	9.3 (100.0)
Ventas a firmas no afiliadas	3 022	98.8 (92.2)	3	12.5 (0.1)	252	47.5 (7.7)	3 277	90.7 (100.0)
Total ventas	3 059	100.0 (84.6)	24	100.0 (0.7)	531	100.0 (14.7)	3 615	100.0 (100.0)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de U.S. Department of Commerce (1981).

Cuadro 13
**ARGENTINA: DISTRIBUCION SECTORIAL DEL EMPLEO
 EN EMPRESAS TRANSNACIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS
 Y COSTO SALARIAL MEDIO ANUAL, 1977**
(Número de ocupados, dólares y porcentajes)

Sector de actividad	Número de ocupados	%	Costo salarial medio anual por trabajador	Indice total sectores = 100
Petróleo	4 158	3.7	8 899	167.6
Industrias manufactureras	91 141	80.4	5 124	96.5
Productos alimenticios	8 834	7.8	4 188	78.9
Productos químicos	20 454	18.0	5 427	102.2
Productos metálicos	3 146	2.8	5 722	107.8
Maquinaria	12 573	11.1	6 601	124.3
Equipo transporte	23 867	21.1	5 363	101.0
Otras manufacturas	22 267	19.6	4 042	76.1
Comercio	6 255	5.5	5 596	105.4
Bancos	5 231	4.6	5 544	104.4
Finanzas	643	0.6	4 666	87.9
Otros	5 961	5.2	5 200	97.9
<i>Total</i>	<i>113 389</i>	<i>100.0</i>	<i>5 309</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Elaborado sobre la base de información del U.S. Department of Commerce (1981).

do, la magnitud de las variaciones salariales entre sectores parecería obedecer a otros factores asociados con las características, en el orden nacional, del año en que se efectuó el censo del Departamento de Comercio. En 1977, segundo año de la gestión militar del gobierno, se advertían ya claramente muchos de los efectos que, con el tiempo, se acentuarían en la política económica aplicada en el país a partir de marzo de 1976. Aunque la contracción generalizada de los ingresos reales del sector asalariado aparece como uno de los resultados fundamentales de esa política, tuvo distinta intensidad según fuera el sector económico considerado. Los de la industria manufacturera fueron los más afectados por la política de "disciplinamiento social"; el salario real en ese sector en 1977 equivalía a sólo 66.3% del de 1975. En la mayoría de los demás sectores económicos, esa contracción fue menos pronunciada. Esta dispar evolución explica en gran parte, la estructura de costos medios de la mano de obra ocupada por las filiales estadounidenses radicadas en la Argentina.

Además, hacia 1977 tuvo gran influencia la brusca caída de los salarios que se produjo en los primeros años de la apertura económica en las formas que asumió la relación entre los costos

salariales medios en el país con respecto a los vigentes en otras regiones en que actúan las filiales de firmas estadounidenses. En efecto, en 1977 el costo medio anual por ocupado en filiales estadounidenses en la Argentina resultaba inferior al de cualquiera de las demás agrupaciones en que se inscribe el país (América Latina y países subdesarrollados) y, por supuesto, al que pagan esas subsidiarias en los países desarrollados. Incluso de limitarse la comparación a la industria manufacturera, en que el país muestra un grado de industrialización y de desarrollo muy superior al predominante en el resto de América Latina o en el conjunto de los países subdesarrollados, los costos salariales resultan superiores a los vigentes, en promedio, en el conjunto de los países subdesarrollados pero, inferiores casi en 10% al nivel latinoamericano. Esos resultados parecen deslucir la imagen tradicional de la Argentina en el plano internacional y, concretamente el sitio que ocupa entre los países de menor desarrollo relativo, defínanse como los de industrialización intermedia o semindustrializados o como los del mundo subdesarrollado, en general (cuadro 14).

La Argentina se ha equiparado, según algunos indicadores, a las sociedades desarrolladas y según otros, los más, a las economías atrasadas.

Cuadro 14
 ARGENTINA: COSTO SALARIAL MEDIO ANUAL
 EN EMPRESAS ESTADOUNIDENSES EN LA
 ARGENTINA Y EN OTRAS REGIONES, 1977
 (Dólares corrientes e índices)

Sector	Región	
	Costo medio anual	Índice Argentina = 100
<i>Total sectores</i>		
Países desarrollados	12 874	242.5
Países subdesarrollados	5 601	105.5
América Latina	5 873	110.6
Argentina	5 309	100.0
<i>Industria manufacturera</i>		
Países desarrollados	12 731	248.5
Países subdesarrollados	4 676	91.3
América Latina	5 629	109.9
Argentina	5 124	100.0

Fuente: Elaborado sobre la base de información de U.S. Department of Commerce (1981).

Son escasas sin embargo estas últimas comparaciones basadas en los costos salariales. Si en algo no se ha identificado la economía argentina con la mayor parte del mundo subdesarrollado ha sido, precisamente, en lo relativo a los costos

salariales que, muy difícilmente, podrían considerarse como una de las ventajas comparativas que ofrece el país en el ámbito internacional.

Aunque no pueda establecerse una correspondencia directa entre los costos salariales y la tasa de rentabilidad de la inversión estadounidense sobre la base de la información disponible, es indudable que el año 1976 marca un punto de ruptura en las tendencias prevalecientes a mediano y largo plazo en cuanto a los márgenes de rentabilidad de las inversiones extranjeras directas de los Estados Unidos en el país. Al despuntar el decenio de 1970 esa tasa no superó, en ningún caso, el 6.5% de la inversión acumulada y, de remontarse el análisis hasta 1960, nunca se registra un margen superior al 15% anual. Sin embargo, entre 1976 y 1980, este porcentaje fue superado en cuatro de los cinco años e, incluso, en dos de ellos (1979 y 1980) la rentabilidad se elevó a más del 30% anual.³ Por otro lado, al compararla

³El pronunciado rezago de la paridad cambiaria en esos años generó un doble efecto positivo sobre la rentabilidad en dólares de las empresas transnacionales. Por una parte, el propio desajuste de la paridad cambiaria determinó que los beneficios obtenidos en moneda local se vieran incrementados, en términos reales, a nivel de la economía mundial, al ser

Cuadro 15
 ARGENTINA: EVOLUCION COMPARADA DE ALGUNOS INDICADORES VINCULADOS
 A LA INVERSION DIRECTA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL MUNDO
 Y EN LA ARGENTINA 1976-1983
 (Porcentajes)

Año	Tasa de rentabilidad ^a			Tasa de crecimiento anual de la inversión directa acumulada			Tasa de reinversión ^b		
	Total mundial	Argentina	+/-	Total mundial	Argentina	+/-	Total mundial	Argentina	+/-
1976	15.3	21.3	+	11.9	18.4	+	40.5	74.4	+
1977	14.2	16.8	+	5.2	9.1	+	37.0	35.0	-
1978	17.4	10.4	-	11.5	12.1	+	45.1	-32.9	-
1979	23.5	31.1	+	15.4	10.8	-	49.5	46.7	-
1980	19.8	37.6	+	14.6	34.6	+	45.8	67.2	+
1981	15.1	4.5	-	6.0	9.7	+	41.6	-200.9	-
1982	9.8	13.9	+	-3.0	9.8	+	28.6	59.3	+
1983	9.4	10.5	+	2.1	1.7	-	43.8	37.3	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de U.S. Department of Commerce (varios años).

^a Utilidades del año *i* en relación con la inversión acumulada al año *i-1*.

^b Utilidades reinvertidas con relación a utilidades totales.

con los niveles registrados en el plano internacional se comprueba que, en esos mismos cuatro años, el margen de utilidad en el país supera en más de un 30% al correspondiente al nivel mundial (cuadro 15).

A pesar de esos distintos niveles de rentabilidad, la tasa de reinversión de utilidades en la Argentina resulta inferior a la registrada a nivel mundial en cinco de los ocho años del periodo. En otras palabras, no obstante los mayores márgenes de beneficio y el aliento a las reinversiones en un marco de permisividad creciente, las filia-

les estadounidenses radicadas en el país muestran, en comparación con lo que hacen en el resto del mundo, una mayor predisposición relativa a remitir sus utilidades a sus casas matrices, es decir, tienden a preferir la rápida recuperación del capital invertido por sobre los incentivos ofrecidos. No es así de sorprender que al cabo de ocho años la afluencia de inversión directa de los Estados Unidos a la Argentina resultara muy inferior a la corriente de remisión de utilidades y, en menor escala, de repatriación de capitales que retornaban a los Estados Unidos. Aún sin examinar otros posibles canales de transferencia —regalías, *royalties*, precios administrativos del comercio cautivo— la corriente neta de capitales a los Estados Unidos derivada de sus inversiones directas en la Argentina llegó a 781 millones de dólares, lo que supone, a valores de 1983, un flujo medio anual superior a los cien millones de dólares (cuadro 16).

expresados o transformados en dólares o cualquier otra divisa extranjera. Por otro, el retraso de la paridad cambiaria y el hecho de que el dólar apareciese como la única mercancía de la que se conocía su precio futuro, hicieron posible la aplicación de mecanismos de alta rentabilidad en los circuitos financieros locales a favor de la disparidad de las tasas de interés respecto de las vigentes en los mercados internacionales.

Cuadro 16
ARGENTINA: FLUJOS DE CAPITAL ASOCIADOS A LA INVERSIÓN DIRECTA
ESTADOUNIDENSE, 1976-1983
(Millones de dólares corrientes)

Año	Inversión acumulada a fin del año (1)	Incremento anual de la inversión acumulada (2)	Utilidades (3)	Utilidades reinvertidas (4)	Utilidades remitidas (5) = (3) - (4)	Ingresos de capital (6) = (2) - (4)	Flujo neto de capital (7) = (6) - (5)
1976	1 366	212	246	183	63	29	-34
1977	1 490	124	257	90	167	34	-133
1978	1 670	180	155	-51	206	231	25
1979	1 850	180	520	243	277	-63	-340
1980	2 494	644	695	467	228	177	-51
1981	2 735	241	113	-227	340	468	128
1982	3 002	267	381	226	155	41	-114
1983	3 054	52	314	117	197	-65	-262
Acumulado 1976-1983		1 900	2 681	1 048	1 633	652	-781

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de U.S. Department of Commerce (varios años).

II

Las empresas transnacionales y la industria manufacturera argentina

El análisis de la participación de las empresas transnacionales en la industria manufacturera se efectuó en dos niveles distintos pero complementarios: identificación de sus características estructurales en el sector, lo que supone el uso de la información censal que, por referirse a un solo año, da una imagen estática pero integral; y examen de la evolución de la presencia transnacional durante el último decenio comparando el comportamiento de las empresas transnacionales y el de sus similares de capital nacional (cuadro 17).

1. Gravitación económica y características principales

a) Participación de las empresas transnacionales en la producción industrial

Uno de los principales indicadores de la magnitud de la participación transnacional en la industria es su aporte a la producción global del sector (cuadro 18). Las empresas con participación de capital extranjero controlaban el 30.8% del total de la producción industrial captada en el

Cuadro 17
ARGENTINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN
LA PRODUCCION INDUSTRIAL, SEGUN SECTORES DE ACTIVIDAD, 1973
(Millones de pesos de 1973 y porcentajes)

Sector	Valor de producción de las empresas transnacionales	Valor de producción total	Participación de las empresas transnacionales
Alimentos, bebidas y tabaco	13 994.9	60 592.3	23.1
Alimentos	6 675.3	44 374.8	15.0
Bebidas	3 492.2	12 245.8	28.5
Tabaco	3 827.4	3 971.7	96.4
Textiles, confecciones y cuero	4 263.1	29 550.3	14.4
Madera y muebles	161.4	4 800.5	3.4
Papel, imprenta y publicaciones	1 837.9	8 829.4	20.8
Industrias químicas	15 735.1	35 565.5	43.0
Refinerías de petróleo	2 859.8	12 672.4	22.6
Otros productos químicos	12 875.3	23 893.1	53.9
Minerales no metálicos	1 936.4	6 952.5	28.2
Industrias metálicas básicas	5 319.1	18 813.7	28.3
De hierro y acero	4 309.0	16 054.9	26.8
De metales no ferrosos	1 010.1	2 758.8	36.6
Productos metálicos, maquinarias y equipo	24 259.9	52 353.6	46.3
Otras manufacturas	95.1	870.3	10.9
Total	67 602.9	219 328.1	30.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC (1974).

Cuadro 18
**ARGENTINA: GRAVITACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL
 SEGUN ESTRATOS DE CONCENTRACION, 1973**
(Cantidad de ramas, millones de pesos de 1973 y porcentajes)

Estratos de concentración ^a	Cantidad de ramas	Valor de la producción de las empresas transnacionales (millones de pesos de 1973)	Distribución por estratos de concentración (porcentajes)	Valor de la producción industrial total (millones de pesos de 1973)	Participación de las empresas transnacionales (porcentajes)
RAC (P)	9	20 343.8	30.1	35 314.0	57.6
RAC (M)	35	21 662.0	32.0	52 424.8	41.3
RAC (1) + (2)	(44)	(42 005.8)	(62.1)	(87 738.8)	(47.9)
RMC	38	13 971.7	20.7	60 519.7	23.1
REC	26	9 504.2	14.1	61 827.2	15.4
Resto	64	2 121.1	3.1	9 242.4	22.9
<i>Total</i>	<i>172</i>	<i>67 802.8</i>	<i>100.0</i>	<i>219 328.1</i>	<i>30.8</i>

Fuente: Basado en Khavisse y Azpiazu (1983).

^a RAC (P): ramas altamente concentradas con pocos establecimientos; RAC (M): ramas altamente concentradas con muchos establecimientos; RMC: ramas medianamente concentradas; REC: ramas escasamente concentradas.

último censo económico realizado en el país (1974).

Esa participación varía considerablemente entre distintas divisiones industriales, con una mayor incidencia relativa en los sectores que, por su dinamismo, ritmo de incorporación del progreso técnico y efectos propulsores tienden a encabezar todo el proceso de industrialización. Los únicos sectores en que tienen escasa importancia las empresas transnacionales son los que tienen una gravitación marginal en el perfil industrial del país y acusan el menor ritmo de crecimiento histórico. La participación diferencial de las empresas de capital extranjero en los distintos sectores industriales está íntimamente ligada con su ritmo de expansión y de incorporación tecnológica.

En cuanto a la vinculación entre el grado de oligopolización de las distintas ramas industriales (cinco dígitos de la CIIU, Rev. 2) y la magnitud que asume la presencia de las empresas transnacionales en ellas, se comprueba en el cuadro 18 que la mayor parte de la producción de las empresas de capital extranjero se genera en ramas altamente concentradas⁴ (oligopolizadas) y que tiende a de-

crecer en correspondencia con el mayor grado de competitividad que expresan los distintos estratos de concentración. Así mientras el 62.1% de la producción de las empresas transnacionales proviene de ramas altamente concentradas, sólo el 14.1% es generada en mercados de concentración escasa.

Por otro lado, la participación relativa de las empresas transnacionales en la producción industrial disminuye a medida que baja el grado de concentración de los mercados. Mientras que para el conjunto de la industria manufacturera esa participación es de poco más del 30%, en las ramas altamente concentradas la producción de las empresas transnacionales representa el 47.9% del total y en los mercados competitivos apenas alcanza a superar el 15%.

La preferencia de las empresas transnacionales por los mercados altamente concentrados en que, a la vez, aportan gran parte de la producción global—la parte mayoritaria en el caso de las ramas altamente concentradas con pocos establecimientos— caracteriza la presencia transnacional en la industria argentina.

Desde el punto de vista sectorial se comprueba en el cuadro 19 que el fenómeno de la mayor gravitación de las empresas de capital extranjero en los mercados de mayor grado de concentración se da en casi todas las actividades industriales. La

⁴Todos los análisis sobre el grado de concentración de los mercados industriales se basan en los criterios metodológicos explicados por Khavisse y Azpiazu (1983).

Cuadro 19
 ARGENTINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES
 EN EL VALOR DE PRODUCCION SEGUN SECTORES INDUSTRIALES
 Y ESTRATOS DE CONCENTRACION, 1973
 (Porcentajes)

Sectores	Total	Estratos ^a			Resto
		RAC	RMC	REC	
Alimentos, bebidas y tabaco	23.1	48.3	11.9	11.3	26.8
Alimentos	15.0	27.9	11.5	6.5	34.0
Bebidas	28.5	76.6	28.0	18.9	—
Tabaco	96.4	97.1	—	—	—
Textiles, confecciones y cuero	14.4	28.0	19.4	5.2	4.3
Madera y muebles	3.4	22.7	—	0.1	2.2
Papel, imprenta y publicaciones	20.8	36.2	3.1	6.4	—
Industrias químicas	43.0	39.3	54.8	41.1	46.8
Refinerías de petróleo	22.6	22.6	—	—	—
Otros productos químicos	53.9	63.8	54.8	41.1	46.8
Minerales no metálicos	28.2	36.9	24.8	—	21.2
Industrias metálicas básicas	28.3	26.8	36.6	—	—
De hierro y acero	26.8	26.8	—	—	—
De metales no ferrosos	36.6	—	36.6	—	—
Productos metálicos, maquinaria y equipos	46.3	78.0	25.2	21.8	33.6
Otras manufacturas	10.9	—	6.1	—	16.0
<i>Total</i>	<i>30.8</i>	<i>47.9</i>	<i>23.1</i>	<i>15.4</i>	<i>22.9</i>

Fuente: Khavisse y Azpiazu (1983); INEC (1974).

^a RAC: ramas altamente concentradas; RMC: ramas medianamente concentradas; REC: ramas escasamente concentradas.

participación de las empresas transnacionales en la producción de los estratos altamente concentrados supera, en casi todos los casos, la que tienen en los totales sectoriales y con un sesgo decreciente que corresponde al mayor grado de competitividad de los distintos estratos.

El cuadro 20 muestra la distribución y participación de las empresas transnacionales en la producción industrial por tipo de bienes según su destino funcional y de acuerdo con el tipo de mercado en que se generan tales producciones.

Se advierte, en primer lugar la difusión de las empresas transnacionales en todo el espectro industrial. Sólo en los bienes de consumo no duraderos, que pueden asociarse a una menor complejidad tecnológica relativa, esa contribución (22.6%) es inferior a la registrada en la industria en su conjunto. En cambio su mayor participación se da en los bienes de consumo duraderos (59.2%) a cuyo desarrollo durante la segunda etapa del proceso de sustitución contribuyó la

radicación de un grupo importante de empresas transnacionales. En cuanto a los bienes de capital —de escasa significación en el plano global y en la producción propia de las empresas transnacionales— se encuentran en un pequeño núcleo de industrias (tractores, equipos de comunicación, conductores eléctricos) que, en la mayoría de los casos reúnen características equiparables con las de los bienes de consumo duraderos, tanto por su desarrollo relativamente reciente en el país, como por las posibilidades de escala que brinda el tamaño del mercado y la incorporación de tecnologías. Por el contrario, en una amplia variedad de ramas productoras de bienes de capital la presencia transnacional es insignificante. El aporte de las empresas transnacionales a la producción de bienes de capital (31.9%) casi no difiere del que se registra para el total de la industria manufacturera.

Un elemento común de las cuatro categorías de bienes radica en la asociación entre la magni-

Cuadro 20
 ARGENTINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES
 EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL SEGUN TIPO DE BIEN Y ESTRATO
 DE CONCENTRACION, 1973
 (Porcentajes)

Estrato ^a	Bienes de consumo no duraderos	Bienes intermedios	Bienes de consumo duraderos	Bienes de capital	Diversos ^b	Total
RAC (P)	58.8	25.0	97.0	—	—	57.6
RAC (M)	26.7	43.9	21.1	61.8	—	41.3
RAC	(41.9)	(38.6)	(86.6)	(57.0)	—	(47.9)
RMC	18.0	27.1	29.1	27.7	6.1	23.1
REC	14.9	18.3	12.7	10.1	—	15.4
Subtotal	(22.6)	(31.6)	(62.0)	(33.0)	(3.3)	(31.2)
Resto	22.4	27.0	20.5	15.0	—	22.9
Total	22.6	31.4	59.2	31.9	3.3	30.8

Fuente: Elaborado sobre la base de Khavisse y Azpiázu (1983); INEC (1974).

^a RAC (P): ramas altamente concentradas con pocos establecimientos; RAC (M): ramas altamente concentradas con muchos establecimientos; RMC: ramas medianamente concentradas; REC: ramas escasamente concentradas.

^b Incluye las ramas 38434 "Rectificación de motores" y la 39099 "Industrias manufactureras diversas".

tud de la participación transnacional y el nivel de oligopolización de los mercados. Cualquiera sea el tipo de bien de que se trate, la mayor participación relativa de las empresas de capital extranjero se registra siempre en los mercados altamente concentrados y, esa incidencia tiende a decrecer en correspondencia directa con el menor grado de oligopolización que reflejan los restantes estratos.

b) Tamaño predominante de planta y grado de dominio del capital extranjero

El cuadro 21 presenta, por estratos de concentración, la distribución de las empresas transnacionales y de sus establecimientos de menos y de más de 100 ocupados, con su contribución relativa a la producción transnacional y su importancia en la industria manufacturera en su conjunto.

Del total de los establecimientos (824) de propiedad de empresas de capital extranjero (724), casi el 60% ocupaban, en el momento del censo, más de 100 personas. El predominio de las plantas mayores tiende a acentuarse en proporción directa con el grado de concentración de los mercados. Los establecimientos de más de 100 ocu-

pados representan en las ramas altamente concentradas con pocos establecimientos, el 73.3% del total, mientras que en las ramas competitivas es menos de la mitad (49.0%). Esas disparidades muestran que, en general y, aun haciendo abstracción del potencial productivo, las exigencias de tamaño de planta para operar en los mercados más concentrados no son parecidas, ni aun circunscribiéndose a las empresas transnacionales, a las de los mercados de concentración escasa. Habría pues una interrelación entre la presencia transnacional en la industria y la formación de estructuras oligopolistas de mercado y la de éstas con la dimensión relativa de los establecimientos manufactureros.

El predominio de las plantas mayores es más pronunciado aun en relación con el aporte a la producción total de las empresas de capital extranjero, donde también se aprecia una contribución superior en los estratos más concentrados. En el plano global, los establecimientos de más de 100 ocupados generan el 93.4% de la producción transnacional, porcentaje que se eleva a 97.9% en las ramas altamente concentradas con pocos establecimientos y decrece a 84.3% en las escasamente concentradas.

Cuadro 21
 ARGENTINA: ESTABLECIMIENTOS BAJO EL CONTROL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES POR
 ESTRATOS DE CONCENTRACION
 Y SU GRAVITACION RELATIVA EN EL TOTAL
 (Valores absolutos y porcentajes)

Estratos ^a	Empresas transnacionales	Participación en el total de la industria										
		Establecimientos			Aporte relativo a la producción		Establecimientos			Valor de producción		
		Total	-100 ocupados	+100 ocupados	-100 ocupados	+100 ocupados	Total	-100 ocupados	+100 ocupados	Total	-100 ocupados	+100 ocupados
RAC (P)	40	45	12	33	2.1	97.9	18.9	8.4	34.7	57.6	53.4	57.7
RAC (M)	175	190	61	129	3.8	96.2	2.5	0.9	27.9	41.3	8.9	48.3
RAC	(215)	(235)	(73)	(162)	(3.0)	(97.0)	(3.1)	(1.0)	(29.1)	(47.9)	(12.4)	(52.5)
RMC	244	259	101	158	9.5	90.5	1.4	0.6	19.4	23.1	6.5	31.7
REC	191	247	126	121	15.7	84.3	0.3	0.1	18.2	15.4	4.0	33.1
Resto	74	83	35	48	17.7	82.3	0.6	0.3	34.5	22.9	7.0	55.5
Total	724	824	335	489	6.6	93.4	0.7	0.3	22.5	30.8	6.1	43.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Khavisse y Azpiazu (1983); INEC (1974).

^a RAC (P): ramas altamente concentradas con pocos establecimientos; RAC (M): ramas altamente concentradas con muchos establecimientos; RMC: ramas medianamente concentradas; REC: ramas escasamente concentradas.

La escasa representación de los establecimientos de las empresas transnacionales en el total industrial —0.7%— aconseja examinar la falta de homogeneidad entre ambos totales. Las unidades productivas captadas por el censo incluyen gran número de actividades artesanales o semiartesanales y de pequeños talleres —el 85.6% de los establecimientos censados ocupan menos de 10 personas— donde la presencia transnacional es casi nula. Ello ejerce una influencia decisiva en la comparación entre ambos totales, en tanto la heterogeneidad que caracteriza al sector industrial, y al conjunto de firmas de capital nacional, no se manifiesta en la industria transnacional. Esta característica explica la ínfima gravitación de las empresas transnacionales en las plantas que ocupan menos de 100 personas (0.3%). En cambio, controlan más de la quinta parte del total de establecimientos (22.5%) que forman el subconjunto de plantas que emplean más de 100 personas.

Cualquiera sea el tamaño de la planta que se considere, el grado de representación de las transnacionales se asocia claramente con el nivel de oligopolización. La incidencia relativa de las

plantas de propiedad de empresas transnacionales tiende a incrementarse en relación directa con el mayor grado de concentración que caracteriza a los diferentes estratos.

La superior gravitación transnacional en las plantas mayores y su contribución creciente a medida que aumenta el nivel de oligopolización de los mercados se reproducen en el valor de la producción manufacturera. Todas las empresas industriales que tienen participación de capital extranjero han sido consideradas en igualdad de condiciones, es decir, sin ningún tipo de diferenciación según el nivel que alcance tal participación ni de acuerdo con el grado de control que él suponga. Ello constituye una primera aproximación analítica que no implica desconocer que el capital extranjero no siempre posee una proporción mayoritaria del patrimonio de las firmas locales ni ejerce, en todos los casos, un control efectivo sobre la gestión de la misma. Por otro lado, hace abstracción de los criterios que puedan adoptarse para asignar el carácter de subsidiaria de empresa transnacional a una firma local.

Con el objeto de precisar el tipo de estructu-

Cuadro 22
ARGENTINA: EMPRESAS Y ESTABLECIMIENTOS CON CAPITAL EXTRANJERO, SEGUN GRADOS DE CONTROL Y ESTRATOS DE CONCENTRACION, 1973
(Valores absolutos y porcentajes)

Estrato ^a	Número de empresas			Número de establecimientos			Producción de las empresas transnacionales según grado de control					
	Total	% de capital extranjero			Total	% de capital extranjero			% de capital extranjero			Total
		<20%	20.1% a 50%	>50%		<20%	20.1% a 50%	>50%	<20%	20.1% a 50%	>50%	
RAC (P)	40	1	3	36	45	5	3	37	1.4	3.2	95.4	100.0
RAC (M)	175	11	29	135	190	13	32	145	14.3	15.4	70.3	100.0
RAC	(215)	(12)	(32)	(171)	(235)	(18)	(35)	(182)	(8.0)	(9.5)	(82.5)	(100.0)
RMC	244	11	53	180	259	12	55	192	11.2	18.5	70.3	100.0
REC	191	6	25	160	247	7	27	213	2.2	10.5	87.3	100.0
Resto	74	—	5	69	83	—	5	78	—	7.4	92.6	100.0
Total	724	29	115	580	824	37	112	665	7.6	11.4	81.0	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Khavisse y Azpiazu (1983).

^a RAC (P): ramas altamente concentradas con pocos establecimientos; RAC (M): ramas altamente concentradas con muchos establecimientos; RMC: ramas medianamente concentradas; REC: ramas escasamente concentradas.

ra de propiedad que caracteriza la presencia del capital transnacional en la industria, se ha optado por diferenciar tres grupos de firmas, según que la participación del capital externo se ubique por encima del 50.1%, entre 10.1% y 50% y por debajo de 20% (cuadro 22). Se comprueba que en 580 de las 724 empresas industriales que registran inversiones extranjeras, éstas tienen el control de la mayoría del capital y sólo en 29 firmas la participación extranjera es inferior al 20%.

En términos de su incidencia relativa en el valor de la producción global, se advierte que más del 80% es generado por firmas en que el capital extranjero controla una proporción mayoritaria del capital, mientras que apenas el 7.6% del total es aportado por las que se ubican por debajo del 20%.

Cualquiera sea el indicador que se considere —empresas, plantas o producción— es evidente la preferencia de las empresas transnacionales por mantener una posición hegemónica, de control real, sin mediaciones, sobre sus inversiones en la industria local, en detrimento de cualquiera de las formas de asociación con capitales nacionales. Este fenómeno se reproduce, sin grandes variaciones, en todos los estratos de concentración e, incluso, de manera independiente del tamaño de planta que se considere, alcanzando

su mayor intensidad en los establecimientos de más de 100 ocupados que operan en las ramas más concentradas y de pocas empresas.

c) *Diversificación y especialización productiva*

Otro rasgo distintivo de las empresas transnacionales del sector manufacturero es su configuración empresarial en el plano local. Esa diferenciación en el interior de las empresas transnacionales resultó de importancia decisiva durante la gestión ministerial del Dr. Martínez de Hoz, donde el potencial de crecimiento y de desarrollo empresarial estaban vinculados con el nivel de diversificación de actividades que alcanzaban las empresas transnacionales tanto al interior del sector manufacturero como en las demás actividades económicas. En las distintas fases del proceso de sustitución de importaciones, las diferentes empresas transnacionales se fueron incorporando a la estructura económica argentina en función de la dinámica de acumulación y reproducción del capital. Estas pueden catalogarse en dos grupos a partir del número de firmas locales que cada una controla, total o parcialmente. El primero comprendería a las que controlan o participan en el capital de unas pocas subsidiarias que operan en un pequeño número de mercados

Cuadro 23

ARGENTINA: DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DE SUS SUBSIDIARIAS, DE ACUERDO CON EL DESARROLLO DE SU ACTIVIDAD INDUSTRIAL, 1973

Subsidiarias vinculadas con cada empresa transnacional	Total		Con alguna actividad industrial		Sin actividad industrial	
	Empresas transnacionales	Subsidiarias	Empresas transnacionales	Subsidiarias	Empresas transnacionales	Subsidiarias
De 1 a 3	505	709	268	412	237	297
De 4 a 6	74	347	59	277	15	70
De 7 a 9	22	167	18	137	4	30
10 o más	33	530	28	457	5	73
<i>Total</i>	<i>634</i>	<i>1 753</i>	<i>373</i>	<i>1 283</i>	<i>261</i>	<i>470</i>

Fuente: Basualdo (1985).

y procuran, en general, remitir al exterior una parte considerable de las utilidades obtenidas en el país. Un segundo grupo estaría integrado por las empresas transnacionales que controlan, mayoritaria o minoritariamente, el capital de una diversidad de firmas locales, cuyas actividades están integradas —en forma vertical u horizontal— o diversificadas formando conglomerados. En este caso, la reinversión de utilidades representa una proporción importante de la reproducción directa que permite la apertura de nuevas subsidiarias en el país (Basualdo, 1984).

La trascendencia de las empresas transnacionales diversificadas o integradas se aprecia claramente al analizar la distribución en función de la cantidad de subsidiarias locales (cuadro 23).

El cuadro 23 muestra que 55 empresas transnacionales (8.7% del total) que participan mayoritaria o minoritariamente en el capital de siete o más subsidiarias poseen, en conjunto, 697 firmas, lo que implica el 39.7% del número total de subsidiarias radicadas en el país. Por su parte, al diferenciarse entre las empresas transnacionales que controlan alguna firma industrial de las que sólo controlan empresas locales no manufactureras, se aprecia que sólo nueve de las 55 que tienen siete o más subsidiarias no controlan ninguna firma industrial.

La producción industrial constituye la actividad central no sólo de las empresas transnacionales diversificadas o integradas sino que, incluso, de las que cuentan con muy pocas subsidiarias en

el país, aunque su significación relativa difiere considerablemente. La importancia relativa de las subsidiarias industriales desciende acentuadamente a medida que aumenta el número de subsidiarias controladas por cada empresa transnacional (cuadro 24). En las transnacionales que poseen de 1 a 3 empresas locales, las firmas industriales alcanzan a representar el 75.5% de sus subsidiarias en el país, mientras que en las que poseen 10 o más firmas locales, las industriales sólo representan el 34.1% del total.

La baja proporción de subsidiarias industriales y la alta participación en la producción conjunta de las empresas transnacionales diversificadas o integradas sólo puede explicarse por las diferencias en las escalas de producción, en que pesa el mayor tamaño relativo de esas subsidiarias. La inserción predominantemente industrial del capital extranjero, basada en un control oligopolista de múltiples mercados manufactureros, se concentra en un pequeño número de empresas transnacionales que aportan el 43.5% de la producción industrial de las firmas extranjeras y controlan las empresas industriales de mayor tamaño relativo. Se trata, en lo esencial, de capitales extranjeros que participan en el capital de empresas líderes en la industria local, originadas en la primera y en la segunda etapas del proceso de sustitución de importaciones.

La actividad no industrial más importante para las transnacionales que controlan diez o más firmas locales es el sector financiero y de seguros,

Cuadro 24
**ARGENTINA: DISTRIBUCION DE LAS SUBSIDIARIAS Y DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DE
 LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES CON ACTIVIDAD EN EL SECTOR MANUFACTURERO, 1973**
(Cantidad de firmas, millones de pesos de 1973 y porcentajes)

Subsidiarias vinculadas con cada empresa transnacional	Empresas trans- nacionales	Subsidiarias			Producción industrial de las empresas trans- nacionales ^a		Tamaño industrial medio ^b (índice = 100.0)	
		Total	No industrial	Industrial	Monto	%	Empresas trans- nacionales	Subsidiaria industrial
De 1 a 3	268	412 (100.0)	101 (24.5)	311 (75.5)	20 514	30.4	42.2	56.9
De 4 a 6	59	277 (100.0)	124 (44.8)	153 (55.2)	9 916	14.7	92.8	65.9
De 7 a 9	18	137 (100.0)	72 (52.6)	65 (47.4)	8 464	12.5	259.6	132.0
10 o más	28	457 (100.0)	301 (65.9)	156 (34.1)	20 927	31.0	412.7	136.0
Total	373	1 283 (100.0)	598 (46.6)	685 (53.4)	67 540	100.0	100.0	100.0

Fuente: Basualdo (1985).

^a La producción industrial de las empresas transnacionales: 67 540 millones de dólares de 1973, incluye la producción generada por subsidiarias de las que se desconoce su casa matriz. La misma representa 7 719 millones de dólares de 1973, nivel que equivale a 11.4% del total.

^b El tamaño industrial medio resulta de dividir la producción total por el número de empresas y de subsidiarias industriales, respectivamente.

donde actúa el 23.0% de esas empresas. Las empresas transnacionales que cuentan con un mayor número de empresas vinculadas controlan un conjunto significativo de firmas estructuradas a partir de un sólido proceso de conglomeración e integración en el que el eje ordenador es la producción industrial. Las finanzas, los seguros y otros servicios son las actividades no industriales más importantes, como forma esencial de articulación estructural entre la producción y la circulación del excedente económico.

2. *La evolución de las empresas transnacionales industriales en el decenio último*

a) *Evolución de la producción de las empresas transnacionales y su relación con el desenvolvimiento sectorial*

La política económica aplicada bajo el régi-

men militar instaurado en 1976, trajo aparejada una alteración profunda en la orientación y en las tendencias del desenvolvimiento manufacturero del país, así como en su papel en el modelo de acumulación de la economía. Sus resultados, el llamado proceso de "desindustrialización" de la economía argentina, son elocuentes (Kosacoff, 1984; Sourrouille, Kosacoff y Lucángeli, 1985). Así, entre 1975 y 1982 el PIB industrial se contrajo un 23%, lo que implica que el nivel registrado en ese último año es inferior al generado hacia fines del decenio de 1960; la ocupación industrial se redujo aproximadamente en 35%, lo que supone una expulsión de aproximadamente 400 000 asalariados; cerraron o paralizaron sus actividades casi el 20% de los establecimientos industriales; el salario real en la industria se contrajo cerca de un 40%; hubo un incremento significativo en la productividad de la mano de obra

sustentado por una eliminación del sobreempleado, el "disciplinamiento" del personal y un aumento en la cantidad e intensidad de las horas trabajadas; y la inversión en equipo duradero de producción disminuyó en promedio a una tasa acumulativa de 5% anual, con lo que bajó a tal nivel que resultó inferior a los valores de depreciación del capital.

La desarticulación del aparato industrial y la profunda y larga recesión sectorial acarrearón una serie de transformaciones estructurales, en que junto a la desaparición de muchas firmas pequeñas, medianas y grandes se registraron numerosas transferencias y fusiones de empresas y, en menor medida, la incorporación de nuevas plantas fabriles.

Las empresas transnacionales industriales no permanecieron ajenas a estas modificaciones estructurales. Por el contrario, aparecen como los agentes más activos, sobre todo si se atiende a las consecuencias cualitativas de las transformaciones que las tienen como agentes fundamentales. El cuadro 25 muestra un leve decrecimiento en la participación de las empresas extranjeras en la producción manufacturera. Mientras en 1973 las empresas transnacionales aportaban el 30.8% del valor de la producción industrial, en 1981 contribuían el 28.6% y en 1983 el 29.4%.

En la evolución irregular de la participación de las empresas transnacionales en la producción industrial, caracterizada por un leve sesgo decreciente, influye fuertemente el cierre de algunas empresas extranjeras de envergadura (General Motors, Citroën, Ascensores Otis, Insud, Metalúrgica Austral y Olivetti), que compensa con creces el mayor aporte relativo de las demás. Esa evolución, según la naturaleza de los bienes industriales (de consumo no duraderos, duraderos, intermedios y de capital), da otra perspectiva y permite una interpretación más precisa de los resultados. El cuadro 26 muestra que la evolución global obedece al pronunciado deterioro de la participación del capital extranjero en la producción de bienes intermedios. Mientras en la elaboración de bienes de consumo no duraderos, duraderos y de capital aumenta la contribución relativa de estas empresas, en la de bienes intermedios baja de 31.5% a 25.8% entre 1973 y 1981 y se recupera ligeramente en 1983 (27.3%).

Este fenómeno se vincula con los cambios estructurales ocurridos en algunas ramas principales como la industria siderúrgica, en que se dieron, sobre todo antes de 1981, grandes transformaciones en su perfil productivo y en la presencia de las empresas transnacionales. Entre ellas cabe destacar la disminución del número de plantas fabriles (muy especialmente laminadoras, aunque también algunos establecimientos grandes); la transferencia de la participación de capitales belgas y franceses en firmas líderes como Tamet y Santa Rosa; la integración del proceso productivo por la firma nacional Acindar y su notable expansión en el mercado siderúrgico (absorbe firmas como Gurmendi, Santa Rosa, Genaro Grasso). En consecuencia de ello y a pesar de la leve recuperación registrada entre 1981 y 1983, la participación del capital extranjero en la producción sectorial se contrajo en casi un 40% respecto de la de 1973.

Un descenso semejante se aprecia en la producción de metales no ferrosos, en que también se registran la venta a capital nacional de firmas como KICSA y National Lead; el retiro de importantes empresas extranjeras (Insud y Metalúrgica Austral), y una mayor gravitación del capital nacional por la producción de aluminio primario a cargo de Aluar S.A.

En los demás bienes aumenta la participación del capital extranjero que alcanza su máxi-

Cuadro 25

ARGENTINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1973-1983

(Miles de pesos de 1973 y porcentajes)

Año	Valor de la producción total	Valor de la producción de las empresas transnacionales	Participación empresas transnacionales
1973	219 328.1	67 602.9	30.8
1981	182 707.6	52 234.1	28.6
1983	196 718.3	57 922.8	29.4
<i>Tasa de crecimiento anual acumulativo</i>			
1973-1983	-1.1	-1.6	
1973-1981	-2.3	-3.2	
1981-1983	3.8	5.3	

Fuente: Khavisse y Azpiazu (1983) y Basualdo (1985).

Cuadro 26
**ARGENTINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION DE LOS
 DISTINTOS TIPOS DE BIENES INDUSTRIALES**
 (Millones de pesos de 1973 y porcentajes)

Tipo de bien ^a	1973		1981		1983		
	% de la producción total generado por empresas transnacionales	Valor de la producción total	Valor de la producción de las empresas transnacionales	Empresas transnacionales (%)	Valor de la producción total	Valor de la producción de las empresas transnacionales	Empresas transnacionales (%)
Consumo no duraderos	22.6	67 442.1	16 422.5	24.4	68 761.7	17 148	22.9
Intermedios	31.4	83 402.3	21 532.6	25.8	97 693.4	26 651.7	27.3
Consumo duraderos	59.2	13 966.6	9 201.8	65.9	12 537.6	8 433.8	67.2
Capital	31.9	12 330.9	3 787.5	30.7	12 032.2	4 201.7	34.9
<i>Total</i>	<i>30.8</i>	<i>182 707.6</i>	<i>52 234.1</i>	<i>28.6</i>	<i>196 718.3</i>	<i>57 922.8</i>	<i>29.4</i>

Fuente: Khavisse y Azpiazu (1983) y Basualdo (1985).

^a Se excluyen las dos ramas productoras de "bienes diversos".

ma intensidad en la industria elaboradora de bienes de consumo duraderos (subió de 59.2% a 67.2% entre 1973 y 1983). Ese incremento se dio en un contexto global de profundo decaimiento en la producción de bienes duraderos, asociado con la crisis de la industria automotriz y de los electrodomésticos. En ambos casos, la contracción del mercado local y la fuerte competencia de las importaciones se tradujeron en una readequación sectorial, que implica, a diferencia de lo que acontece con los bienes intermedios, una mayor participación transnacional. La reestructuración automotriz (retiro de General Motors y Citroën, adquisición de Chrysler por Volkswagen, fusión de Fiat y Peugeot y cierre de la única firma no transnacional (Industrias Mecánicas del Estado)), y la adquisición de algunas firmas locales o de participaciones accionarias en el área de los electrodomésticos, hicieron subir la participación del capital extranjero.

Al desagregar el sector industrial según la estructura de los mercados se advierte, como muestra el cuadro 27, una estabilidad relativa de la participación transnacional en la producción generada en las formas intermedias de concentración mientras se registra un incremento importante en los mercados más competitivos (ramas escasamente concentradas) y una notable reducción en su aporte a la producción de las

ramas altamente concentradas, esenciales para su predominio estructural en la industria local.

La creciente participación transnacional en las ramas escasamente concentradas se radica en unas pocas actividades donde ese mayor aporte relativo seguramente supone cambios en el grado de concentración de esas ramas con respecto a los resultados del último censo industrial (por ejemplo, la producción de medicamentos).

La caída de la participación extranjera en las ramas altamente concentradas constituye uno de los aspectos más sobresalientes del período. Dos tipos de causas se combinan para explicar la pérdida de casi siete puntos en la participación extranjera (47.9% a 41.0%), a saber, el efecto derivado de la reestructuración de la industria siderúrgica y la evolución relativa de las distintas ramas oligopolistas según la magnitud de la presencia transnacional en ellas. En el primer caso el reordenamiento estructural de la industria siderúrgica se tradujo en una menor gravitación del capital extranjero, por efecto de su desinversión en el sector y su distinta evolución con respecto a las grandes empresas de capital nacional.

Por otro lado, las ramas altamente concentradas en que el capital extranjero aporta una mayor parte de la producción experimentan, en la generalidad de los casos, una contracción más profunda que aquellas, igualmente oligopolistas,

Cuadro 27

ARGENTINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL SEGUN ESTRATOS DE CONCENTRACION

(Millones de pesos de 1973 y porcentajes)

Estrato ^a	1973		1981		1983		
	% de la producción total generado por empresas transnacionales	Valor de la producción total	Valor de la producción de las empresas transnacionales	Empresas transnacionales (%)	Valor de la producción total	Valor de la producción de las empresas transnacionales	Empresas transnacionales (%)
RAC	47.9	79 856.9	32 084	40.2	86 926.3	35 621.8	41.0
RMC	23.1	50 548.9	10 766.5	21.3	57 793.9	12 007.9	23.1
REC	15.4	46 736.1	8 093.9	17.3	46 304.7	8 805.5	19.0
Total	30.8	182 707.6	52 234.1	28.6	196 718.3	57 922.8	29.4

Fuente: Khavisse y Azpiazu (1983) y Basualdo (1985).

^a Los estratos de concentración considerados son: RAC: ramas altamente concentradas (ocho establecimientos generan más del 50% de la producción de la rama); RMC: ramas medianamente concentradas (ocho establecimientos dan cuenta entre 25% y 50% de la producción de la rama); REC: ramas escasamente concentradas (los ocho establecimientos más grandes aportan menos del 25% de la producción de la rama).

en que la presencia extranjera es de menor significación.

Al aplicar en el análisis de las empresas transnacionales una clasificación simplista de dos tipos —las que controlan un pequeño número de subsidiarias y actúan también en un número restringido de mercados, por un lado, y las que controlan un gran número de empresas locales que operan en múltiples mercados, en forma integrada o diversificada, por el otro— se aprecia que la participación de estas últimas en la producción industrial aumenta considerablemente en comparación con las empresas transnacionales que controlan menor número de subsidiarias en el país (cuadro 28).

El predominio creciente de las empresas transnacionales diversificadas o integradas en la producción industrial del conjunto de las empresas extranjeras se da, con ligeras variaciones, cualquiera sea el tipo de bien que se considere. Con la sola excepción de los bienes intermedios, las empresas que controlan más subsidiarias incrementan su aporte relativo mientras que las restringidas tienen una contribución decreciente, salvo en los bienes de capital. Ello confirma que una de las principales transformaciones ocurridas en los últimos diez años en lo que toca a la actuación de las empresas extranjeras en el sector

Cuadro 28

ARGENTINA: PRODUCCION INDUSTRIAL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES SEGUN EL NUMERO DE SUBSIDIARIAS VINCULADAS, 1973, 1981 Y 1983

(Millones de pesos de 1973 y porcentajes)

Subsidiarias	1973		1981		1983	
	%	Valor	%	Valor	%	Valor
De 1 a 3	30.4	13 580	26.0	15 118	26.1	15 118
De 4 a 6	14.7	7 469	14.3	8 457	14.6	8 457
De 7 a 9	12.5	9 141	17.5	7 935	13.7	7 935
10 o más	31.0	16 924	32.4	20 852	36.0	20 852
Total	100.0	52 234	100.0	57 923	100.0	57 923

Fuente: Basualdo (1985).

manufacturero es el liderazgo creciente de las empresas diversificadas o integradas. Este fenómeno responde a la política económica aplicada desde mediados a fines del decenio de 1970. En ese marco, las peculiaridades de las empresas transnacionales diversificadas o integradas les dan, precisamente, la base de sustentación para un potencial de crecimiento distinto del de aquellas que circunscriben su gestión a unos pocos mercados.

Los elementos que ejercen una influencia decisiva en los patrones de comportamiento comprenden, en primer lugar, el hecho de que el sector bancario y financiero llega a tener un papel protagónico en las respectivas configuraciones empresariales. En las empresas transnacionales escasamente diversificadas, sólo el 4.9% de las empresas controladas se dedican a la actividad financiera y de seguros mientras que, en las altamente integradas o diversificadas, ese porcentaje se eleva a 23.0%. En el desarrollo del proceso sustitutivo, esa diferencia estructural no implicaba diferencias de fondo ya que a la mayoría de las firmas industriales les bastaba con recurrir al autofinanciamiento para desenvolverse, con normalidad, en sus mercados respectivos. En cambio, a partir de la reforma financiera de 1977, con la liberalización generalizada de las tasas de interés y con el papel que llegaron a desempeñar la liquidez financiera de las distintas empresas y su facilidad de acceso a los circuitos financieros, esa diferencia estructural adquirió un carácter fundamental para determinar el potencial de desarrollo de esas empresas. La conexión financiera de las empresas transnacionales diversificadas o integradas les otorgó una serie de ventajas —fuera de altas tasas de ganancia— en años en que la carencia de recursos financieros o su elevado costo relativo significaron la quiebra o cierre de muchas empresas productivas.

Otra causa que explica ese creciente predominio de las empresas transnacionales diversificadas se relaciona con el abanico de actividades económicas que las integran, lo que les permite reacomodar permanentemente su gestión de acuerdo con la coyuntura macroeconómica, en que se han ido sucediendo distintas actividades no industriales a partir de 1976 como los sectores más dinámicos y rentables de la economía (el sector agropecuario, la construcción, los servicios en general y las finanzas, en particular). Además, hay una diferencia estructural que se vincula con las posibilidades defensivas que les brinda el grado de integración vertical entre las firmas.

En síntesis, las transformaciones observadas en el interior de las empresas transnacionales corresponden a las singularidades del proceso de desindustrialización y la creciente hegemonía de las empresas transnacionales diversificadas o integradas adquiere intensidad suficiente como

para difundirse al conjunto de la economía. Su evolución en el período contrasta no sólo con respecto a las empresas transnacionales restringidas sino también frente a la industria en su conjunto y a las empresas industriales de capital nacional (cuadro 29).

Las empresas transnacionales diversificadas o integradas constituyen el único subconjunto de firmas en que, entre 1973 y 1983, no hubo decaimiento de la producción.

Cuadro 29

ARGENTINA: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, SEGUN CARACTERISTICAS DE LAS FIRMAS PRODUCTORAS, 1973-1983
(Porcentajes)

Grupo industrial	Tasa anual acumulativa de crecimiento
Total de la industria	-1.04
Empresas nacionales ^a	-0.83
Empresas transnacionales diversificadas o integradas ^b	0.16
Empresas transnacionales restringidas ^c	-3.42

Fuente: Basualdo (1985).

^a Comprende las empresas de capital estatal y privado nacional.

^b Controlan siete o más subsidiarias locales.

^c Controlan menos de siete subsidiarias locales.

b) *La elite industrial y la presencia transnacional*

Para analizar la evolución de las empresas manufactureras a partir de la ruptura del proceso democrático (marzo de 1976) y la aplicación consiguiente de una nueva política económica, se seleccionó un grupo de 300 firmas industriales más grandes por su facturación anual de ventas. Estas representan poco más de la mitad del valor agregado industrial y reflejan los cambios ocurridos en el liderazgo del sector.

Al comparar las listas de las 300 mayores empresas industriales en 1976 y 1983 se advierten acentuadas diferencias en la cantidad de firmas que forman parte de la elite y en su gravitación en el total de las ventas del grupo. Para precisar la naturaleza efectiva de los cambios, se

Cuadro 30
 ARGENTINA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS
 TRANSNACIONALES EN LAS VENTAS DE
 LAS PRINCIPALES FIRMAS INDUSTRIALES, SEGUN
 TRAMOS DE ORDENAMIENTO, 1976 Y 1983
 (Porcentajes)

Tramos del ordenamiento según ventas	Total			Excluido Yacimientos Petrolíferos Fiscales		
	1976	1983	Incremento (%)	1976	1983	Incremento (%)
Primeras 25	36.6	49.0	33.8	56.6	66.1	16.8
Primeras 50	42.0	49.6	18.1	57.9	62.6	8.1
Primeras 100	43.5	49.3	13.3	55.9	59.6	6.6
Primeras 200	45.4	49.0	7.9	55.7	57.3	2.9
Primeras 300	44.8	49.0	9.4	54.1	56.6	4.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de *Prensa económica* (noviembre de 1977 y octubre de 1984).

subdividieron las 300 firmas en tres subgrupos según el tramo que ocupaban en la ordenación (primer, segundo y tercer ciento) diferenciándose, asimismo, en la cúspide, las primeras 25 y las primeras 50.

Los resultados muestran que, en esos siete años, la participación extranjera en las ventas de la elite industrial muestra un leve sesgo creciente (cuadro 30).

Sin embargo, esa imagen de relativa estabilidad de comportamiento, en que la importancia creciente de las empresas transnacionales no haría más que acomodarse a las tendencias históricas registradas desde comienzos del decenio de 1960, encubre grandes modificaciones en la composición de los ordenamientos respectivos que sólo por los efectos contrapuestos, desde el punto de vista del origen del capital de las empresas, reflejan en el plano global esa estabilidad relativa, aunque con un leve crecimiento, en la participación de las empresas transnacionales.

Así, por ejemplo, el hecho de que las empresas transnacionales que integran el grupo de las 100 mayores firmas industriales se redujeran de 54 (1976) a 53 (1983), no implica que sólo una de esas firmas abandonó la elite por cierre o por caída en el ordenamiento. Por el contrario, de las 53 empresas que en 1983 ocupan unos de los 100

primeros lugares, sólo 31 (58.5%) también lo hacían en 1976, mientras que diez se ubicaban en 1983 entre las posiciones 101 y 200, otras tres aparecían en la tercera centena y dos se ubicaban más allá de las 300. Por su parte, tres firmas se incorporaron como producto de fusiones o absorciones registradas en el período (Sevel, fusión de Fiat y Peugeot; Nobleza-Piccardo, absorción de Piccardo por parte de Nobleza; y Massalin-Particulares, derivada de la absorción de Particulares e Imparciales por la firma Massalin y Celasco); otras tres son nuevas firmas incorporadas al parque industrial (la automotriz Volkswagen; Río Colorado —consorcio petrolero en el que participa la firma italiana SAIPEN; y Equitel, pertenecientes a Siemens); y una es Isaura, firma petrolera desnacionalizada durante el período.

Ese fenómeno se reproduce, con mayor o menor intensidad, cualquiera sea el tramo de posiciones del ordenamiento que se considere (cuadro 31).

La elite industrial ha sufrido fuertes modificaciones que, aun cuando no se reflejen en toda su dimensión, en la presencia transnacional en el plano global, han significado una profunda alteración en la composición de las empresas de capital extranjero que ocupaban una posición hegemónica en la industria local. Esas transformacio-

Cuadro 31
 ARGENTINA: LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN
 LAS 300 MAYORES FIRMAS INDUSTRIALES DE 1983
 TRANSFORMACIONES CON RESPECTO AL ORDENAMIENTO
 DE 1976

Situación anterior	Tramos del ordenamiento 1983			
	En el primer ciento	En el segundo ciento	En el tercer ciento	En las primeras trescientas
Tramo del ordenamiento				
Primer ciento	31	14	2	47
Segundo ciento	10	17	14	41
Tercer ciento	3	3	12	18
Después del puesto N° 300	2	9	21	32
Nuevas firmas	3	3	1	7
Nuevas firmas por absorción- fusión de preexistentes	3	—	—	3
Desnacionalización de firmas de capital local	1	1	—	2
<i>Total</i>	<i>53</i>	<i>47</i>	<i>50</i>	<i>150</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de *Prensa económica* (noviembre de 1977 y octubre de 1984).

nes obedecen, en lo fundamental, a reacomodamientos de significación entre las empresas transnacionales instaladas en el país con anterior-

idad a 1976, al tiempo que es casi insignificante la influencia que ejerce el ingreso de nuevas firmas de capital extranjero.

III

Conclusiones

Ya hacia fines del siglo pasado, uno de los rasgos característicos de la economía argentina era la fuerte presencia del capital extranjero. Su participación en las actividades vitales del modelo agroexportador (transporte, servicios vinculados al comercio exterior, frigoríficos) le otorgaba un papel protagónico en el desarrollo de la economía y un elevado potencial de acumulación.

El agotamiento paulatino del modelo agroexportador y los primeros indicios de un nuevo patrón de acumulación, en la sustitución de importaciones, corresponden a nuevas formas de inversión extranjera, en que los sectores vinculados con la exportación tienden a ser des-

plazados por actividades esencialmente manufactureras, orientadas a atender la demanda interna.

Tanto en la primera etapa del proceso de sustitución —industrias livianas— como en la segunda, cuando comenzó la sustitución de bienes intermedios y de consumo duraderos, el capital extranjero llegó a ocupar y controlar las áreas de mayor potencial de crecimiento. Igual que en el modelo agroexportador, la presencia extranjera tendió a polarizarse hacia las actividades que constituyen los núcleos más dinámicos de la acumulación de capital.

Entre mediados del decenio de 1960, una vez

superado el tiempo de maduración de las inversiones ingresadas desde fines del decenio anterior, y mediados de 1970, las empresas transnacionales consolidaron el aprovechamiento integral de las oportunidades que les brindaba un mercado interno fuertemente protegido de la competencia internacional, sin que para ello fuera necesaria una nueva oleada de inversiones directas de significación.

Sin embargo, a partir de 1976 cambiaron radicalmente las condiciones de desenvolvimiento de la economía argentina. En ese marco, pese a los fuertes estímulos —esencialmente con la liberalización generalizada de los mercados y con las garantías que se les ofrecieron— el ingreso de nuevas inversiones directas no alcanzó gran importancia. La incorporación relativamente escasa de capitales foráneos se orientó, en lo esencial, a la explotación de recursos naturales, sobre todo petróleo y gas, y a la actividad bancaria y financiera, vinculada con la prestación de determinados servicios a una clientela restringida y a las nuevas oportunidades que brindaba la apertura del mercado de capitales.

La evolución y las formas que adopta la inversión estadounidense en el país tienden a corroborar la preeminencia de esas tendencias sectoriales. Asimismo, pueden constatarse las altas tasas de rentabilidad que, en general, obtuvieron en el período las empresas transnacionales radicadas en el país, muy especialmente las vinculadas con aquellos sectores. Sin embargo, estos elevados márgenes de beneficio no estuvieron aparejados con una activa política de reinversión de utilidades. Muy por el contrario, en el plano global parecería haberse privilegiado la rápida recuperación del capital invertido —por la remisión de las utilidades e incluso, la repatriación del capital— sobre la reinversión en el país, más allá

de los niveles de rentabilidad que ésta pudiese generar.

Ese comportamiento que, en principio, podría parecer atípico, corresponde a las condiciones profundamente recesivas que, desde mediados del decenio de 1970, caracterizaron el desarrollo económico del país y, en especial, de su sector manufacturero. A ello se sumaron las expectativas inciertas sobre la continuidad temporal de la política de apertura. En ese contexto, parecía lógico suponer que la mayor parte de las empresas transnacionales optaran por jerarquizar la remisión de utilidades hacia sus casas matrices y por minimizar la radicación de nuevas inversiones. Ello resulta notorio en el sector industrial, donde a la escasa afluencia de nuevos capitales externos se agregan el retiro del mercado y la consiguiente repatriación del capital de importantes empresas transnacionales y una elevada remisión de utilidades hacia las matrices. Este comportamiento encuentra su explicación en el agotamiento de las oportunidades del mercado, sin las cuales el contexto jurídico e institucional que favorece a las empresas transnacionales no es suficiente para la toma de decisiones de inversión y reinversión que están íntimamente ligadas a aquéllas (Sourrouille, Gatto y Kosacoff, 1984).

De todas maneras, en el marco del profundo proceso de desindustrialización, el desenvolvimiento de las distintas empresas transnacionales no resulta para nada homogéneo. Aun cuando su participación global en el total de la producción industrial decae levemente, un grupo importante de esas firmas, las de mayor grado de diversificación o integración productiva, tiende a concentrar una proporción creciente de la producción total y, en mayor medida, de la generada por las empresas transnacionales.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (1985): *La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983*. Buenos Aires: CEPAL.
- Banco Central de la República Argentina (varios años): *Boletín estadístico del Banco Central de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Basualdo, E. (1984): *La integración y la diversificación empresarial, rasgo predominante del poder transnacional en la Argentina* (CET/R/160/e). Buenos Aires.
- (1985): *Tendencias y transformaciones del capital extranjero en la industria argentina (1973-1983)*. Buenos Aires: CET/IPAL.
- Feldman, E. y J. Sommer (1984): *Crisis financiera y endeudamiento. Consecuencias de la política económica del período 1976-81*. Buenos Aires: CET/IPAL.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1974): *Censo económico nacional 1974*. Buenos Aires.
- Khavisse, M. y D. Azpiazu (1983): *La concentración en la industria argentina en 1974*. Buenos Aires: Centro de Economía Transnacional.
- Kosacoff, B. (1984): *El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983*. Buenos Aires: CEPAL.
- Ministerio de Economía (1981): *Memoria 29-3-76 a 29-3-81*. Tomo 1. Buenos Aires.
- Sourrouille, J., F. Gatto y B. Kosacoff (1984): *Inversiones extranjeras en América Latina*. Buenos Aires.
- Sourrouille, J.B. Kosacoff y J. Lucángeli (1985): *Transnacionalización y política económica en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- U.S. Department of Commerce (varios años): *Survey of current business*. Washington D.C.: Office of Business Economics.
- (1981): *U.S. direct investment abroad, 1977*. Washington D.C.

Seguridad social y desarrollo en América Latina

*Carmelo Mesa-Lago**

Este artículo es una síntesis de un estudio mayor que la CEPAL encargó al autor sobre la situación financiera de la seguridad social en América Latina, que abarcaba a los 20 países latinoamericanos. Dichos países se agruparon de acuerdo con su situación en la seguridad social y se examinaron sus semejanzas y diferencias y sus tendencias en materia de financiamiento y equilibrio financiero. Entre la gran variedad de temas que abarca un estudio tan amplio el autor se concentra en la evolución histórica de la seguridad social, los problemas de cobertura, prestaciones, financiamiento y costos, y el impacto de la seguridad social en el desarrollo.

Como consecuencia de su examen el autor concluye que la seguridad social está urgida de reforma: en los países pioneros, para enfrentar problemas de financiamiento a corto plazo, residuos de la estratificación y del mantenimiento del nivel de prestaciones básicas; y en los países con sistemas de seguridad social más nuevos, para extender la cobertura con un sistema de financiamiento capaz de garantizar las prestaciones a largo plazo.

*Consultor de la CEPAL y Director del Center for Latin American Studies de la Universidad de Pittsburgh.

Introducción

En los cien años transcurridos desde la introducción en Alemania del seguro social —precursor de los programas modernos— se ha avanzado notablemente en este campo en muchos países de América Latina; estos programas han representado un papel fundamental tanto en prevenir la pérdida de ingreso del cabeza de familia, debido a riesgos sociales, como en desarrollar la medicina curativa. Ya desde fines del siglo pasado había en la región programas que protegían a empleados públicos y militares y, desde principios de siglo, a grupos de trabajadores en sectores estratégicos, como los servicios públicos. En 1984 se cumplieron respectivamente 70 y 60 años desde que se promulgaron las primeras leyes en el hemisferio que cubrían a los obreros contra los riesgos de accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (Uruguay) y contra los riesgos de vejez, invalidez, muerte y enfermedad común (Chile). Estos países se adelantaron a los Estados Unidos en la introducción de ese tipo de programas y, aun hoy, lo aventajan en programas como los de enfermedad-maternidad y asignaciones familiares. Como en otras materias, América Latina es líder en el Tercer Mundo en cuanto al desarrollo de la seguridad social.¹

Pero el progreso de la seguridad social no ha sido parejo en la región y tropieza con graves problemas incluso en los países en que ha logrado un mayor desarrollo. Si bien es cierto que varios países han alcanzado la cobertura universal de la población, cuando se excluye al Brasil, que concentra más de la mitad de los asegurados, la cobertura global de la región no llega al 43% y en la mayoría de los países es inferior al 25%. A esto hay que añadir desigualdades notables en la cobertura por categoría ocupacional, rama económica y unidad geográfica. El costo de la seguridad social es excesivo en muchos países con relación a su capacidad económica. Al comienzo del decenio de 1970 la carga de la seguridad social en los dos países pioneros llegó al 14% y 17% del PIB, proporción sólo superada en el mundo por los países más industrializados de Europa. A principios del decenio de 1980, esa carga se aproximaba o sobrepasaba el 10% del producto interno

¹Un resumen de los avances de la seguridad social en América Latina en lo que va del presente siglo aparece en Tamburi (1984). Véase también Frank (1982).

bruto en cinco países, igualando el porcentaje de Japón; compárese además con un porcentaje de 13 a 14 en Estados Unidos, la Unión Soviética, España, Australia y Nueva Zelanda.

En el decenio de 1960 la seguridad social de los países pioneros mostró un desequilibrio actuarial y a veces financiero que se agudizó en el decenio de 1970 y se complicó aún más con la crisis económica de estos años. En un intento de resolver esta situación, algunos países latinoamericanos han reestructurado la seguridad social; las reformas más trascendentales y de signo

opuesto son la estatización del sistema cubano y la privatización del chileno.

Aparte la importancia económica de la seguridad social, su forma de financiamiento puede afectar la sustitución del trabajo por capital, la generación del ahorro y la inversión y la distribución del ingreso. Sólo en época reciente algunos organismos regionales o internacionales de desarrollo han comenzado a estudiar la seguridad social latinoamericana desde el punto de vista económico y a incluir este tema en algunos de sus estudios por países.

I

Evolución histórica de la seguridad social

En aras de la simplicidad, se utiliza sistemáticamente en este artículo el término 'seguridad social', concepto que engloba cinco programas principales: riesgos profesionales (cobertura de salud y monetaria contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales); pensiones por vejez, invalidez y sobrevivientes (también pensiones por antigüedad y cesantía o despido en algunos países); atención de salud y monetaria de la enfermedad y el accidente común o no laboral y la maternidad; asignaciones familiares; y subsidio de desempleo. Además la seguridad social incluye con frecuencia otras prestaciones como el auxilio para funerales, préstamos personales y de vivienda, guarderías infantiles, así como programas de asistencia pública o social (atención de salud y pensiones a grupos de bajo ingreso que no pueden optar a los programas contributivos).

Técnicamente hablando, la mayoría de los países de América Latina tienen sistemas de seguro social obligatorio o se encuentran entre la etapa del seguro social y la más avanzada de la seguridad social, que son dos concepciones diferentes de protección social. Sólo unos pocos países tienen sistemas cuyas características son más típicas de la seguridad social que del seguro social. Este último, introducido por Otto Bismarck en Alemania en el decenio de 1880 está basado en la relación de empleo que moldea el sistema: i) programas separados para atender a distintos

riesgos sociales (especialmente riesgos profesionales, pensiones y enfermedad); ii) cobertura de la fuerza laboral empleada en relación de dependencia (asalariada) esencialmente urbana; iii) cotizaciones salariales tripartitas (pagadas por el asegurado, el empleador y el Estado); iv) prestaciones directamente relacionadas con las cotizaciones; y v) regímenes técnico-financieros de capitalización.

La seguridad social, que arranca, en el Reino Unido, del informe de Sir William Beveridge a comienzos del decenio del 1940 —con fuerte influencia del keynesianismo— se basa en una serie de principios innovadores que promueven: i) la unificación —bajo un solo ente gestor o coordinador— de los diversos programas de seguro social con la asistencia pública y la atención de la salud (integrando la preventiva y la curativa) y con los programas de empleo y asignaciones familiares (principio de unidad); ii) la uniformidad de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de desigualdades injustificadas entre los asegurados (principio de igualdad); iii) la cobertura total de la población, independientemente de si está empleada o no (principio de universalidad) y de todos los riesgos sociales (principio de integridad); iv) el financiamiento mediante impuestos, las prestaciones mínimas básicas pero suficientes —no relacionadas con las contribuciones— y la distribución progresiva del ingreso (principio de solidaridad); y v) regíme-

nes técnico-financieros de reparto (Mesa-Lago, 1959).

1. *Los países pioneros y la estratificación*

En un grupo pequeño de países pioneros, que eran los más desarrollados (Chile, Uruguay, Argentina, Cuba, Brasil) el sistema de seguridad social surgió temprano (en la década de 1920) pero de manera gradual y fragmentada, dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos ocupacionales aplicando subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. El Estado contribuyó al financiamiento de estos subsistemas mediante la creación de impuestos específicos o el apoyo directo del presupuesto. Los subsistemas incorporaron progresivamente a grupos ocupacionales o sectores laborales más amplios, así como a sus dependientes pero, generalmente, con prestaciones más frugales y condiciones de adquisición de derecho más exigentes. El proceso de aparición de los subsistemas fue aproximadamente como sigue: primero fuerzas armadas, empleados públicos y maestros; después empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; mucho más tarde la masa de empleados y obreros urbanos (a menudo separados en dos grandes grupos); y, por último, trabajadores agrícolas y por cuenta propia (independientes), pequeños granjeros y empresarios, y servidores domésticos.

Este tipo de evolución resultó en una seguridad social estratificada ya que adquirió una estructura piramidal con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y el centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. Las diferencias entre los subsistemas eran significativas y generalmente injustificadas y el sistema general carecía de coordinación. El sistema estratificado tuvo efectos negativos: confusión jurídica, complejidad administrativa, altos costos operativos, dificultad para establecer un registro único y control efectivo de la evasión, obstáculos para combinar el tiempo de servicio y contribución acreditados en diversas instituciones, y desigualdades notables.

Las teorías explicativas de la evolución de la

seguridad social indentifican entre sus causas básicas el desarrollo económico² y la difusión o efecto de demostración generados por organismos internacionales y países pioneros (Collier y Messick, 1975), pero dichas teorías no explican el fenómeno de la estratificación. Un importante debate ha surgido hace una década en torno a las dos principales fuerzas impulsoras de ese fenómeno: los grupos de presión y el Estado. Los grupos ocupacionales indicados basan su poder en la tenencia de las armas, la administración del gobierno, la escasez de sus calificaciones en el mercado laboral y la organización sindical, y ejercen su presión sobre el Estado —a veces aliados con partidos políticos— para obtener concesiones de seguridad social. Estudios sobre varios países de la región muestran que, en general, mientras mayor sea el poder del grupo de presión, recibirá una cobertura más temprana y más completa, prestaciones más generosas y medios de financiamiento más ventajosos (Mesa-Lago, 1977a y 1978). El Estado puede no ser un simple receptor de presiones de grupos sino también ejercer su iniciativa utilizando la seguridad social como instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a dichos grupos a fin de mantener determinado orden social (Malloy, 1979). La evolución con predominio del papel de los grupos de presión ha sido típica de sistemas políticos populistas y democrático-pluralistas como los de Chile y Uruguay durante las primeras siete décadas del siglo xx. La evolución con predominio del papel del Estado ha sido más representativa en sistemas políticos, también populistas, pero autoritarios de corte corporativista como los de Brasil bajo Getulio Vargas y Argentina bajo Juan Perón. En la práctica ambas fuerzas (los grupos de presión y el Estado) han funcionado entrelazadas en ambos tipos de sistemas políticos siendo a veces difícil determinar cuál era la predominante (Mesa-Lago, 1977b).

²Paukert (1968) ha intentado probar que la carga financiera de la seguridad social es un resultado del desarrollo económico y que mientras mayor sea esa carga mayor será la función redistribuidora del sistema. Zschock (1985) también sostiene que la seguridad social se extiende y se hace menos desigual con el crecimiento económico y *del tamaño del gobierno*. Por el contrario, Aaron (1967) ha aportado comprobaciones que refutan el punto de vista anterior y favorece la tesis de que la antigüedad del sistema es la variable explicativa más importante del nivel del gasto en seguridad social.

A medida que avanzaron los procesos de desarrollo económico, urbanización, sindicalización y movilización política en los países pioneros, los grupos desprovistos de protección adquirieron suficiente poder como para obtener la cobertura dentro de subsistemas ya existentes o propios. En algunos países fueron incluso capaces de conseguir ciertas prestaciones que estaban reservadas para los sistemas antiguos dando lugar a la masificación del privilegio. El costo del proceso de universalización de la cobertura, unido a prestaciones generosas y condiciones de adquisición liberales, llegó a hacerse excesivo y provocó el desequilibrio financiero en muchos subsistemas.

La reforma de la seguridad social, auspiciada por estudios técnicos nacionales e internacionales, prescribía la unificación y uniformidad de los subsistemas, así como la eliminación de los costos privilegios. Pero el poder de los grupos era tal que el Estado se vio obligado a posponer la reforma, a veces por décadas. Los cambios políticos ocurridos en estos países en los decenios de 1960 y 1970 reforzaron el poder estatal frente a los grupos de presión (los que en muchos casos fueron desmovilizados o su poder notablemente reducido) y facilitaron el proceso de reforma de la seguridad social (Borzutsky, 1984).

En algunos países (Cuba, Brasil) casi todo el sistema fue unificado, en otros (Argentina, Uruguay) se creó un organismo central integrador o coordinador que agrupó diversas instituciones dotándolas de un sistema uniforme, y finalmente en uno (Chile) se introdujeron ciertas medidas de uniformidad y eliminación de privilegios en el sistema antiguo pero se creó un nuevo sistema fuertemente inspirado en el seguro privado que favorece la individualidad y la multiplicidad.

2. *Los países con sistemas relativamente unificados*

La segunda forma de evolución de la seguridad social se da en países cuyos sistemas principales se establecen a partir del decenio de 1940, en que influyeron las nuevas tendencias en la materia que emanaban de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del informe Beveridge, y que tratan de evitar los problemas creados en los países pioneros. Algunos de estos países eran entonces relativamente desarrollados (México), pero la mayoría tenía un escaso desarrollo indus-

trial y, en casi todos, el sector rural predominaba sobre el urbano. En estos países se creó un instituto gestor general encargado de cubrir a la población a toda la población aunque el sistema se circunscribía inicialmente a la capital y a las ciudades principales.

En los países más desarrollados de este segundo grupo existía antes de la creación del instituto gestor general una serie de instituciones de seguridad social que protegían a los grupos de presión más poderosos: fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, trabajadores de energía y ferrocarriles (Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, Venezuela). Más aún, en algunos países, después de la creación del instituto gestor general se hicieron excepciones con el objeto de establecer subsistemas separados para ciertos grupos casi siempre en el sector público (México, Costa Rica). Pero estos grupos suelen ser pocos y representan (con excepción de las fuerzas armadas y de los empleados públicos) un pequeño porcentaje en relación con el cubierto por el instituto gestor general.

En todo caso, aunque hay cierto grado de estratificación en todos estos países, nunca ha llegado a aproximarse al nivel que se alcanzó en el primer grupo. Por la aparición más tardía de la seguridad social en este segundo grupo, así como su unidad y uniformidad relativas, y su cobertura más baja de riesgos y población, estos sistemas generalmente no confrontan los problemas administrativos y financieros del primer grupo y, por lo tanto, no han necesitado reformas radicales. Sin embargo, los países que encabezan a este grupo (con la cobertura más alta, madurez creciente del programa de pensiones y altos costos) comienzan a sufrir los problemas financieros típicos del primer grupo. Costa Rica es el caso más agudo ya que, por su política de aceleración de la cobertura poblacional en los decenios de 1960 y 1970 sus costos de seguridad social se aproximan a los de países del primer grupo a pesar de que su programa de pensiones aún no ha madurado del todo.

3. *Los países de aparición tardía de la seguridad social*

Pudieramos, por último, identificar un tercer grupo de países que tienen también sistemas de

seguridad social relativamente unificados pero en mayor grado que los del segundo grupo. Se trata de los países de menor desarrollo de la región: Centroamérica —con excepción de Costa Rica y Panamá— y el Caribe latinoamericano con excepción de Cuba. En este grupo, la seguridad social no aparece generalmente hasta los decenios de 1950 y 1960, el organismo gestor general cubre a casi todos los asegurados (aunque las fuerzas armadas y, a veces, los empleados públicos tienen subsistemas aparte); la cobertura de la población es muy baja y a menudo circunscrita a la ciudad capital y ciudades más populosas. Estos países suelen no confrontar dificultades finan-

cieras a corto y mediano plazo y su principal problema es extender la cobertura poblacional.

Aunque el proceso de unificación ha avanzado en general en la región, aun subsisten sistemas estratificados o cuyos procesos de unificación no se han concluido. Más aún, la integración de las instituciones de salud (la seguridad social, el ministerio de salud, etc.) y de sus políticas es una necesidad urgente en la mayoría de los países. Por último, la seguridad social no ha sido incorporada a los planes nacionales, con muy pocas excepciones. Dicha incorporación facilitaría el proceso de unificación tanto de la seguridad social como de ésta con la salud.

II

Los problemas de cobertura, prestaciones, financiamiento y costos

1. Cobertura

En general, las cifras sobre la cobertura estadística de la población en seguridad social, son muy deficientes. El estudio de CEPAL —basado en la encuesta y con cálculos relativamente uniformes— muestra que, en 1980, el 61% de la población total y de la población económicamente activa (PEA) estaban cubiertas, respectivamente, en cuanto a salud y pensiones. Sin embargo cuando se excluye al Brasil de los cálculos, la cobertura regional cae a 43% y, en la mayoría de los países no llega al 25%. Los países más desarrollados de la región fueron los primeros en introducir la seguridad social y en la actualidad tienen la cobertura poblacional total más alta, mientras que los menos desarrollados tienen la cobertura más baja: 100% al 75% en Cuba, Brasil, Argentina y Costa Rica; 74% al 50% en Uruguay, Chile, México y Panamá (los dos primeros países probablemente se colocan en el primer grupo cuando se añade la cobertura de indigentes y por mutuales); 49% al 25% en Venezuela y Bolivia; y 24 al 1% en Paraguay, Perú, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Ecuador, República Dominicana, Honduras, El Salvador y Haití (Los países están ordenados de mayor a menor cobertura).

En la mayoría de los países, los asegurados son asalariados urbanos (y sus dependientes cercanos) mientras que los trabajadores agrícolas, los independientes (o por cuenta propia), los servidores domésticos y los desempleados (así como los dependientes de todos éstos) no están asegurados. En aproximadamente una cuarta parte de los países —los menos desarrollados— la cobertura se limita a la capital y las ciudades más importantes. La crisis económica de la década actual ha provocado una caída en la cobertura en varios países debido al incremento en el desempleo y el empleo por cuenta propia, así como por la evasión.

Parece existir una correlación positiva entre el grado de cobertura de la seguridad social, por una parte, y la calificación laboral, el ingreso y el nivel de desarrollo de las regiones de un país. Un análisis reciente de Brasil muestra una correlación positiva entre el grado de cobertura y la calificación o status laboral y el ingreso, registrándose la cobertura más baja entre los desempleados, trabajadores no calificados (especialmente agrícolas y por cuenta propia) y los de más bajo ingreso. Información de cuatro países (Colombia, Costa Rica, Chile y México) sobre el grado de cobertura (1979-1981) de la PEA por ramas

económicas, indica que la más alta se registra en electricidad, gas y agua (75% al 100%), manufactura (51% al 90%) y transporte y comunicaciones (34% al 71%) mientras que la más baja se encuentra en la agricultura (4% al 59%, con los porcentajes mayores en Costa Rica y Chile, los países que se aproximan a la universalidad). Por último, información de seis países (Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Panamá y Perú) sobre diferencias en el grado de cobertura geográfica (1979-1981) prueban que los estados/provincias/departamentos más desarrollados (industrializados, sindicalizados, urbanos, con mayor porcentaje de asalariados e ingreso per cápita más altos) tienen una cobertura notablemente mayor que los estados/provincias/departamentos menos desarrollados (agrícolas, poco sindicalizados, rurales, con mayor porcentaje de trabajadores independientes e ingreso per cápita más bajos). El rango extremo de cobertura geográfica fluctúa entre 54% y 100% en Costa Rica, 39% y 95% en Chile, 0.2 y 33% en Guatemala, 5 y 100% en México, 13 y 73% en Panamá, y 3 y 27% en Perú. Con una excepción, la provincia/estado/departamento donde se encuentra la ciudad capital es la que tiene la cobertura más alta. En resumen, los grupos más necesitados están desprovistos de protección de la seguridad social en la gran mayoría de los países; la cuestión clave es si es viable extender la cobertura para incluir a dichos grupos (CEPAL, 1985; Isuani, 1984, pp. 96 y 97; Isuani y Mesa-Lago, 1981).

La baja cobertura y su lenta extensión en la región parecen estar relacionadas con el modelo bismarckiano, importado de Europa, que se financia con contribuciones salariales de asegurados y empleadores. En muchos países latinoamericanos los asalariados no constituyen la mayoría de la fuerza laboral sino los trabajadores independientes o familiares sin remuneración. No es sorprendente pues que los países más desarrollados de la región tengan los porcentajes más altos tanto de la fuerza laboral asalariada como de cobertura de seguridad social, mientras que los países menos desarrollados tienen los porcentajes más bajos en ambas. Por regla general la cobertura no sobrepasa el porcentaje del sector urbano-formal (en algunos países incluye también el sector rural-moderno) dejando sin protección a los sectores urbano-informal y rural-tradicional. Unos pocos países han logrado

modificar el sistema de financiamiento e incorporar al sector no cubierto, mediante programas de asistencia pública (Costa Rica, Cuba, Chile) o transferencias del sector urbano al rural (Brasil) o programas especiales que cubren a la población campesina (Ecuador, México).

Uno de los problemas más serios de la seguridad social en la región es cómo acelerar la extensión de la cobertura y reducir sus desigualdades, a pesar de obstáculos estructurales y conyunturales.

2. Beneficios

Los países pioneros en seguridad social (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay) cubren todos los riesgos sociales con diversos programas: pensiones, salud-maternidad, riesgos profesionales, desempleo y asignaciones familiares (Cuba no tiene un programa oficial de asignaciones familiares ni tampoco de desempleo —este último no parece necesario debido a la situación virtual de pleno empleo). Mientras más antiguo el sistema de seguridad social de un país, más generosas las prestaciones y más flexibles las condiciones de adquisición de derechos: la edad de retiro es relativamente baja porque la legislación inicial se promulgó cuando la esperanza de vida era menor; se conceden pensiones por antigüedad —independientemente de la edad del asegurado— que permiten el retiro a edades muy tempranas; se otorgan prestaciones de salud muy costosas como lentes de contacto, ortodoncia y tratamiento en el extranjero; y existen “beneficios sociales” como programas de viviendas, préstamos hipotecarios y personales, economatos, y servicios deportivos, y culturales. En los países pioneros la mayoría del gasto de prestaciones corresponde a pensiones llegando al 80% (Uruguay) y la proporción exhibe una tendencia creciente, lo que se debe a la maduración del programa de pensiones y a la creciente longevidad de los pensionados. Esta tendencia combinada con factores demográficos y financieros parecen conducir a la postre al desequilibrio financiero.

La estratificación de la seguridad social típica de los países pioneros (al menos hasta que introdujeron procesos de unificación y uniformidad) ha dado como resultado desigualdades notables en las prestaciones, pues los grupos más poderosos reciben más y mejores prestaciones que los

menos poderosos. En un estudio de cinco países se midieron las diferencias legales entre cinco grupos cubiertos basándose en seis criterios: condiciones para la adquisición del derecho a la prestación; salario base utilizado para computar la prestación; monto de la prestación; ajuste de la pensión al costo de vida; posibilidad de cobrar varias pensiones o combinar una pensión con trabajo remunerado; y tiempo requerido para tramitar y recibir la prestación. También el estudio comparó la disponibilidad de servicios de salud (camas de hospital y médicos por asegurado) y su calidad entre los grupos. El resultado fue el siguiente ordenamiento de los grupos de mejor a peor: (i) fuerzas armadas, (ii) empleados públicos, (iii) aristocracia laboral, (iv) empleados privados, y (v) obreros. El estudio, sin embargo, señala que en los países pioneros ocurre con frecuencia un proceso de masificación del privilegio de forma que los grupos situados en la base de la pirámide son a veces capaces de conseguir algunas prestaciones antes reservadas a los grupos colocados en el ápice (Mesa-Lago, 1978).

Los países en que la seguridad social aparece más tarde suelen no tener tantos programas como los países pioneros. Por otra parte muchos de estos países han dado prioridad a la extensión vertical, en vez de horizontal, de la seguridad social. El pequeño porcentaje de la población cubierta recibe más y más prestaciones, con lo que aumenta la dificultad para ampliar la cobertura al grueso de la población. Así pues la mayor fuente de desigualdad en estos países radica en la baja cobertura poblacional. En este grupo de países hasta un 80% de los gastos de prestaciones se dedica al programa de salud y, con frecuencia, las crecientes reservas del programa de pensiones se usan en parte para financiar la construcción y equipamiento de hospitales. Esta inversión, aunque justificable desde un punto de vista social, no es rentable financieramente y descapitaliza gradualmente el fondo de pensiones de forma que cuando el programa de pensiones madura todo el sistema confronta el desequilibrio financiero.

3. *Financiamiento y costo*

La seguridad social en América Latina se financia fundamentalmente con cotizaciones sobre la nómina salarial que, de acuerdo con la ley, pagan

el asegurado y el empleador, a más del Estado en algunos países. Mientras más antiguo el sistema de seguridad social de un país y mayor la cobertura, más alto el porcentaje de la cotización salarial total, así como la porción que legalmente debe pagar el empleador (la incidencia de esta cotización se discute en la sección siguiente). En los países pioneros la cotización salarial total fluctúa entre 26% y 46% y era aún más alta antes de que varios países la redujeran o substituyeran por el impuesto al valor agregado.

Según el porcentaje de la cotización salarial y la distribución de los ingresos recaudados por fuente, el asegurado paga menos de una tercera parte de la carga de seguridad social. Las dos terceras partes restantes provienen del empleador y, en menor cuantía, del Estado; la renta de las inversiones representa menos de un décimo del ingreso. Por tanto a base de la ley (sin tener en cuenta la incidencia) el asegurado sólo financia una fracción de las prestaciones y esta situación se hace potencialmente más inequitativa en países con una cobertura poblacional muy baja. Por ejemplo, en la República Dominicana, la cobertura es inferior al 8% y el asegurado contribuye un 17% de la cotización salarial total, sugiriendo que la población no asegurada contribuye (a través de posibles transferencias a precios y de impuestos) a la seguridad social del pequeño porcentaje cubierto.

Otro serio problema es la evasión de los empleadores, resultante de técnicas deficientes de registro, identificación y control de pagos. La inflación ha agravado este problema puesto que la demora en efectuar las contribuciones reduce su valor real. Además, el Estado a menudo evade sus obligaciones no sólo como contribuyente tripartito sino también como empleador. En países como Costa Rica, Ecuador y Perú la deuda estatal ha alcanzado magnitudes alarmantes y ha llegado a veces a amenazar el equilibrio financiero del sistema de seguridad social.

Los costos de la seguridad social en América Latina son los más altos entre los países en desarrollo y se acercan a los de países desarrollados como Japón. Según el estudio de CEPAL (1985), en 1980 los gastos de seguridad social como porcentaje del PIB fluctuaban del 1% al 11%, como sigue (los países se ordenan de mayor a menor porcentaje): 11% al 10% en Uruguay, Chile y Argentina; 9% al 7% en Cuba, Costa Rica y Pana-

má; 6% al 4% en Brasil y Colombia; 3% en México, Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Honduras; 2% en Paraguay, República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y El Salvador; y 1% en Haití. En muchos países de la región la seguridad social confronta un desequilibrio actuarial y, en algunos, incluso una crisis financiera a corto plazo.

En general los países pioneros, con los sistemas más antiguos, tienen los porcentajes más altos y están en la peor situación actuarial-financiera. Los gastos del sistema aumentan sistemáticamente debido a las siguientes causas: la cobertura poblacional universal o casi universal; las prestaciones muy generosas; la madurez del programa de pensiones; el número creciente de pensionados que se retiran temprano y viven más años que lo que se proyectó inicialmente; el ajuste de las pensiones al costo de vida y los gastos crecientes en la medicina curativa (según el perfil patológico se asemeja al de los países desarrollados). Por otra parte, los ingresos del sistema son proporcionalmente menores debido a: la imposibilidad o dificultad de extender la cobertura más allá del punto logrado; la evasión y la demora en el pago de las cotizaciones (especialmente en países con inflación alta); el incumplimiento de las obligaciones estatales; la dificultad en aumentar las cotizaciones (puesto que ya son muy altas); y la rentabilidad muy baja o negativa de las inversiones.

La crisis económica de la década en curso ha acentuado los problemas financieros. El aumento del desempleo, la caída en los salarios reales y la bancarrota de muchas empresas han reducido el ingreso de la seguridad social. El peso del servicio de la deuda externa y otras prioridades internas ejercen fuertes presiones sobre el Estado para reducir o posponer sus obligaciones con la seguridad social. En algunos países los gastos del sistema continúan creciendo debido a las ra-

zones estructurales y coyunturales mencionadas.

En los países con los programas de pensiones más antiguos ha ocurrido un cambio gradual del método de financiamiento: del de "prima media uniforme" al de "prima media escalonada" y de éste al de "reparto". Esto significa una sustitución de la capitalización (que tiende a asegurar el pago de las pensiones futuras por un período largo de tiempo) por el reparto (que tiende a asegurar el pago sólo a base del año en curso). Por cuanto los gastos aumentan anualmente (debido al número creciente de pensionados) se trasfiere la carga a las generaciones futuras (una proporción cada vez menor de activos) las que deberán pagar cotizaciones crecientes. La viabilidad de dicha transferencia es dudosa tanto desde un punto de vista político como económico. El país con la peor situación en la región es Uruguay que, en 1983, tenía un cociente de carga demográfica de 0.8, o sea, aproximadamente un activo tenía que financiar a un pasivo. (En contraste, los cálculos actuariales de los Estados Unidos proyectan que a principios del siglo XXI la proporción será de dos activos financiando a un pasivo). Si estos países no fueron capaces de lograr el equilibrio actuarial y financiero cuando el cociente de carga demográfica era mucho más bajo, menos lo serán en el futuro cuando el cociente será mucho más alto.

Los países latinoamericanos con los sistemas de seguridad social más recientes no están amenazados con el desequilibrio financiero en el corto y mediano plazo. (Su problema principal es cómo extender la cobertura poblacional). Sin embargo, sus sistemas de seguridad social básicamente siguen el modelo de los países pioneros, con las fallas indicadas, por lo que con el tiempo harán frente a problemas similares. Estos países tienen más tiempo para cambiar el modelo por uno capaz de extender la cobertura con una base financiera más sólida.

III

El Impacto de la seguridad social en el desarrollo

En esta sección se analiza el impacto de la seguridad social latinoamericana en tres aspectos decisivos del desarrollo: el ahorro y la inversión, la distribución y el empleo. De entrada se advierte que ni la teoría ni los estudios empíricos son concluyentes en estos aspectos y que su análisis se dificulta aún más en América Latina por la ausencia o escasa confiabilidad de la información sobre la distribución funcional del ingreso entre trabajo y capital; la incidencia de las cotizaciones e impuestos de seguridad social, la medición adecuada de las prestaciones (especialmente las de salud) y los efectos diversos en la conducta de empleadores y trabajadores (Musgrove, 1984). No obstante aquí se resume el estado en que se encuentra la discusión teórica, las pruebas empíricas (casi siempre obtenidas fuera de la región) y algunos estudios realizados sobre países específicos y las críticas a los mismos.

1. Ahorro e inversión

El impacto de la seguridad social en el ahorro y la inversión depende del excedente en las cuentas de la seguridad social y de las reacciones que ese excedente pueda generar en otras fuentes de ahorro internas (sectores privado y público) y externas (Arellano, 1984; Wallich, 1982). El excedente/déficit de seguridad social resulta de factores propios del sistema (vr. gr., tipo de programas, régimen técnico-financiero, grado de madurez, costos administrativos) así como de otros factores exógenos (estructura etárea de la población, tasa de incremento de los salarios, estado general de la economía). Los programas de riesgos a corto plazo (enfermedad-maternidad, desempleo) utilizan normalmente el régimen de reparto y no generan excedentes sino más bien déficit, mientras que los programas a largo plazo (pensiones) que usan regímenes de capitalización generan reservas cuantiosas que dan base a la inversión. No obstante ya se ha señalado la tendencia general en la región a substituir los regímenes de capitalización por los de reparto. Además, como se verá luego, la región

tiene un triste historial en cuanto a la eficiencia en la inversión de los fondos de reserva.

El impacto de la seguridad social en la inversión depende también de las fuentes de financiamiento y de la incidencia de la contribución; un estudio reciente del BID/INTAL considera que la tasa de inversión disminuye más cuando la seguridad social es financiada realmente por los empleadores que cuando la paga el asegurado o el consumidor (Arroba y otros 1980). La madurez de un programa de pensiones depende, entre otros factores, de su antigüedad, de la edad de retiro en las pensiones y de la relativa juventud o vejez de su población; así pues mientras más antiguo un programa, más baja la edad de retiro y más vieja la población, mayor será la razón pasivo/activo y menores los excedentes, y viceversa. Una población joven tiende a crecer rápidamente, lo que expande la fuerza laboral y, si la cobertura del sistema crece, también aumentarán sus ingresos; por el contrario, en una población que envejece se reduce el número potencial de contribuyentes y aumenta el de pensionados. Si los salarios reales están en expansión se incrementa también la base de las contribuciones de la seguridad social. Una recesión grave que reduce el empleo y el salario real tiene un impacto negativo en los ingresos y puede reducir el excedente.

El enfoque tradicional es que la seguridad social reduce el ahorro individual y la demanda de seguro privado puesto que el asegurado cuenta con que sus contribuciones le serán devueltas como pensiones y, por tanto, no tiene que acumular un excedente durante su vida activa. Por otra parte, el retiro más temprano alarga el período de jubilación y esto puede estimular el ahorro durante el período de vida activa. El horizonte de planeamiento del asegurado y su percepción de la cotización de seguridad social (como simple impuesto o pago por beneficios futuros garantizados por un sistema actuarial sano) influyen sobre su comportamiento en cuanto al ahorro y a la preferencia por un tipo de programa de seguridad social (de corto o largo plazo). En los países desarrollados con poblaciones más

envejecidas y seguridad social más solvente, el horizonte parece más distante que en América Latina donde por efecto de una población más joven, el desequilibrio financiero de la seguridad social y la superinflación, se da más importancia relativa a los programas de corto plazo como salud y asignaciones familiares (Arellano, 1984 y Musgrove, 1984). La seguridad social y el gobierno compiten por la misma base impositiva y algunos suponen que siempre hay un proceso de compensación (*trade off*) entre ellas. Pero si no hay suficiente ahorro privado y el Estado establece un nivel mínimo de ingreso, la seguridad social puede eliminar los pagos estatales de asistencia social y reducir el déficit público. La seguridad social puede incrementar el costo de las exportaciones haciéndolas menos competitivas (con las de aquellos países que no tienen seguridad social o cuya carga es inferior) y contribuir así a una posible reducción del ahorro potencial externo.

El debate y la investigación sobre estos temas, conducido principalmente en los Estados Unidos y otros países desarrollados, ha producido resultados contradictorios; un estudio sobre 16 países de la OCDE no encontró pruebas de que la seguridad social afectara al ahorro privado o desacelerara el desarrollo (Break, 1981; Koskela y Virén, 1983). Si es tan difícil evaluar este impacto en países desarrollados donde las estadísticas son más acusadas y la cobertura de seguridad social es universal, mucho más lo es en América Latina. Aun en un mismo país las interpretaciones son diferentes; así, en Chile, un estudio (Wallich, 1982) encontró que la seguridad social había tenido un efecto negativo en el ahorro pero otro posterior (Arellano, 1984) consideró que, después de los ajustes necesarios, la seguridad social había generado un excedente (aunque decreciente) en vez de un ahorro negativo.

Pero si hay incertidumbre sobre los aspectos anteriores hay certeza al menos sobre la ineficiencia en la inversión de los fondos de reserva de la seguridad social en América Latina. En 1977, en 14 países estudiados por la OIT (1981), el porcentaje del ingreso de seguridad social procedente de las inversiones era inferior al 3.5% en nueve de ellos. En casi toda la región los organismos de seguridad social no están diseñados para actuar como intermediarios financieros, su personal no tiene experiencia en inversiones, no han desarro-

llado un plan de inversiones ni han coordinado éstas con los planes nacionales. Además hay un deficiente desarrollo del mercado de capitales y la inflación ha desvalorizado las reservas y proveído un incentivo a los empleadores para retener sus contribuciones y las de sus empleados, porque demorando el pago reducen su valor real (Diéguez, 1978).

Las reservas normalmente se han invertido en: (a) bonos y otras obligaciones estatales, a menudo no negociables, que en la práctica han sido préstamos forzados para cubrir déficit presupuestarios, por lo que los organismos se han empapelado con "valores sin valor"; (b) préstamos personales e hipotecarios, generalmente a los asegurados, que ayudados por la inflación (y la falta de ajuste de los préstamos) han obtenido capital prácticamente gratis y descapitalizado a la seguridad social; (c) préstamos al programa de salud para cubrir sus déficit, plausibles desde el punto de vista social pero no rentables; (d) construcción de viviendas, muchas veces para los propios asegurados, con un rendimiento muy bajo o nulo, debido a la congelación de alquileres, la ineficiencia en el cobro y la amortización con moneda depreciada; y (e) en unos pocos casos, inversión en la agricultura, industria, comercio (economatos para beneficio de los asegurados) y servicios (cines, teatros, deporte) también con rentabilidad muy baja (OIT, 1966). En casi toda la región, la tasa de rentabilidad de los fondos de la seguridad social es sólo una fracción de la tasa de interés bancario y, en muchos casos, tiene una rentabilidad real negativa.

En la práctica muchos de los programas de inversión suponen subsidios disfrazados a los asegurados y provocan la descapitalización gradual de las reservas de seguridad social. Esto a su vez ha tenido un grave impacto en el equilibrio financiero y actuarial de la seguridad social en muchos países de la región.

2. Distribución del ingreso y empleo

El impacto de la seguridad social en la distribución del ingreso es también tema debatido y sobre él existen muy pocos estudios empíricos en América Latina. Un primer aspecto es la relación entre cobertura y distribución; en general puede decirse que los sistemas más universales son menos regresivos que los que tienen una cobertura

baja. Sin embargo, con muy pocas excepciones, las personas que se encuentran debajo de la línea de pobreza crítica no están cubiertas por la seguridad social; este es el caso normal de los desempleados, trabajadores sin pago para un familiar, y por cuenta propia, agrícolas y servidores domésticos. Un estudio conducido en la década de 1970 apuntaba que si bien los países más desarrollados y con mayor grado de cobertura eran también los que tenían la proporción menor de pobres, el porcentaje de la PEA no cubierta excedía en ellos (excepto en el caso de Cuba) al porcentaje de pobreza crítica (Mesa-Lago, 1980).

El financiamiento puede también ser causa de regresividad. En muchos países la cotización salarial del asegurado tiene un tope por lo que, proporcionalmente, los que ganan más contribuyen menos. Ya se ha señalado que más de dos tercios de la contribución legal se asigna al Estado y al empleador. La contribución del Estado se hace a veces mediante un impuesto específico que grava los servicios o bienes producidos por el grupo cubierto pero que es pagado por toda la población; así pues, cuando la cobertura de seguridad social es muy baja el efecto de ese impuesto probablemente es regresivo, ya que los no cubiertos, que son los de menor ingreso, contribuyen al sistema sin recibir nada en cambio. En otros casos, el Estado extrae su contribución de las rentas generales; si el grueso de las mismas procede del impuesto sobre ventas y éste no discrimina entre consumo esencial y suntuario, debe haber también un efecto regresivo cuando la cobertura es baja. Por otra parte se ha alegado que, si existen subsidios estatales a los bienes y servicios básicos o el grueso del impuesto a las ventas grava bienes no esenciales o suntuarios, es probable que el impacto sea neutro puesto que el grupo cubierto es también mayormente el gravado con el impuesto (Musgrove, 1984). Pero aun en este caso, el grupo no cubierto —que es el de más bajo ingreso y no se beneficia de la seguridad social— estaría contribuyendo en algo al sistema (mediante la compra de manufacturas por ejemplo) o se le haría aún más remota la posibilidad de que pudiese adquirir los bienes o servicios gravados con el impuesto. Debe añadirse que en sistemas de seguridad social estratificados, el Estado suele asignar una contribución mayor (o concreta su aporte) a grupos con ingresos relativamente más altos mientras que asigna una contribución me-

nor (o no la hace efectiva) a grupos con ingresos más bajos. Por ejemplo el Estado cubre los déficit crecientes de los subsistemas de empleados públicos y las fuerzas armadas pero incurre en mora o reduce sus contribuciones al subsistema general que cubre a la masa laboral.

Hay tres posibilidades en cuanto a la incidencia de la cotización del empleador: que la pague realmente éste; que se transfiera "hacia atrás", o sea, que la pague el asegurado a través de una reducción en el salarial real; y que se transfiera "hacia adelante", o sea, al consumidor mediante precios más altos. (Arroba y otros, 1980 pp. 320 a 330). La teoría mantiene que, a largo plazo, el empresario computa como costo de producción no sólo el salario sino todos los beneficios adicionales (incluso su contribución a la seguridad social) y tiene en cuenta ese costo total en la productividad marginal.

Consideremos el caso de la introducción o el incremento de la contribución del empleador para la seguridad social. Se supone que en las economías de mercado desarrolladas la oferta de trabajo es inelástica (al menos en cuanto a la jornada normal y el primer salario familiar) y que el trabajador negocia con el empleador un conjunto de compensación salarial que incluye prestaciones adicionales como la contribución de seguridad social, por lo que ésta es percibida por el trabajador como parte del salario. Si además la cobertura de seguridad social es casi universal y la cotización del empleador es uniforme (de forma que el trabajador no pueda evadir la incidencia tomando un empleo no cubierto o con una cotización inferior) se concluye que el trabajador absorbe dicha cotización mediante una reducción en su salario real. Por el contrario, en las economías en desarrollo se presume que la oferta de trabajo es elástica, debido a la abundante mano de obra y porque la baja cobertura de seguridad social (o cotizaciones diversas en sistemas estratificados) permite al trabajador tomar empleos no cubiertos o con una cotización inferior. Se supone también que el trabajador no percibe la cotización del empleador como parte del salario y que, por tanto, no hay transferencia hacia atrás. En este caso el empleador tiene dos opciones: transferir la cotización al consumidor mediante un aumento de precios o reducir el empleo de acuerdo con la productividad marginal. En todo caso el impacto es siempre regresivo ya

sea porque se reduce el empleo o porque la transferencia al consumidor hace que el no cubierto contribuya al sistema del cubierto.

Las comprobaciones empíricas sobre la transferencia son muy contradictorias y casi siempre se basan en la experiencia de países desarrollados. Musgrove (1984) tomó en cuenta tanto la cotización del empleador como la del trabajador y encontró que, a corto plazo, los trabajadores absorbían el 75% y el empleador 25%, mientras que a mediano y largo plazo la carga se repartía por igual entre trabajadores y consumidores. Break (1981) basado en un estudio de 64 países que sólo tomaba en cuenta la cotización del empleador —pero suponía que la oferta de trabajo era inelástica y que los trabajadores consideraban la cotización del empleador como parte del salario— concluyó que el trabajador absorbía toda la carga. También se sostiene que en los países desarrollados la transferencia al consumidor puede ocurrir a corto plazo pero no a largo plazo en condiciones de equilibrio, mientras que en América Latina con menos competencia se ignora qué puede ocurrir a largo plazo. Simulaciones empíricas indican que la absorción por el trabajador tiene un impacto menos regresivo que la transferencia al consumidor, aunque la diferencia no es grande.

De acuerdo con lo anterior, en los países desarrollados el asegurado absorbe la cotización del empleador mediante un corte en el salario real por lo que el impacto en el empleo es neutro y también en la distribución (suponiendo que la cotización sea uniforme). En los países en desarrollo el asegurado no absorbe la cotización del empleador por lo que o bien éste la absorbe y reduce la demanda de trabajo, o bien la transfiere al consumidor. En este caso el impacto negativo en el empleo sería menor pero no neutro pues algunos empleadores podrían transferirla más fácilmente que otros (y el empleador no cubierto no tendría que transferirla).

Los países latinoamericanos más desarrollados se asemejan más al primer modelo. En estos casos tenemos una cobertura alta o casi universal y, según algunos, una oferta de trabajo inelástica o de elasticidad menos que perfecta.³ Pero, en

contra de la teoría, no parece ocurrir a corto plazo una transferencia hacia atrás (o al menos se reduce este efecto) debido a barreras institucionales y económicas y patrones de comportamiento diferentes. (Foxley y otros, 1977; Wilson, 1984). Primero, la intervención del Estado a través de la legislación laboral y de seguridad social es mucho más fuerte en estos países que en muchas economías de mercado desarrolladas; así la ley fija un salario mínimo que opera como un límite inferior a las reducciones salariales. Además, en algunos países, el empleador debe incluso pagar la cotización del asegurado cuando su salario es igual al mínimo (México) o pagar la diferencia de la cotización mínima cuando el salario del asegurado es inferior a dicha cotización (Perú), lo que aumenta considerablemente el costo laboral de este grupo. Segundo, en varios de estos países (como Chile por lo menos hasta mediados del decenio de 1970) el método de fijación de precios más frecuentemente usado es el costo medio más un margen de ganancia, lo que facilita la transferencia hacia adelante. Tercero, en los países en que hay medidas proteccionistas de las industrias de bienes de consumo también se facilita el alza de los precios. Cuarto, los trabajadores no parecen percibir la cotización del empleador como parte del salario, pues es típica la presión sindical sobre el Estado para asignar una carga más pesada al empleador que al asegurado, y la negociación colectiva no incluye estos aspectos ya que vienen impuestos por la ley. Quinto, la ley y los sindicatos hacen extremadamente difícil el despido por causas económicas y la tramitación de estos despidos es larga y costosa; el empleador puede, por supuesto, evitar la contratación de nueva mano de obra. Todo lo dicho sugiere que la transferencia al consumidor —al menos a corto plazo— es lo más normal en estos casos —y se facilita por estructuras oligopolistas— aunque, para que sea importante, la elasticidad de sustitución del producto gravado debe ser cercana a cero. El impacto de esta transferencia debe ser regresivo en la distribución ya que afecta al grupo no cubierto, de más bajo ingreso, que no recibe ningún beneficio del sistema de seguridad social pero contribuye al mismo. En los pocos

³Musgrove (1984) considera que aun en los países en desarrollo la mano de obra calificada no es abundante y supone que en la negociación con el Estado o el empleador se

incluye la cotización del empleador como parte del conjunto salarial, por lo que su oferta no es perfectamente elástica y paga probablemente parte de dicha cotización.

países que tienen cobertura casi universal este efecto regresivo disminuiría suponiendo que hay también uniformidad en la cotización. En este caso también podría ocurrir, a mediano o largo plazo, una inversión de la transferencia (hacia atrás) con un efecto similar al de las economías desarrolladas. Aunque no todos los empleadores podrían transferir igualmente la cotización a los precios (por diferencias en competencia, elasticidad de sustitución, etc.) podría ocurrir un incremento de precios lo suficientemente generalizado para dar un gran impulso a la inflación y reducir los salarios reales. Este podría ser el caso de los países con sistemas más desarrollados de seguridad social y tasas muy altas de inflación.

Otro punto de vista destaca las diferencias entre el sector formal (cubierto total o parcialmente por la seguridad social) y el sector informal (no cubierto) diferencias que son más marcadas en los países menos desarrollados. En este caso se supone que la cotización del empleador no se transfiere (hacia adelante o hacia atrás) por lo que el efecto sería una reducción (o estancamiento) de la demanda de trabajo en el sector formal. Con este enfoque la seguridad social (a veces unida a una política de incentivos al capital) incrementa el costo relativo del factor trabajo frente al capital por lo que se estimula una sustitución del primero por el segundo. Esta distorsión desata una reacción en cadena: se absorbe menos mano de obra en el sector formal, menos trabajadores pasan del sector informal al formal, el excedente creciente de mano de obra tiene un efecto depresivo en los salarios del sector informal, se expanden las diferencias salariales entre ambos sectores y, al existir menos capital disponible en el sector no cubierto, baja también su productividad y crecimiento económico en relación con el cubierto (Kornevall, 1977). El cambio en la cotización salarial por un sistema de financiamiento neutro (o no discriminador entre los factores como el impuesto al valor agregado) pudiera corregir este problema.

Se ha señalado correctamente que cuando la cotización del empleador tiene un efecto regresivo, éste no puede ser doble —reducción de la demanda de trabajo y transferencia de la carga al consumidor— o sea que ambos efectos no pueden operar con igual intensidad y —puede añadirse— simultáneamente (Tokman, 1984). Pero es posible que un efecto ocurra a corto plazo y

otro a mediano o largo plazo en un mismo sector o sectores diferentes, por ejemplo: (a) una reducción de la demanda de trabajo en el sector formal cubierto puede, a largo plazo, resultar en una caída del salario real en el sector informal no cubierto; (b) una transferencia a los precios puede, a largo plazo, reducir la demanda de los productos del sector cubierto o afectar el empleo; y (c) una transferencia a los precios generalizada por la cobertura casi universal puede resultar, a mediano o largo plazo, en un corte del salario real.

Aunque es imposible hacer generalizaciones con una base teórica y empírica tan endeble, todo lo dicho sugiere que a mayor desarrollo económico y cobertura de la seguridad social el impacto parece ser mayor en la reducción del salario real y posiblemente menor en cuanto al empleo y la transferencia a precios. El impacto regresivo parece ser mayor en los países menos desarrollados.

Las prestaciones en general parecen tener un impacto más progresivo en la distribución que las contribuciones pero esto depende en gran medida de la extensión de la cobertura, la uniformidad legislativa y el tipo de programa: a mayor universalidad y uniformidad mayor progresividad; además, los programas de asistencia social, salud y asignaciones familiares suelen tener un impacto más progresivo que las pensiones. Estas se calculan en casi todos los países de forma proporcional al ingreso del asegurado y, por tanto, reproducen las desigualdades de la distribución general del ingreso. Por el contrario, las prestaciones de salud son básicamente iguales, o sea, no son proporcionales al ingreso, aunque en los sistemas estratificados haya diferencias en cuanto a disponibilidad y calidad de los servicios. Más aún, los grupos más pobres sufren una incidencia mayor de enfermedades (debido a bajos índices nutricionales y de higiene) y, como la medicina privada les está vedada por su alto costo, los pobres utilizan con más frecuencia los servicios de salud que los grupos de ingresos más altos; estos últimos, aunque estén cubiertos, prefieren normalmente utilizar médicos y clínicas privadas y sólo acuden a los servicios de seguridad social en casos extremos. No obstante se ha argumentado que los programas de salud aparecen más progresivos de lo que serían si las prestaciones se midieran no por su costo sino por lo que el usuario estaría dispuesto a pagar por ellas (Musgrove,

1984). Las asignaciones familiares tienen también un impacto más progresivo que las pensiones, pues se conceden en muchos casos a familias de ingresos bajos y casi siempre son fijas (una suma igual por hijo) no proporcionales al salario. Además las familias más pobres son generalmente más numerosas que las de ingresos medios. Por último, los programas de asistencia social se dirigen a los sectores más pobres de la población, por lo que tienen probablemente el impacto más progresivo en la distribución del ingreso. Ya se ha indicado que según envejecen los sistemas de seguridad social un mayor porcentaje del gasto se dedica a pensiones lo que acentúa el impacto regresivo; no obstante esto se compensa con la extensión de la cobertura y los programas de asistencia social a los no cubiertos (Mesa-Lago, 1980).

3. Estudios empíricos en América Latina sobre el impacto en la distribución

Los estudios empíricos en América Latina sobre el impacto global de la seguridad social se limitan a unos pocos países, los más desarrollados (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica), y no siempre cubren todos los programas; debido a distintas metodologías y fechas no es posible una comparación estricta.

El estudio más antiguo (CEPAL, 1969) es el de Argentina que midió el impacto redistributivo del programa de pensiones (1950-1960) y muestra un efecto neto ligeramente progresivo: un 1.7% se transfirió del estrato superior de ingreso (10%) al resto aglomerado como estrato inferior. Hubiese sido más apropiado desagregar el efecto redistributivo dentro del 90% inferior para investigar la transferencia entre el 30% más pobre (no cubierto, entonces) y el sector intermedio con la mejor protección. Diéguez y Petrecolla (1974) compararon las prestaciones medias entre distintos grupos cubiertos en 1952-1972 demostrando una asociación positiva casi perfecta entre la cuantía de la prestación y la insolencia del sistema: en todo el período, las fuerzas armadas pagaron la prestación más alta pero arrojaron el déficit mayor, y el Estado cubrió el déficit.

El estudio de Rezende (1974) sobre el Brasil, conducido en 1973, indica el efecto más progresivo de los países sobre los que existe información: dentro del sector urbano cubierto el grupo más pobre recibió prestaciones (enferme-

dad-maternidad y pensiones) que duplicaron su contribución, mientras que el grupo de más alto ingreso recibió de una tercera a una quinta parte de lo que contribuyó. Esto no tuvo en cuenta el programa asistencial que cubre al sector rural y que se financia en parte con una contribución del sector urbano (lo que debió tener un efecto marcadamente progresivo) pero tampoco incluyó a las fuerzas armadas y funcionarios públicos (que probablemente recibieron más de lo que contribuyeron). Aunque se desconoce el efecto neto del sistema general en la distribución, éste fue probablemente progresivo (Véase también Rezende y Mahar, 1974). En Costa Rica se han hecho dos estudios sobre el impacto redistributivo del programa de enfermedad-maternidad. El de Green (1977), sobre el ingreso personal fue realizado en 1973 cuando aún las cotizaciones tenían topes y la mitad de la población no estaba cubierta, y mostró un efecto casi neutro. El de Briceño y Méndez (1982), sobre el ingreso familiar, realizado en 1978 (cuando ya se habían eliminado los topes y la cobertura se había extendido notablemente) indicó un impacto regresivo en el financiamiento pero muy progresivo en las prestaciones y un efecto neto ligeramente progresivo: un 2% transferido del 20% de más alto ingreso al 40% de más bajo ingreso.

Chile es el país con más estudios sobre el tema y la mayoría indica un efecto regresivo en la distribución del ingreso por transferencia de los no cubiertos a los cubiertos y, dentro de estos últimos, por transferencias de grupo de ingreso más bajo a los de ingreso superior (Mesa-Lago, 1978). El estudio más reciente (Foxley y otros, 1977), realizado en 1969, muestra un efecto regresivo en el financiamiento y progresivo en las prestaciones, con un efecto neto o ligeramente progresivo: un 0.5% transferido del 2% del grupo con el ingreso más alto al 30% con el ingreso más bajo. Pero este estudio excluyó tanto al sector no cubierto como a las fuerzas armadas y otros grupos privilegiados por lo que el efecto neto global probablemente fue regresivo. En el mismo año, un estudio limitado al programa de salud mostró la única transferencia progresiva: el grupo de ingreso inferior recibió una prestación media 1.6 veces mayor que el grupo superior (Arellano, 1976).

Si los estudios en los países latinoamericanos más desarrollados muestran un impacto de la

seguridad social neutro o ligeramente progresivo en la distribución del ingreso, es lógico suponer que en los países menos desarrollados, con una cobertura mucho menor, el impacto sea regresivo. Pero esta hipótesis no será posible comprobarla en este artículo.

Bibliografía

- Aaron, H. (1967): Social security: international comparisons. *Studies in the economics of income maintenance*. Otto Eckstein (comp.). Washington D.C.: Brookings Institution.
- Arellano, J.P. (1976): Gasto público en salud y distribución del ingreso. *Salud pública y bienestar social*. Mario Livingston y Dagmar Raczynski (comp.). Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Arellano, J.P. (1984): The impact of social security on savings and development. *The crisis of social security and health care*. Carmelo Mesa-Lago (comp.). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, capítulo 7.
- Arroba, G. y otros (1980): *El impuesto al valor agregado en el financiamiento de la seguridad social y el proceso de integración latinoamericano*. Washington D.C.: BID/INTAL.
- Borzutsky, S. (1984): Politics and social security reform. *The crisis of social security and health care*. Carmelo Mesa-Lago (comp.). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, capítulo 9.
- Break, G. (1981): The economic effects of the OASI program. *Social security financing*. Felicity Skidmore (comp.). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Briceño, E.A. y E.A. Méndez (1982): Salud pública y distribución del ingreso familiar en Costa Rica. *Revista ciencias económicas*, 1:2/2:1-2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1969) *Economic development and income distribution in Argentina*. Nueva York: Naciones Unidas.
- (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina* (LC/G. 1334). Estudios e Informes de la CEPAL. N° 43. Santiago de Chile.
- Collier, D. y R.E. Messick (1975): Prerequisites versus diffusion: testing alternative explanations of social security adoption. *American political science review*, 69 (diciembre), 1299-1315.
- Diéguez, H.L. (1978): *La seguridad social en América Latina: Reflexiones sobre sus características y problemática*. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, N° 84.
- Diéguez, H.L. y A. Petrecola (1974): La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en Argentina, 1950-1972. *Desarrollo económico*, 55 (octubre-diciembre).
- Foxley, A. y otros (1977): *Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso*. Santiago de Chile: Estudios CIEPLAN, N° 8.
- Frank, B. (1982): *La seguridad social en América Latina*. Washington D.C.: OEA/CIES.
- Green, D.W. (1977): *Some effects of social security programs in the distribution of income in Costa Rica*. Ph. D. dissertation, University of Pittsburgh. [Musgrove (1984) hizo una crítica de este estudio].
- Isuani, E. (1984): Social security and public assistance. *The crisis of social security and health care*. Carmelo Mesa-Lago (comp.). Pittsburgh: University Pittsburgh Press.
- Isuani, E. y C. Mesa-Lago (1981): *La seguridad social en Panamá: avances y problemas*. Informe al ILPES.
- Kornevall, C. (1977): Un cambio en el financiamiento de la seguridad social y sus efectos en el empleo. *El trimestre económico*, 44:2 (abril-junio).
- Koskela, E. y M. Virén (1983): Social security and household savings in an international cross section. *American economic review*, 73:1 (marzo).
- Malloy, J. (1979): *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (1959): *Planificación de la seguridad social*. Madrid: oiss.
- (1977a): *Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparativo*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- (1977b): Investigación multidisciplinaria comparativa sobre los sistemas de seguridad social en América Latina. *Seguridad social*, 25: 105-106 (mayo-agosto).
- (1978): *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (1980): Seguridad social y pobreza crítica en América Latina. *¿Se puede superar la pobreza?* Sergio Molina (comp.). Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Musgrove, P. (1984): The impact of social security on income distribution. *The crisis of social security and health care*. Carmelo Mesa-Lago (comp.). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, capítulo 6.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1966): *Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico*. Ottawa: OIT.
- (1981): *El costo de la seguridad social*. Ginebra.
- Paukert, F. (1968): Social security and income redistribution. *The role of social security in economic development*. Everett M. Kassalow (comp.). Washington D.C.: Government Printing Office.
- Rezende, F.A. (1974): *Redistribution of income through social security: the case of Brazil*. 31st Congress of the International Institute of Public Finance.
- Rezende, F.A. y D. Mahar (1974): *Saúde e providencia social: una análise econômica*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Tamburi, G. (1984): Social security in Latin America: trends and outlook. *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*. Carmelo Mesa-

- Lago (*comp.*). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, Latin American Monograph and Document Series N° 9.
- Tokman, V.E. (1984): Comment. *The crisis of social security and health care*. Carmelo Mesa-Lago (*comp.*). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Wallich, C. (1982): *Savings mobilization through social security: the experience of Chile*. World Bank Staff Working Papers N° 553.
- Wilson, R.R. (1984): The impact of social security on employment. *The crisis of social security and health care*. Carmelo Mesa-Lago (*comp.*). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, capítulo 8.
- Zschock, D.K. (1985): *Review of medical care under social insurance in Latin America*. Washington D.C. USAID, marzo.

Cambios de relevancia social en el transplante de teorías: los ejemplos de la teoría económica y la agronomía

*Ivo Dubiel**

La penetración del conocimiento científico y técnico de los países desarrollados en los subdesarrollados ha llevado frecuentemente a que éstos acepten teorías y técnicas totalmente alejadas de sus realidades e intereses, que no les resultan útiles como herramientas de interpretación o de transformación.

Según la tesis principal de este ensayo las teorías dominantes en diversas disciplinas reflejan las condiciones de los países que las originaron; los cambios en ellas suelen acelerarse cuando se modifican las condiciones en sus países de origen. Este mecanismo asegura la relevancia social de las teorías dominantes en distintos momentos en los países que marcan el rumbo del progreso científico, aunque ésta no sea la intención de los científicos. En los países subdesarrollados, por el contrario, los científicos se nutren de la ciencia de los países desarrollados que generan las teorías y los cambios en éstas se dan independientemente de la relevancia social que tengan para el país receptor. Si en el país importador de teoría no existe el fenómeno que en el país creador dio origen a la teoría dominante, la ciencia, poderoso factor de desarrollo en este último, puede convertirse, en países dependientes, en poderoso factor de subdesarrollo, entendiéndolo como un proceso que se da en una dirección indeseable desde el punto de vista del bienestar mayoritario.

El autor sostiene que esta tesis puede corroborarse ampliamente y en este artículo aborda el establecimiento y cambio de algunas teorías especialmente importantes en la economía y la agronomía.

*Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y ex Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

I

La tesis epistemológica

Este ensayo se basa en la teoría sobre la dinámica científica expuesta por Kuhn (1962) y formalizada posteriormente por Sneed (1971) y Stegmüller (1973, 1974, 1975). Por varias razones y especialmente por las múltiples acepciones de la palabra teoría, Kuhn prefiere hablar del desarrollo y del cambio de 'paradigmas'. Con esto se refiere a lo que Schumpeter (1954, p. 41) llama la visión preanalítica que necesariamente precede al trabajo teórico. Como esta 'visión' es a la vez centro del trabajo teórico y orienta las investigaciones realizadas dentro del marco de una teoría, sigo utilizando el término 'teoría' en vez de hablar de 'paradigma'; según esta concepción, lo que muchas veces se denomina 'teoría' equivale a interpretaciones o hipótesis en el marco de una teoría.

1. *El avance de una teoría*

Una teoría, en este sentido, es una estructura que permite múltiples interpretaciones y para referirse a lo concreto precisa de una interpretación. En su forma general no dice nada en concreto y, por lo tanto, no puede ser ni corroborada ni refutada por la experimentación. Sin embargo, en la estructura de una teoría no caben las interpretaciones de otras estructuras. Con las primeras interpretaciones bien logradas de una teoría se explican a menudo fenómenos que hasta entonces no habían encontrado explicación satisfactoria. Estas interpretaciones paradigmáticas animan a los investigadores a buscar en el marco de esta teoría más interpretaciones valaderas de la realidad.

Este esfuerzo hace desarrollar la teoría y la convierte en un poderoso instrumento de explicación. En su afán de abarcar nuevos fenómenos, los investigadores van descubriendo las limitaciones de este marco de referencia. Cuando éstas se vuelven cada vez más numerosas y se dan respecto a problemas importantes, algunos investigadores primero y luego la mayoría abandonan la teoría dominante y buscan otra que explique mejor los fenómenos que no han sido interpretados satisfactoriamente por la teoría dominante y que son importantes para una sociedad, una clase social o una comunidad de científicos.

De ser éste, en síntesis, el desarrollo de la

ciencia, sería indemostrable que en el progreso científico se sustituya una teoría buena por otra mejor y que nos estemos acercando paulatinamente a la 'verdad'; no existe un criterio ateórico que permita comparar neutralmente el grado de verdad en teorías diferentes.

2. *El traslado de una teoría a un contexto histórico-social diferente*

Si el cambio de una teoría a otra no es un proceso ahistórico y universal, sino algo que tiene relación directa con la condición histórica y social de un grupo de investigadores, nos debe preocupar el efecto de la exportación de teorías de un contexto histórico-social a otro diferente. Kuhn subraya que el trabajo de investigación aísla al científico de su medio social: la decepción de un científico con una teoría surge cuando ésta no proporciona —a pesar de sus esfuerzos— explicaciones satisfactorias para problemas importantes de su campo de trabajo. Un ejemplo sería el intento de Newton de encontrar una interpretación en la teoría newtoniana para los fenómenos de la luz. Si se exporta una teoría a un medio histórico-social diferente, algunos investigadores de ese medio probablemente tratarán de aplicar la teoría a fenómenos que en su contexto original no existían o que allí no fueron importantes. Si, después de años de trabajo, la nueva teoría no satisface las esperanzas puestas en ella, los investigadores del nuevo medio podrían decepcionarse y empezar a buscar otra teoría para su viejo problema.

Como las condiciones histórico-sociales influyen en el cambio de teoría, la exportación de teorías para hacer frente a otras condiciones constituye una fuente de frustración para el científico. Caso similar se da cuando las condiciones de una sociedad cambian tan radicalmente que la teoría, hasta entonces bastante fructífera, ya no aporta interpretaciones válidas.

En este sentido limitado, las condiciones histórico-sociales influyen en el abandono de una teoría. La influencia social sobre qué teoría debería sustituir a la abandonada es mucho más directa. Normalmente, se presentan varias opciones,

cada una con sus interpretaciones paradigmáticas, que ejemplifican cómo esa teoría sugiere resolver los problemas. Por ejemplo, después de la caída de la teoría económica clásica rivalizaban, al principio con bastante éxito, la escuela histórica y la incipiente teoría neoclásica. Como ambos eran enfoques radicalmente diferentes para tratar los fenómenos económicos, no era posible una comparación lógica de una teoría con otra para decidir cuál era la más prometedora. Aparentemente la teoría neoclásica se impuso a la escuela histórica por ser más academicista y menos preocupada por la cuestión social.

Una teoría como la de Clark (1981, p. 313) que sostiene que "según la ley natural lo que consigue una clase social equivale a lo que aporta a la producción general de la economía" recibiría, en épocas de conflicto laboral, más simpatía por parte de las estructuras de poder que la teoría clásica que toma en cuenta el conflicto de clases; según Ricardo, por ejemplo, en tierras marginales, es decir, cuando no se paga renta, las utilidades son el remanente después de haber pagado salarios. Cuando dominaba esta teoría, que naturalmente estimulaba los conflictos laborales, no era todavía la clase obrera, sino que los terratenientes quienes ponían en peligro el desarrollo de la industria inglesa. Cuando los terratenientes ya se habían aliado con la industria y el peligro para la competencia internacional y la rentabilidad de la industria inglesa provenía sobre todo de las exigencias de la clase obrera, se creó un ambiente favorable a un cambio de teoría.

Quisiera dejar en claro que esta decisión a favor de una u otra teoría, a causa de tal o cual condición histórica, no es una opción explícita. Las condiciones sociales y de clase determinan las preferencias de los investigadores respecto a su campo de trabajo y sólo con relación a ese campo podría aparecer más interesante una teoría que otra.

La dinámica científica, en vez de representar un proceso de acercamiento sempiterno a un estado final —la 'verdad'—, se parece mucho más a un proceso de evolución darwinista, en que la nueva teoría resulta tener un poder explicativo más ajustado con respecto a determinado ecosistema natural o social.

II

La tesis sociológica

Por lo regular no es la sociedad en general, o una muestra representativa de ella, la que se dedica a la ciencia, si no grupos sociales bien definidos. Es por ello que la determinación de los problemas que abordarán los investigadores y los métodos que emplearán están supeditados al interés y la situación social de este grupo y no al interés general. Los monjes medievales resolvieron satisfactoriamente sus problemas de horticultura y de fermentación de la leche, del trigo y de la uva para fabricar quesos, cerveza y champaña. A la solución del problema de los campesinos que trabajaban con el arado egipcio tan inapropiado para los pesados suelos al norte de los Alpes, no aportaron nada: los campesinos lo resolvieron con el invento de la vertedera y, por no contar con el apoyo del conocimiento sistemático, lo hicieron muy lentamente.

1. *La teoría económica clásica*

La teoría económica clásica se preocupó de la riqueza y del desarrollo de las naciones; quienes propusieron esta teoría constituyen una muestra representativa de todas las clases urbanas (O'Brien 1975, p. 8)—excluidos por supuesto los trabajadores. Como cada una de sus interpretaciones se refirió a un tiempo histórico o a una nación diferente, la clase social que esta teoría identifica como enemigo de un futuro desarrollo varía con la interpretación.

Una confrontación ahistórica de las afirmaciones de los fisiócratas, de Adam Smith, de Ricardo y de Marx demostraría cuan contradictorias son sus declaraciones con respecto a la coincidencia del interés de una clase social con el interés social; por desgracia el ahistoricismo es la regla y no la excepción entre científicos. Para los fisiócratas la burguesía era una 'clase estéril' y su trabajo improductivo porque fabricaba y comercializaba sobre todo "productos no básicos" (Sraffa, 1926) para la nobleza francesa. Adam Smith (1937, pp. 248 a 250), en cambio, identificó el interés social de los terratenientes con el interés social general, porque en su tiempo había que destruir los monopolios y privilegios que los

comerciantes y empresarios habían erigido durante el mercantilismo. Ricardo (1951, I, p. 77 y IV, p. 21), en cambio, asegura que los terratenientes se enriquecen a costa de las demás clases sociales, porque —vigente la prohibición de importar cereales— el alto precio de los granos hace aumentar los salarios nominales de los obreros y caer la tasa de ganancia y la capacidad de competencia de los industriales. Marx describe bien el antagonismo entre capital y trabajo en un mundo con una baja tasa de ganancia por efecto de la aguda competencia entre capitales, y con una aristocracia obrera que se vincula más con el capital nacional, que le asegura privilegios que con los obreros pobres dentro y fuera de su país.

Las distintas interpretaciones de la teoría clásica han podido describir los más diversos sistemas de explotación de una clase por otra que se dieron en el desarrollo del capitalismo. Si los investigadores que hoy siguen utilizando la teoría clásica como instrumento de trabajo no han ofrecido una interpretación satisfactoria de los sistemas de explotación actuales, es por su tendencia a apoyarse en interpretaciones de la teoría clásica que tratan de otras condiciones históricas en vez de reinterpretar innovadoramente el viejo marco teórico con referencia a las condiciones vigentes.

2. *La teoría económica neoclásica*

La teoría económica neoclásica en cambio no aportó nada a los debates sobre política económica en sus primeros decenios (Stigler, 1972, pp. 572 a 578) y enseña que todas las clases reciben lo que merecen. Que esta teoría no diga nada con respecto a los grandes temas de los clásicos no es casual sino resultado de la estructura de esta teoría. Los que la patrocinaron eran casi todos profesores universitarios y la teoría refleja bien los valores estéticos y alejados del debate político de este grupo social. Así como las recomendaciones políticas de los clásicos son posiciones acientíficas para los neoclásicos, porque implican una comparación imposible de beneficios subjetivos, la imposibilidad de hacer recomendaciones de

este tipo en el marco de la teoría neoclásica implica para los economistas de cuño clásico "llevar a la eutanasia a nuestra ciencia" (Hicks 1939, p. 697). Dice Harrod (1938, p. 396) al respecto: "Si hubiera que aceptar estrictamente la imposibilidad de comparar el beneficio de diferentes individuos... el economista, en su papel asesor, resultaría totalmente bobo y a menos que sus especulaciones se consideraran de altísimo valor estético, sería aconsejable suprimirlo".

3. Una ciencia herodianizada

Con respecto a las clases sociales que en América Latina se dedicaron a la ciencia, las futuras clases medias, opina J.B. Alberdi (1836, IV, p. 62): "El gaucho argentino, el hacendado, el negociante, son más aptos para la política práctica que nuestros alumnos de Quinet y Michelet, maestros que todo conocen menos Sudamérica". Sobre la relación de esta clase con su propio país dice Alberdi (1886, III, p. 80): "Podríamos definir la América civilizada, diciendo que es la Europa establecida en América" y (1916, p. 134): "Toda gran ciudad sudamericana aspira ser un *petit Paris*". Aunque la relación cultural e intelectual de esta clase latinoamericana con Europa y Estados Unidos fuera menos fuerte en los países al norte del Cono Sur, parece sin embargo que también en el resto de América Latina su conexión intelectual con el centro era suficientemente determinante. Sobre el ánimo de los científicos del Porfiriato dice L. Zea (1968, p. 317): "Lo mexicano es importante, acaso sería de desearse su realización; pero esto sería un camino erróneo, puede implicar su destrucción. Lo que predomina, lo fuerte, es la influencia del genio sajón; México, si quiere subsistir, tendrá que adaptarse a este genio, sajonizarse, no queda otro camino, y aunque quedase, ya se decidió y se dio el impulso que seguir; ahora no queda otro camino que el decidido y esperar las consecuencias del mismo".

Los fenómenos aludidos en las citas dan cuenta de un proceso conocido. Su primera descripción proviene de Toynbee cuando se refiere a los grupos judíos en la Palestina de Herodes que, como Herodes mismo, estaban más interesados e informados de los acontecimientos de Roma que de los de su propio país. Respecto a las clases herodianizadas en América Latina escribe Vekemans: "Como Herodes vivía físicamente en

Jerusalén pero mentalmente en Roma, así las clases altas latinoamericanas viven físicamente en América Latina, pero mentalmente en Europa o los Estados Unidos" (citado en Steger 1971, p. 30).

Ahora, si son éstas las clases que se dedican a la ciencia, no es muy probable que la importación de teorías, que en el nuevo medio podrían tener menor atinencia social, condujera a la frustración y con el tiempo al rechazo de la teoría. Como estas clases forman parte del mundo intelectual de los países de donde procede la teoría y como los lugares donde estudian e investigan parecen, comparados con el resto del país, enclaves culturales, los procesos de corrección respecto a una teoría inconveniente se dan más lentamente o no se dan. Es de esperar que estas clases elijan, de la oferta ofrecida en los países de su orientación intelectual, la que más convenga a su país, pero no es probable que arriesguen una ruptura y un cambio de teoría independizándose de su patria espiritual.

Evaluando su aporte intelectual y científico, habría que llegar a la conclusión de Medina Echavarría (1955, p. 65) respecto a su contribución económica: "Considerada en su conjunto, parece problemático que la clase media latinoamericana, en su estructura actual, pueda ser capaz de dar una respuesta óptima en la medida requerida por el desarrollo económico que hoy se pretende".

4. El progreso de la ciencia herodianizada

Hay que recordar lo expuesto anteriormente sobre el progreso científico y matizar la tesis sobre la menor atinencia de una ciencia herodianizada. La dinámica del desarrollo de la ciencia incluye dos tipos de progreso: el progreso de la ciencia normal en el marco de alguna teoría y el progreso científico mediante el cambio de teorías. La tesis sociológica sobre los científicos latinoamericanos se refiere únicamente al progreso mediante el cambio de teorías. No se excluye que estos científicos interpreten una teoría dominante y estructuralmente inconveniente en forma tan radical que a un nivel pragmático esa teoría tenga más o la misma atinencia social que otra aparentemente más conveniente, pero todavía poco elaborada. La interpretación que Prebisch y la CE-

PAL dieron a la teoría neoclásica ofrece uno de estos ejemplos (Dubiel, 1984).

Pero no fue sólo el efecto de demostración el que estimuló la importación inconveniente de teorías. En el proceso de industrialización por substitución de importaciones las instituciones de educación superior en América Latina tuvieron el papel de producir en el país técnicos que supieran fabricar los productos hasta entonces importados. Esto implicaba la importación de máquinas herramientas y de libros de texto para formar el capital físico y humano necesario. Este tipo de industrialización y el papel de las universidades en este proceso explican también su

orientación hacia el exterior.

La industrialización y el aumento de la burocracia estatal y empresarial favorecieron a las clases medias. Sin poseer tierras ni poder militar o financiero, estas clases supieron justificar su participación en el poder por el valor de sus conocimientos, que se rejuvenecían cada vez con nuevas importaciones. El saber importado justificaba durante mucho tiempo la importancia política de su propia clase y sus ingresos altos ante otras clases sociales. Desde el punto de vista de su aportación al desarrollo nacional, sin embargo, el valor social de este saber importado era a menudo insignificante (Dubiel, 1981; 1982).

III

El ejemplo de la teoría económica

Para obtener una idea de conjunto de una teoría y de sus antecesores, es a veces poco útil recurrir a la opinión de los que profesan esa teoría porque "aunque muchos científicos hablan bien y con facilidad de palabra sobre las hipótesis específicas en que se fundamenta alguna investigación concreta en curso, apenas si aventajan a los legos cuando se trata de describir las bases, los problemas y los métodos aceptados de su disciplina" (Kuhn 1971, p. 86). La visión ahistórica que se observa en todas las disciplinas científicas desarrolladas se debe a que "en parte por selección y en parte por distorsión, se presenta implícitamente a los científicos de épocas anteriores como si hubieran estado trabajando sobre el mismo conjunto de problemas y de acuerdo con el mismo conjunto de cánones que haya hecho aparecer como 'científicos' la revolución más reciente en la teoría y la metodología (Kuhn 1971, p. 215).

1. La teoría clásica no es protoneoclásica

Por estos procesos hoy hemos llegado a llamar teoría neoclásica a la teoría nacida en 1870, que nada tiene que ver con la teoría clásica anterior. Como los neoclásicos encontraron en el tomo iv de la *Riqueza de las naciones* (1776) una proposición compatible con su propia teoría, de nada le sirvió a Adam Smith exponer en el plan de la

obra y en los primeros tomos que su preocupación era bien diferente e incompatible con la de los neoclásicos. Para ellos, esta frase de que el interés individual garantiza el progreso económico como si fuera guiado por una mano invisible (Smith, 1937, p. 423), se convierte en el meollo de su propia teoría (Blaug, 1964, p. 57).

Son muy pocos economistas los que tienen conciencia del profundo abismo entre la teoría clásica y la neoclásica. Casi el único que no mantiene la ilusión de que la teoría neoclásica es el complemento o la consumación de la teoría clásica, es el joven Schumpeter. En su vigorosa defensa de la teoría neoclásica admite (1908, pp. 182 a 183): "La estática y la dinámica son áreas completamente distintas: no sólo tratan problemas diferentes, sino que emplean métodos y materiales distintos. ...Con respecto a los fenómenos del desarrollo y a los 'grandes problemas' del progreso económico estamos completamente perplejos". Por esto, publicó en 1911 su teoría del desarrollo económico en que describía los desequilibrios de ese proceso. Para explicar la diferencia de este libro con los sistemas de equilibrio presentados en su libro de 1908, Schumpeter (1961, p. xi) dice: "¿Es realmente irreal o artificial mantener separados los fenómenos relativos a la gestión de una empresa establecida de los que atañen a la creación de una nueva?"

También Robbins y Hicks apreciaron esta diferencia. Robbins (1974, p. 35) advirtió que, a partir de la teoría neoclásica “se manifestó ...una tendencia por parte de los economistas a concentrar su atención en la distribución de los medios de producción y no en el desarrollo”. Hicks (1975, p. 325) compara las observaciones de Schumpeter (1954) con respecto a los economistas clásicos con las que hace sobre Jevons, Walras y Menger y con referencia a los primeros dice: “¿Por qué los menosprecia? ¿Porque pertenecen al bando contrario?”

Sin entrar en la discusión sobre las tergiversaciones neoclásicas de la teoría clásica, que presentan a los clásicos como si fueran protoneoclásicos, baste recordar algunos de tantos elementos que distinguen a ambos bandos: ‘Capital’ en el sentido clásico son los insumos heterogéneos de la producción, incluso el capital variable: los salarios; el ‘capital neoclásico’ excluye los salarios y supone que las instalaciones físicas son maleables, es decir, para los neoclásicos capital es una masa homogénea, algo remodelable como la plastilina. ‘Interés’, ‘renta’ y ‘salario’ constituyen para los clásicos los ingresos de las tres clases sociales más importantes en su tiempo, cuando para los neoclásicos son las retribuciones a los ‘factores de producción’ universales: capital, tierra y trabajo. Según la teoría clásica, la competencia en el mercado obliga a que los precios bajen con el progreso tecnológico, un elemento incompatible con la teoría neoclásica; para los neoclásicos la competencia asegura que los factores de producción reciban su ‘producto marginal’, un elemento incompatible con la teoría clásica. Los clásicos determinan la distribución entre las clases sociales antes de determinar los precios de las mercancías, ya que estos últimos varían con la distribución: los neoclásicos lo hacen a la inversa, determinan la distribución como resultado de oferta y demanda de ‘factores de producción’ siendo la demanda el resultado de la demanda de mercancías y de sus precios. Basten estos ejemplos para indicar que los clásicos y los neoclásicos, aunque usen las mismas palabras, se refieren a conceptos teóricos diferentes.

2. La estructura de la teoría clásica

Si con los clásicos la teoría económica empezó como ciencia, es porque solamente a partir de ese

momento sus explicaciones dejaron de ser inconexas. Este enfoque sistémico se debe al médico de Mme. Pompadour, Francois Quesnay, que se hizo famoso cuando, usando un modelo hidráulico, refutó la tesis de que la sangría habría de ser aplicada en el lugar más alejado de la inflamación. En años posteriores empleó esta visión de un círculo de flujos al movimiento de mercancías y de dinero para analizar la economía francesa y los escollos que se oponían a su desarrollo.

La primera indicación de este modelo es que se debe reponer al final de un ciclo de producción lo consumido en el proceso. La segunda es que solamente si se asegura un excedente sobre la cantidad de mercancías consumidas en el proceso de producción, puede haber desarrollo económico. El análisis subsiguiente enfoca así los factores que influyen positiva o negativamente sobre este excedente: progreso tecnológico estimulado por el tamaño grande y creciente del mercado; consumo productivo o improductivo como manera de emplear el excedente; distribución del producto social entre las clases, como determinante del porcentaje de trabajo improductivo. La determinación de los precios —la preocupación de los neoclásicos— es para los clásicos un aspecto secundario comparado con los aspectos relacionados con el desarrollo económico.

El modelo general de la teoría clásica encontró varias interpretaciones. La primera es el *tableau économique* de Quesnay y los fisiócratas; la segunda el modelo trigo-trigo que Ricardo expuso en un escrito perdido y que Sraffa pudo reconstruir. La tercera es la interpretación que Ricardo utiliza en los *Principios* (1817) y que se adecúa más a una economía que se basa en contratar mano de obra. Pero también en la primera frase de la *Riqueza de las naciones*: “El trabajo anual de cada nación es el fondo que originalmente le suministra todas las cosas esenciales y servicios que consume durante el año”, Adam Smith se refiere al fondo recirculante del modelo clásico y no a factores de producción como lo entienden los neoclásicos. La interpretación más reciente de la teoría clásica es el análisis de insumo-producto de Leontief, quien presenta su trabajo diciendo (1966, p. 9): “El estudio estadístico presentado en las páginas siguientes puede definirse como un intento de ... construir un *tableau économique* de los Estados Unidos para los

años 1919 y 1929". Leontief mismo señala algunas diferencias entre su matriz de insumo-producto y sus trabajos en la tradición de la teoría neoclásica, pero no el profundo antagonismo entre ambos como lo hace constar Schwartz (1961, pp. 196 a 197). Aparte de la relación directa con la obra de Quesnay, hay que buscar las fuentes intelectuales de Leontief—estudiante ruso en el decenio de 1920— en los 'balances materiales' de la planificación soviética y en los esquemas de reproducción de Marx, ambos descendientes del *tableau économique*.

3. La estructura clásica y los problemas del subdesarrollo

Como la teoría clásica ha encontrado interpretaciones para analizar el proceso de desarrollo en distintos países y épocas —la teoría orientó durante decenios la política económica de Inglaterra— es de suponer que también para los problemas de los países subdesarrollados de hoy podrá ofrecer interpretaciones de gran poder explicativo.

Fue así como W. Arthur Lewis (1954) dice: "Este ensayo está escrito en la tradición clásica, con las hipótesis clásicas y las preguntas clásicas... El estudioso de tales economías [es decir subdesarrolladas] por lo tanto, tendrá que remontarse a los economistas clásicos, antes de encontrar una estructura analítica en la cual pueda útilmente encajar sus problemas". W. Arthur Lewis, un negro de Jamaica y profesor de Manchester, se inscribe intelectualmente entre los economistas ingleses preocupados por la suerte de las antiguas colonias, que, seguidores de A. Marshall, se sentían en mayor grado comprometidos con los clásicos (Dubiel, 1984, pp. 79 a 96).

En América Latina Raúl Prebisch ha desarrollado un modelo similar pero con mucha mayor repercusión que Lewis, ya que encabezó primero la CEPAL y luego la UNCTAD. A diferencia de Lewis, no encontramos en Prebisch casi ninguna referencia en favor de la teoría clásica y en contra de la teoría neoclásica. Prebisch parece convencido de que los clásicos son realmente unos protoneoclásicos (Prebisch 1979, pp. 171 a 172) como los presentan las interpretaciones neoclásicas. Sin embargo, un análisis de los elementos que Prebisch aplica en sus explicaciones de la causa del subdesarrollo latinoamericano

revela que utiliza los mismos conceptos y los mismos temas que la teoría clásica. Esto se logró—en parte posiblemente sin estar consciente de la relación con la teoría clásica—, por medio de hipótesis *ad hoc* y supuestos auxiliares. El resultado era suficientemente diferente de las interpretaciones estándares de la teoría neoclásica como para que muchos economistas norteamericanos (Viner, Haberler, Bronfenbrenner, Powelson, Flanders, etc.) consideraran que "los trabajos teóricos de la CEPAL no estaban a la altura de las normas profesionales de economistas académicos" (Pollock 1978, p. 83; véase Prebisch 1963, p. xi).

La teoría de Prebisch es una teoría macroeconómica como la teoría clásica y en contraposición con la teoría neoclásica cuyo centro es microeconómico. Como los clásicos, Prebisch se refiere a un problema de desarrollo bien definido por circunstancias históricas, y no presenta una teoría universal y eterna como los neoclásicos. Para Prebisch, como para los clásicos, el capital es algo heterogéneo; las consecuencias desastrosas de este supuesto para la teoría neoclásica son suficientemente conocidas. Mediante su supuesto de que existen paralelamente tecnologías de diferentes generaciones, Prebisch construye un concepto de 'excedente' que rinde el mismo servicio que el concepto 'utilidad' en la teoría clásica. Tanto como los clásicos, Prebisch está preocupado por el efecto del consumo improductivo respecto al desarrollo. Su discusión de la relación de precios del intercambio, el asunto que más irritó a los economistas de los países industrializados, sólo se puede entender en el marco de la teoría clásica que distingue entre los rendimientos crecientes de la industria de transformación (sector dominante en los países centrales) y los decrecientes en la producción de materias primas (sector dominante en países periféricos). Hasta cuando "el pensamiento de la CEPAL... había alcanzado amplia respetabilidad académica en los Estados Unidos", se mantenían vivas ciertas críticas "centrándose principalmente en torno a los primeros planteamientos de la CEPAL sobre la relación de precios del intercambio" (Pollock, 1978, p. 83).

4. La tesis de Prebisch

La competencia económica, que según la teoría neoclásica asegura que a cada 'factor de producción' se pague lo justo, es decir su 'producto

marginal', es necesaria según la teoría clásica para que los precios de los bienes reproducibles varíen con los costos de producción. En el sector de transformación, los costos de producción bajan más rápidamente que en los sectores primarios por la mayor posibilidad de división del trabajo y tecnificación (Adam Smith, 1937, p. 6). Un aumento del tamaño del mercado conduce por lo tanto en la industria a una reorganización de la producción, cuando en la agricultura y en la minería los costos no bajan o hasta aumentan porque hay que recurrir a tierras y depósitos minerales marginales para producir más.

En este proceso, los beneficiarios del progreso tecnológico derivado de un mayor tamaño del mercado son los consumidores nacionales e internacionales de un producto ahora más barato. El empeoramiento de la relación de precios del intercambio para los productos industriales es necesario para recompensar a los consumidores de países no industrializados de la ventaja que tiene la industria respecto a los progresos tecnológicos inducidos por un mayor mercado. De hecho, el mercado mundial funcionó de acuerdo con la teoría clásica hasta 1850 y en menor grado hasta 1882 (Imlah, 1950, p. 183). A partir de esa fecha el proceso empezó a invertirse. Los progresos tecnológicos agrícolas condujeron a bajos precios para los consumidores nacionales e internacionales, en tanto que los progresos tecnológicos industriales se distribuyeron sobre todo entre los productores nacionales: una parte aumentó la ganancia de las empresas y su capacidad de investigación y desarrollo tecnológico, otra parte permitió mejorar los jornales obreros. A pesar de que estos aumentos de jornales son para una empresa costos, habría que contabilizarlos económicamente como ganancia o renta en favor de los obreros, porque se originan en la mayor facilidad de los obreros industriales —comparada con los jornaleros agrícolas, los campesinos y otros sectores— de formar un sindicato eficaz y ejercer presión (Adam Smith, 1937, p. 126). Cabe señalar que el empeoramiento de las relaciones de intercambio ha sido no solamente un factor decisivo en las relaciones internacionales, sino también en las relaciones sociales nacionales (para Inglaterra, véase A. Smith, 1937, p. 126; para los Estados Unidos, véase Krieg, 1984, pp. 61 a 64; para la China maoísta, véase Aubert 1981, p. 100).

En esta discusión sobre una tesis mal entendida de Prebisch, muchas 'refutaciones' suponen que las estadísticas podrán explicar o refutar algo sin ser interpretadas por una teoría. Este empirismo es un rasgo común a varias ciencias sociales en los Estados Unidos, donde se recurre a la computadora, pero no tanto a la teoría. Por esto, los datos estadísticos presentados para refutar a Prebisch —“no hay comprobaciones de un empeoramiento sistemático de la relación de precios del intercambio para las materias primas”— en realidad corroboraban la tesis de Prebisch, a saber, la infracción de las reglas del mercado mundial en favor de los países industrializados, porque la relación de precios del intercambio no había variado como debió haberlo hecho si todos los participantes del sistema hubieran tenido las mismas oportunidades.

5. *La pugna entre representantes de teorías distintas*

Conviene ubicar esta polémica entre Prebisch y los economistas neoclásicos en el marco general de las discusiones entre científicos con teorías diferentes. Las razones de por qué estas discusiones tienden a ser conflictivas han sido expuestas por Kuhn (1971). Pero no solamente en discusiones entre físicos aristotélicos, newtonianos o de la teoría cuántica, sino también en discusiones entre mercantilistas, economistas clásicos, neoclásicos o institucionalistas se observa una circularidad de la argumentación: cada bando trata de demostrar que su teoría satisface las normas científicas que esta misma teoría prescribe y que la otra viola. Difícilmente los neoclásicos podrían entender un argumento de Prebisch que supone la existencia de rendimientos crecientes, cuando su propia teoría es incompatible con este supuesto (Sraffa, 1926; Kicks, 1957, pp. 83 a 85).

Ya que las posiciones de Prebisch sólo pueden comprenderse en el marco de la teoría clásica, no es de extrañar que esta polémica contra Prebisch muestre una estrecha correlación entre la ignorancia con respecto al contenido de la teoría clásica y la militancia de ataque que a veces hasta viola las reglas académicas (véase Bronfenbrenner, 1976). En este sentido, esta polémica es otro ejemplo de la tesis de Stigler (1969, p. 222) sobre las enseñanzas de las antiguas controversias en teoría económica: “La lección inevitable es

que uno no puede involucrarse tan profundamente en las controversias actuales si ha estudiado las del pasado. ...La lección más sutil es que no vale la pena aprender la primera lección; un tratamiento moderado, desapasionado y bien equilibrado de las propias teorías las perjudica tanto a éstas como al propio status académico y a los emolumentos profesionales”.

Los mayores opositores de Prebisch eran Haberler, Viner y Bronfenbrenner. Haberler (1957, pp. 335 y 336; 1964, p. 126) no comprende lo que critica a tal grado que contrasta la tesis de Prebisch con la tesis de los economistas clásicos. Viner (1953, p. 44) escribe: “Todo lo que encuentro en el estudio de Prebisch... es la identificación dogmática de la agricultura con la pobreza”. La teoría clásica tiene para Viner (1953, p. 12) un carácter estático, cuando hasta una lectura de Samuelson le podría haber indicado lo contrario. Bronfenbrenner (1976, p. 825) informa sobre “el avance de la UNCTAD de un chiste internacional a un flagelo internacional. ... Este ha sido más importante y más acelerado, en una generación, que la expansión de la mafia desde las Dos Sicilias a Nueva York y Chicago”; las resoluciones de la UNCTAD I y II fueron en gran parte el resultado de la gestión personal de Prebisch (Nye, 1972). Por otro lado imputa Bronfenbrenner (1971, p. 142) a Adam Smith una posición de *laissez-faire* y de armonía de clases sociales como si nunca hubiese leído en la *Riqueza de las naciones* nada sobre el antagonismo entre los que producen materias primas en el campo y los que producen manufacturas en la ciudad (Smith, 1937, p. 124 a 126), o la pugna según Smith (1937, p. 248), entre la sociedad y los comerciantes.

Se podría ampliar esta lista de correlaciones entre militancia e ignorancia, pero es más importante destacar que no se trata de deficiencias aisladas por parte de algunos científicos. La experiencia de Prebisch es la misma que tuvo Keynes con los economistas de Harvard. Escribió Keynes en 1938: “Podría valer la pena defender lo que uno ha dicho si todavía lo sostiene. Pero una controversia que surge porque alguien le imputa a uno algo que nunca ha dicho ni sostenido, no podría ser fructífera. En Harvard se ha publicado una serie de artículos ...que no contradicen nada de lo que yo he dicho, sino que por el contrario lo ejemplifican. Sin embargo, los auto-

res consideran que están rebatiendo algo que yo he dicho, en el subentendido, presumiblemente, de que mis afirmaciones, que yo creía sin equívocos, en realidad querían decir otra cosa que lo que aparentaban decir. ...En todo caso, les ruego que de vez en cuando vuelvan a leer lo que he escrito” (citado por Gilboy 1939, p. 634).

Estas vivencias y otras peores que caen fuera del marco académico, tienen sin embargo una larga trayectoria en la teoría económica. Desde Adam Smith hasta hoy se siguen refutando teorías mercantilistas —esta denominación despectiva la inventó Adam Smith— que ningún mercantilista destacado ha sostenido (Ingram, 1888, p. 37; Cannan, 1903, p. 3). Con medidas de control de las importaciones y fomento de las exportaciones los mercantilistas intentaron crear un aumento de utilidades que por medio de multiplicadores y aceleradores fomentaría el desarrollo industrial nacional; los países industrializados pudieron aprovechar en el siglo pasado estas medidas de fomento gracias a la evolución de la relación de intercambio a su favor, sin tener que recurrir a medidas gubernamentales. Un tratamiento sereno de estas políticas podría haber indicado que el argumento de Adam Smith (1937, p. 415) que el mercado exterior permite bajar los costos de producción cuando es pequeño el mercado nacional, constituye una justificación perfecta de las políticas mercantilistas, como de hecho observó J.S. Mill (1909, p. 579). La mayoría de los economistas, en cambio, prefirió no aceptar matices en la defensa de la ‘racionalidad económica’ y, para algunos participantes de esta polémica, del fundamento de una sociedad libre; en el calor de estos debates es perdonable la omisión de citas e indicación de fuentes.

En esta tradición Haberler (1957, p. 335) refuta “la hipótesis de un empeoramiento secular de los términos de intercambio”. Como esta “tesis de Prebisch” es “conocida” (Haberler 1957, p. 331), a Haberler y a otros les parece innecesario indicar dónde Prebisch ha sostenido tal tesis. Otros criticaban que Prebisch utilizara tal índice y no otro, cuando Prebisch no utilizaba ninguno porque lo que había hecho era republicar una estadística de la Liga de las Naciones editada en 1949 por las Naciones Unidas. Aparte esto, dice Powelson (1977, p. 19): “Los años finales del estudio de Prebisch (!) estaban en la crisis mundial”, cuando la estadística citada por Prebisch

termina en 1946-1947. Un miembro del comité de expertos de la OCDE para la evaluación de los métodos de determinar las necesidades de asistencia de los países subdesarrollados crítica "los fundamentos del cálculo presentado por Prebisch respecto al creciente déficit de la balanza de pagos de los países subdesarrollados" (Duerr, 1967, p. 207), sin indicar dónde Prebisch ha presentado tal cálculo cuando Prebisch (1962, p. 17) constata que ni aproximativamente se podrían cuantificar estas necesidades financieras de los países subdesarrollados. Estos autores podían estar confiados de que sus revistas publicarían sus 'refutationes' pero nunca 'los panfletos' (Haberler 1964, p. 136) de Prebisch. Siendo así las cosas, parece normal que fuera necesario que James Conant amenazara con renunciar a la presidencia de Harvard para que la junta de gobernadores de esa universidad aprobara el ascenso a catedrático de un economista tan destacado, aunque no tradicional como Galbraith; Haberler protestó por escrito contra esta admisión (Kemton, 1981, p. 24).

La mayoría de estos autores neoclásicos estaban conscientes de que sus 'refutationes' de la 'tesis de Prebisch' habían sido recibidas con sumo agrado por los políticos de sus naciones (Haberler, 1957, p. 325); Powelson 1977, p. 17). El ensayo más destacado en este género ha sido sin duda el de Bronfenbrenner (1976) quien termina sus comentarios sobre Prebisch y la UNCTAD diciendo: "Esa es la conspiración (o locura, si así lo quieren) a la que hay que resistirse. Naturalmente, cabe esperar que se derrumbe sola pero no es probable que esto suceda en un futuro inmediato."

6. *Los cambios de teoría económica en el centro*

Los primeros ataques contra la teoría clásica empezaron con Bailey y Cotteril en el decenio de 1820; como lo sostuvo la teoría neoclásica 50 años después, argüían que el valor no es una entidad objetiva, sino que está determinado por el juicio subjetivo de cada consumidor. Su tesis de que el capital es tan productivo como el trabajo, convida a una burguesía que se sentía atacada por los socialistas: los ricardianos primero, los de Marx más tarde. Con J.S. Mill la teoría clásica cedió algo a esta presión y perdió la coherencia lógica

que tenía en la interpretación de Ricardo. Pero sólo cuando la burguesía inglesa en las postrimerías del siglo pasado consideró al país definitivamente desarrollado, estuvo preparada a abandonar una teoría que enfocaba los problemas del desarrollo. Cairnes decía en 1870: "Creo advertir en la literatura y la discusión social de hoy señales de que ya no se confía en la economía política como especulación fructífera. ...No se niegan los aportes de esta ciencia pero se piensa que sus objetivos ya están casi enteramente cumplidos" (Ingram 1878, p. 6). Sólo cuando arraigó en la parte políticamente importante de la población esta convicción de haber alcanzado el desarrollo, resultó más atractiva la teoría neoclásica, porque afirmaba que todos los participantes en el proceso económico estaban en situación inmejorable cuando el proceso de desarrollo se daba en condiciones de competencia.

Hobsbawm (1969, p. 220) caracteriza este viraje intelectual frente a la situación del decenio anterior al indicar que "fundar una economía industrial no es lo mismo que manejar una que ya existe" (con estas palabras Schumpeter (1961, p. xi) distingue el contenido de su libro neoclásico de 1908 del escrito en 1911). Sobre las tendencias de la época dice Hobsbawm (1969, p. 126): "El burgués de la clase media británica al entrar en el decenio de 1870 que reflexionara sobre su situación, podría haber llegado a la conclusión de que todo estaba en inmejorables condiciones en el mejor de todos los mundos. A la economía británica no podía pasarle nada grave". Keynes (1971, II, pp. 5 a 7) concuerda: "En este El Dorado económico, en esta utopía económica, como la hubiesen considerado los economistas del pasado, nos hemos criado casi todos... Pero lo que es más, era que él [el londinense] consideraba esta situación como normal, segura y duradera, salvo que sobreviniera un mayor mejoramiento, y toda desviación como una aberración, un escándalo y algo evitable". Conservar en esa situación un esquema teórico que pretendía dar luces sobre cómo salir del subdesarrollo, habría sido ridículo e infructuoso. La teoría clásica cedió a la neoclásica.

Así como la estructura de la teoría clásica enfoca la dinámica del desarrollo y su interpretación más simple es el modelo trigo-trigo de Ricardo, la estructura de la teoría neoclásica ilumina los problemas homeoestáticos del equilibrio y su

interpretación más simple es una subasta. En ella se reúnen todas las mercancías por subastar y todos los compradores. Cada comprador tiene una suma fija de dinero y determinadas preferencias. El problema es cómo distribuir las mercancías reunidas de forma tal que ninguna otra distribución pueda resultar en un beneficio mayor para el conjunto de los presentes. Este cambio de la pregunta de "cómo producir más en cada ciclo" a "cómo distribuir óptimamente lo ya producido" refleja la evolución de una sociedad en desarrollo a una que se siente desarrollada.

7. Los cambios de teoría económica en la periferia

Tanto en la teoría clásica como en la neoclásica puede establecerse una relación entre la estructura de la teoría y la sociedad que la adopta. Esta relación no es evidente en los países subdesarrollados. Enfrentados con los problemas del desarrollo, les debería interesar la teoría clásica, pero como para el investigador los lazos intelectuales y académicos con los centros industrializados en gran parte determinan su prestigio social, posterga el desarrollo del país en aras de su propio ascenso. Raras veces estas decisiones sobre teorías se realizan conscientemente.

Goodwin (1972, p. 561) sostiene: "La teoría de la utilidad marginal ...es un producto suntuario que sólo aparecerá en un estado avanzado del desarrollo económico. Siempre que la utilidad marginal de todos los bienes sea muy alta como ocurrirá en el límite o en un país subdesarrollado, es insensato esperar que los economistas pasen su tiempo en analizar los fenómenos de una utilidad decreciente". La importación de la teoría neoclásica es en este sentido una importación más de bienes suntuarios para las clases acomodadas en detrimento de los intereses de la mayoría.

Si en vista de la baja utilidad marginal de la teoría neoclásica en condiciones de subdesarrollo, tanto Prebisch como Allyn Young, Arthur Lewis y Nurske recurrieron al marco de la teoría clásica para discutir problemas del desarrollo, cabría suponer que los economistas latinoamericanos se hubiesen aprovechado de este recurso. No es casual que Prebisch comparta la definición del quehacer de la economía política que, en las palabras de Adam Smith (1937, p. 397) es: "Su-

ministrar al pueblo un abundante ingreso o subsistencia o, hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos para lograr por sí mismos ambas cosas y ... proveer al Estado de rentas suficientes para el servicio público". Pero suponer una buena acogida sería ignorar la orientación intelectual de la mayoría de los científicos sociales en América Latina. En vez de ser apreciado y superado, Prebisch fue atacado no sólo por los economistas de los países industrializados, sino también de América Latina, tanto por la derecha como por la izquierda; es irónico que fuera un sociólogo (Cardoso, 1977) y no un economista quien más captase la originalidad teórica de Prebisch. La derecha prefirió la teoría neoclásica, dominante en los países industrializados e incapaz de tratar problemas de desarrollo (Schumpeter, 1908, pp. 182 y 183). La izquierda optó a partir del decenio de 1960 por explicar el subdesarrollo de las dos terceras partes del mundo con la teoría del valor del trabajo en el sentido de Marx, que enfoca la explotación de una clase social por otra y que, en este sentido, encubre la posibilidad de explotación de un tipo de países (de los capitalistas y obreros de estas naciones) por otro. Si se respetara más el espíritu de Marx y no tanto sus textos, este último aspecto pudiera aparecer más importante. Sin embargo, la teoría marxista, aun en su forma más vulgar, casi siempre limitada a unos pocos conceptos del primer tomo de *El capital*, es una interpretación de la teoría clásica y por ello estructuralmente más capaz de explicar fenómenos en países subdesarrollados que la teoría neoclásica.

El argumento de este capítulo ha sido que los países hoy desarrollados generaron y cambiaron la teoría económica frente a la modificación de sus problemas. Los economistas de los países hoy subdesarrollados viraron de teoría cuando los economistas de los países desarrollados lo hacían. Estos cambios de teoría relacionados con los problemas de un tipo de países, e independientemente de la situación del propio país en otro, sin duda explican las diferencias en el desarrollo económico y científico de unos y otros. El comportamiento de los economistas en los países subdesarrollados se explica porque viven intelectualmente fuera de su propio país. A esto contribuyó su teoría de la modernización —tomando como país modelo ya sea al país capitalista o al país socialista más avanzado— que les hizo enten-

der que las condiciones en los países en vías de desarrollo sólo pueden ser pasajeras y les invitó a seguir por la senda de ese modelo. A falta de un modelo, en cambio, los países más avanzados tu-

vieron que encontrar sus propias orientaciones, en relación con sus propios problemas y condiciones históricas, para seguir progresando en la ciencia.

IV

El ejemplo de la teoría agronómica

Se ha explicado ya que el progreso científico se relaciona con las necesidades cambiantes de los países de origen de las teorías nuevas porque inevitablemente el interés o desinterés de los científicos refleja —casi siempre inconscientemente— la constelación de problemas de su área de trabajo y de su país. “El biótomo de una idea científica está compuesto de las ideas que existen paralelamente. ...La sobrevivencia de una especie revela, por decirlo así, la existencia de un nicho ecológico. La sobrevivencia de un paradigma revela una estructura de la realidad” (Weizsäcker, 1974, pp. 10 a 18). Como en los demás procesos de evolución darwinista, el progreso científico, en vez de ser acumulativo, hacia la ‘verdad’, es un proceso de cambios sin un orden teleológico, una serie de revoluciones que rompen con la teoría antigua en vez de superarla en el sentido hegeliano.

El capítulo anterior muestra esta dinámica en la teoría económica. Lo mismo rige para la teoría agronómica. Aunque los agrónomos se sientan más relacionados con las ciencias naturales, la metodología de su ciencia es más semejante a la de las ciencias sociales, ya que en uno y otro caso los fenómenos dependen de un sinnúmero de factores interactuantes, y las teorías y los experimentos que sólo enfocan factores aislados son de muy escaso valor explicativo. Keynes (1971, x, p. 186) destaca este punto cuando relata y comenta las observaciones de Max Planck respecto a estas diferencias metodológicas: “El profesor Planck de Berlín, el famoso descubridor de la teoría de los cuanta, me dijo una vez que en su juventud intentó estudiar economía, pero que la encontró demasiado difícil. El profesor Planck podría dominar todo el cuerpo de la matemática económica en pocos días. ...Pero la amalgama de lógica e intuición y el amplio conocimiento de

hechos, la mayoría de los cuales no son muy precisos, que exige una evaluación económica de altísimo vuelo, son sumamente difíciles para quienes están dotados principalmente con la capacidad de imaginar y llevar a sus límites más extremos las repercusiones y condiciones previas de hechos relativamente simples”. La tendencia a la matematización de la economía y el enfoque reduccionista en la agronomía, independientemente del problema que haya que resolver, son fuente importante del progreso y de la improductividad social de ambas ciencias.

1. Evolución de la teoría agronómica

La evolución de la teoría agronómica se parece en muchos aspectos a la de la teoría económica. Hasta mediados del siglo pasado la investigación agronómica se orientaba por la teoría del humus o mantillo: la tierra se consideraba como el estómago de las plantas; la vida biológica en el suelo convertía a la materia orgánica en alimento de los cultivos y la formación del mantillo mantenía a estos nutrientes a disposición de las plantas, evitando su lixiviación. La tecnología agrícola fomentaba estos procesos naturales, conservando y aumentando el mantillo en el suelo.

La teoría del humus vinculada con los nombres de Dombasle, Hasenfratz, de Saussure, Sennebier y Thaer, fue abandonada cuando primero Sprengel y posteriormente Justus von Liebig sostuvieron que los minerales encontrados en la ceniza —con los métodos de análisis de entonces— y los que escapan como gases, son lo único que las plantas necesitan. Los experimentos, que demostraban que las plantas crecen aparentemente bien en soluciones minerales, libres de materia orgánica, corroboraron la nueva teoría de los minerales. El viraje de teorías suele carac-

terizarse con la transformación de las consignas: en vez de alimentar al suelo con materia orgánica, alimentar a las plantas con sales.

Los conocimientos químicos desarrollados en el siglo XVIII llevaron a la implantación de la industria química, sobre todo en Alemania. Von Liebig puso estos conocimientos y esta capacidad productiva al servicio de la agricultura; su nueva teoría agronómica es una respuesta a una nueva situación en los países industrializados y, sin esta nueva situación, difícilmente podría haber tenido éxito. Se olvidaron los resultados de la investigación, en el marco de la antigua teoría, sobre los efectos de la materia orgánica y la formación de la capa arable, y se reemplazaron con investigaciones sobre los niveles de fertilización con minerales. El éxito de la nueva teoría era tan rotundo que pocos agrónomos saben que Justus von Liebig, el "padre de la agronomía moderna" era también su primer crítico, pues había observado que la nueva manera de alimentar las plantas les resta vitalidad y aumenta la incidencia de plagas (von Liebig, 1979, pp. 95 a 98). Sus discípulos contemporáneos piensan todavía que esta desventaja de la alimentación de las plantas con sustancias químicas puede contrarrestarse con un mayor empleo de productos químicos en forma de plaguicidas.

Aunque las bases teóricas e ideológicas de la agricultura moderna datan del siglo pasado, sólo a partir de su aplicación masiva en Estados Unidos desde fines del decenio de 1930 y diez años más tarde en Europa, se pudo determinar la posible viabilidad de esta agricultura a largo plazo. En Europa, donde para compensar una dotación de tierras per cápita equivalente a apenas la mitad de la que tienen los Estados Unidos se suele aplicar el doble de energía en forma de insumos por ha (*Global 2000*, pp. 261 a 280), cunde el número de quienes dudan que este tipo de agricultura sea viable durante 20 a 50 años más. Como el "retorno a los clásicos" que se observa entre los economistas, se vuelve a muchas de las tecnologías de la agricultura orgánica anterior.

2. *Los inconvenientes de las tecnologías agrícolas importadas*

En lo que sigue se intenta demostrar los inconvenientes de la teoría de los minerales, así como de

la teoría del humus, en los países subdesarrollados ya que ambas teorías por diferentes que sean, reflejan las condiciones sociales y ecológicas de sus países de origen. El argumento comenzará con una crítica de las repercusiones económicas de la agricultura moderna para seguir con sus secuelas ecológicas. Esta segunda parte del argumento es incompleta, pues destaca sólo la diferencia entre zonas templadas y el trópico húmedo, cuando la mayoría de los países subdesarrollados se encuentran en los trópicos, pero no precisamente en el trópico húmedo. La limitación a este sector se debe a razones metodológicas, ya que es más fácil destacar la relación especial de la agricultura moderna con las zonas templadas contrastándola con el funcionamiento de la vegetación en el trópico húmedo. El trópico seco o semiseco, por lo menos respecto a suelos, no es tan diferente de las zonas templadas y la temporada de secas cumple con algunas de las funciones ecológicas del invierno. El análisis de la agricultura moderna en el trópico seco debería incluir el tema de la salinización de los suelos y la dificultad de aplicar fertilizantes artificiales cuando la cantidad de lluvia puede variar mucho de un año al otro.

a) *Las desventajas económicas*

Clement y otros (1973, p. 23) comienzan su libro afirmando: "La agricultura es una artificialización del medio y sus progresos van siempre en el sentido de una conquista sobre las condiciones naturales". Esta orientación contrasta con la visión anterior de que el progreso agronómico es una imitación cada vez mejor y una profundización de los procesos de la naturaleza. Las tecnologías concebidas con la nueva orientación exigen cada vez más capital y una energía barata, siendo su ideal la fábrica automática de lechugas que se independizó de las condiciones climáticas. De hecho, "los aumentos de productividad en el pasado dependían en general de un incremento marcado del insumo de energéticos" (*Global 2000*, p. 261). Los insumos para producir 1000 calorías de maíz subieron en 33% de 1945 a 1973 en los Estados Unidos según Pimentel y otros (1973, p. 444), y según Hampicke (1977, p. 53), utilizando los mismos datos pero otros coeficientes de conversión, en 78%. En Alemania occidental se duplicó el consumo de energía en la agricultura

entre 1950 y 1975 (Weber, 1979). Producir una unidad de energía en hortalizas con los métodos tradicionales cuesta 0.05 a 0.1 unidades de energía mientras la producción en invernadero en el norte de Europa cuesta 572 unidades (Luenzer, 1982, p. 53). Este tipo de agricultura es a todas luces menos conveniente en países con gran escasez de capital. Por esto, para muchos de los países más pobres son insubstanciales los logros de la agricultura moderna.

b) *Los inconvenientes de la fertilización química en el trópico húmedo*

En el desarrollo del suelo en función de los factores climáticos, la velocidad de la intemperización depende de la temperatura y de la humedad del ambiente. Por sus altas temperaturas y precipitaciones, la velocidad de intemperización en el trópico húmedo es cien veces mayor que en las zonas templadas (Weischet, 1981, p. 20). Los suelos típicos del trópico húmedo son por esto mucho más desarrollados que los suelos templados, con excepción de las zonas de inundación y las de altura, donde la intemperización es más lenta, y de los suelos jóvenes, por actividad volcánica reciente o porque se trata de suelos arrastrados desde las zonas de altura. En el proceso de intemperización se deshace la roca madre y termina formando un elemento nuevo, la arcilla que es un cristal laminar. En las zonas templadas se suelen encontrar casi siempre a poca profundidad piedras que indican el material originario; los suelos tropicales suelen ser mucho más profundos y sin vestigios de la roca madre. La intemperización altera también el estado de las arcillas. Al principio se forman sobre todo arcillas de tres capas (ilitas, vermiculitas, montmorilonitas), pero las altas temperaturas y las precipitaciones las desilifican y llevan a la formación de arcillas de dos capas (caolinitas). Por estos procesos se suelen encontrar en las zonas templadas sobre todo arcillas de tres capas cuando en suelos del trópico húmedo dominan las de dos.

La diferencia en la cantidad de vestigios de la roca madre originaria en los procesos de mineralización, más la diferencia en la precipitación, más la diferencia en el tipo de arcillas, explican por qué la teoría de los minerales da mejores resultados en los suelos de las zonas templadas que en los suelos tropicales. La intemperización de los

vestigios de la roca madre en zonas templadas ofrece nutrientes minerales que los suelos tropicales ya no tienen. Los nutrientes minerales que tenga el suelo y los que el hombre añada serán retenidos en mayor proporción y menos deslavados en los suelos templados porque las temperaturas más bajas mineralizan menos y las precipitaciones más bajas deslavan menos el material mineralizado. Las arcillas pueden absorber en sus aristas con cargas negativas los iones positivos de los minerales y evitar su descenso al subsuelo, fuera del alcance de las plantas. Esta capacidad de retención —cuantificada como capacidad de intercambio catiónico— es normalmente de tres a diez veces mayor en las arcillas de tres capas que en las de dos. Por la diferencia de precipitación y de arcillas, las aplicaciones de fertilizantes químicos deben ser mayores en las zonas del trópico húmedo y pueden llegar a ser inútiles, ya que por falta de capacidad de intercambio catiónico la mayor parte del producto químico se lixivia con la próxima lluvia tropical. No solamente resulta intrascendente la investigación sobre fertilización química en gran parte del trópico, sino también las que llevan a la producción de semillas mejoradas, que responden positivamente a altas dosis de fertilizantes químicos. El esfuerzo de investigación agrícola más notable, conocido como la revolución verde, ha duplicado las cosechas en los países industrializados y éstas siguen aumentando. En los países del trópico, en cambio, después de los aumentos obtenidos cuando estas semillas se utilizaron en las áreas más apropiadas de humedad y cultivo, los crecimientos se estancaron a pesar de los aumentos continuos de los insumos, como fertilizantes químicos y maquinaria (Weischet, 1981, pp. 11 a 13). Las semillas que al principio se llamaron 'variedades de alto rendimiento' y luego, con más modestia, 'semillas mejoradas' se deberían llamar —si los investigadores estuvieran dispuestos a sustituir sus etiquetas ideológicas por otras más técnicas— 'semillas de alta respuesta' (Mooney, 1981, p. 54) a condiciones óptimas de humedad, de manejo de suelo y de aplicaciones químicas (fertilizantes y biocidas). La lista de condiciones óptimas para estas semillas es una descripción de las condiciones en los campos experimentales de los agrónomos de las zonas templadas. Donde estas condiciones no se presentan, la respuesta de las semillas mejoradas, resultado de investigaciones muy

costosas, es muy inferior a la de las semillas de los campesinos (Muñoz y otros, 1976). Cuando el período de lluvias es corto y la precipitación insegura, los suelos poco profundos y el terreno inclinado, sería irracional que el campesino usara semillas mejoradas aunque tuviera la capacidad económica para comprar los insumos comerciales que éstas necesitan.

Ya Justus von Liebig observó que los cultivos modernos son menos resistentes a las plagas que los abonados tradicionalmente. Pocos agrónomos tienen conciencia de este fenómeno porque es difícil advertirlo en las parcelas experimentales relativamente pequeñas en que los agrónomos juegan a las ciencias exactas. Este problema general se agudiza en el trópico húmedo donde no hay un invierno o una temporada seca para abatir las plagas. En las zonas templadas los insecticidas tienen que complementar hoy el efecto de las temperaturas bajas, ya que el equilibrio natural de siglos pasados logrado con una mayor heterogeneidad de cultivos, en parcelas más pequeñas, rodeadas por arbustos y setos, fue destruido por la agricultura industrial. En el trópico húmedo, para combatir las plagas de los cultivos modernos de menor resistencia, sólo se contaría con los plaguicidas; el gasto aparte, la experiencia con respecto a la resistencia creciente de los insectos contra todo tipo de plaguicida indica que la batalla estaría perdida de antemano.

En el trópico húmedo la naturaleza se defiende con la mayor heterogeneidad vegetativa y la distancia entre una planta y otra de un mismo tipo. En el largo camino de una planta a otra el insecto tiene mayor probabilidad de caer presa de sus enemigos naturales. La tecnología agrícola moderna, especializada en cosechar con velocidad grandes extensiones de monocultivo, no tiene todavía la inteligencia incorporada —como la tiene mucha maquinaria industrial moderna— para trabajar con cultivos heterogéneos y adaptarse así a las necesidades de una agricultura tropical. La menor heterogeneidad de la vegetación natural en zonas templadas estaría indicando que en estas zonas los monocultivos modernos son más viables que en el trópico húmedo. Por esta relación de la agricultura moderna con las zonas templadas, la región que produce selvas con una biomasa 2.5 veces mayor que los bosques de las zonas templadas es considerada por los agrónomos tan infértil como para dejarla en ma-

nos de los ganaderos y sus vacas. Se confunden las características de una determinada tecnología con las características de una zona; hoy ya nadie diría, como lo dijeron los romanos, que las zonas al norte de los Alpes son generalmente infértiles porque no se dejan trabajar con la tecnología del arado egipcio, que en la cuenca del Mediterráneo deforestado dio buenos resultados. Pero en el trópico húmedo se identifica todavía la infertilidad con las características ecológicas de esta zona y no con una tecnología inadecuada para ella.

c) *Los inconvenientes de las tecnologías orgánicas en el trópico húmedo*

Por las similitudes de la situación entre los países subdesarrollados de hoy y los países industrializados antes de la segunda revolución industrial, la teoría del humus con sus tecnologías parece presentar varios aspectos positivos: Ofrece todo un abanico de tecnologías, desde las de uso intensivo de capital hasta las que emplean gran cantidad de mano de obra y recurre sobre todo a materiales locales, lo que disminuye la vulnerabilidad de una región. Por variadas razones las cosechas con una agricultura orgánica suelen ser algo más seguras, lo que conviene a una población rural que, por carecer de una seguridad de sobrevivencia, no busca una producción máxima en el promedio de los años, con cosechas buenas en años buenos y cosechas escasas en años malos, sino reducir el riesgo de malas cosechas con una producción pequeña, pero estable.

Aportaciones suficientes de materia orgánica alimentan la fauna del suelo que degrada la materia orgánica y conduce a la formación del complejo humus y arcilla, donde lo orgánico y lo inorgánico están íntimamente mezclados. Estos suelos de una estructura esponjosa con 50% de agregados y 50% de espacios libres, que en una tercera parte se llenan de agua, ofrecen condiciones óptimas para el crecimiento de las plantas. La alta capacidad de intercambio catiónico del humus podría compensar la baja capacidad de intercambio de las arcillas tropicales. Sin embargo, esta solución encuentra sus limitantes en la rápida degradación del humus en condiciones de alta temperatura y humedad. Si de 10 a 20° C la descomposición aumenta lentamente, a partir de los 20° C aumenta exponencialmente, teniendo a

30° C una tasa cuatro veces mayor que a 20° C. Para mantener el nivel de humus habría que aplicar 10 veces la cantidad de materia orgánica necesaria en zonas templadas (Weischet, 1977, pp. 14 a 96). A pesar de la mayor producción de biomasa del trópico húmedo, la aplicación de tecnologías sugeridas por la teoría del humus será en muchos casos por lo menos más costosa que en las zonas templadas.

A pesar de sus desventajas en el trópico húmedo, las tecnologías orgánicas parecen en los países subdesarrollados mucho más interesantes que las tecnologías químicas. En este sentido el incipiente viraje en algunos países industrializados en favor de la investigación y la práctica de las tecnologías orgánicas podría ser útil para la agricultura tropical, pero no es una solución. La fuente más importante para aprender cómo hacer una agricultura eficiente y sostenida en las condiciones del trópico sería el análisis profundo de las tecnologías tradicionales, sobre todo en

regiones con una densa población desde hace siglos. Estas tecnologías han demostrado su viabilidad a largo plazo y los agrónomos, después de haber comprendido los detalles, deberían tratar de hacer lo mismo, pero con todo el apoyo de una tecnología que incorpora los últimos conocimientos científicos. La exposición de los inconvenientes de las teorías agrícolas importadas de regiones con otras condiciones ecológicas y sociales sirvió sobre todo para indicar que la escasa utilidad social de la teoría económica dominante no es un caso aislado: lo mismo sucede en la agronomía y quizá en muchas otras ciencias. La comparación de los argumentos económicos y agronómicos muestra que, si bien la estructura metateórica en ambas ciencias acusa las mismas deficiencias, el argumento técnico en cada caso es muy diferente. Quien quisiera demostrar algo similar en otras disciplinas, debería salirse de la discusión general y entrar en la argumentación técnica de cada materia.

V

Conclusiones

El intento de explicar el establecimiento de las últimas teorías dominantes en la economía y la agronomía constituye un examen riguroso de la metateoría propuesta, a saber, que las teorías dominantes en diversas disciplinas reflejan las condiciones de los países que las originaron. Sin embargo, será difícil que sea aceptada, no porque esto significaría un cambio radical en las formas de pensar, en lo que respecta tanto a las teorías concretas de una disciplina como al objetivo de la ciencia en general, sino sobre todo porque no existe en la ciencia la racionalidad instantánea que renuncia a sus posiciones cuando las ve bien criticadas. Lakatos (1974, p. 74) se refiere a esto cuando afirma: "Hay que comprender que hasta un adversario que parece vencido puede volver a una posición fuerte". Ya Max Plank (1948, p. 22) observó que "las nuevas verdades científicas ...se imponen cuando mueren sus adversarios".

En algunos casos las diferencias entre los mismos países industrializados y los creadores de

las teorías originan teorías y clasificaciones diferentes y los demás países tienen por lo menos la oportunidad de una selección inteligente entre dos o más opciones, aunque ninguna corresponda completamente a las necesidades de su país. En las disciplinas en que se ha importado no sólo la teoría sino también la definición de los problemas por resolver y los medios para resolverlos no se presenta —aparentemente— el fenómeno de una ciencia subdesarrollante porque se ha importado todo el conjunto y él en sí es internamente coherente; un ejemplo podría ser la ingeniería civil. Pero cuando el aumento del precio de algún insumo obliga a recurrir a los materiales locales no previstos en las tecnologías tradicionales, o cuando los productos energéticos más costosos impiden que un enfriamiento o un calentamiento artificial remedie las deficiencias en la concepción arquitectónica, se restablece la relación pre-científica entre tipos de conocimientos y tipos de climas, paisaje y medio ambiente. Mejor dicho, esta especificidad de los conocimientos se estable-

cería siempre y cuando los científicos del país tuvieran la capacidad intelectual de fijarse en la especificidad de su país, y la capacidad creadora para responder con conocimientos y tecnologías.

Bibliografía

- Alberdi, J.B. (1886): Obras completas de J.B. Alberdi (8 tomos), Buenos Aires: La Tribuna Nacional.
- (1916): *Estudios económicos. Interpretación económica de la historia política de Argentina y de Sud-América*. Buenos Aires: La Cultura Argentina.
- Aubert, C. (1981): Agriculture: La voie chinoise reste a trouver. *Bulletin d'information du Departement d'Economie et Sociologie Rurale* (INRA), N° 7. París, diciembre, pp. 79 a 120.
- Blaug, M. (1964): *Economic theory in retrospect*. Londres: Macmillan.
- Bronfenbrenner, M. (1971): The structure of revolutions in economic thought. *History of political economy*, III, 1, segundo trimestre, pp. 136 a 151.
- (1976): Predatory poverty on the offensive: The UNCTAD record. *Economic development and cultural change*, XXIV, 4, julio, pp. 825 a 831.
- Cannan, E. (1903): *A history of the theories of production and distribution in English political economy from 1776-1848*. Londres: Percival & Son.
- Cardoso, F.H. (1977): La originalidad de la copia: La CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre, pp. 7 a 40.
- Clark, J.B. (1891): Distribution as determined by the law of rent. *Quarterly journal of economics*, abril, pp. 229 a 318.
- Clement, J.M. y J. Lamich (1973): *La agricultura del futuro*. Barcelona: Gea.
- Dubiel, I. (1981): 'El capital humano' después de la teoría neoclásica: los profesionalistas en los países subdesarrollados, *Revista latinoamericana de estudios educativos*, XI, 4, pp. 35 a 52.
- (1982): Educación superior y campesinos: Los Lics. e Inges., *Revista latinoamericana de estudios educativos*, XII, tercer semestre, pp. 97 a 122.
- (1984): *Der klassische kern der lateinamerikanischen entwicklungs theorie* [La esencia clásica de la teoría latinoamericana de desarrollo]. Muenchen: Fink-Verlag.
- Duerr, E. (1967): Methodische und politische probleme der berechnung des entwicklungshilfebedarfs. *ORDO, Jahrbuch fuer die ordnung von wirtschaft und gessellschaft*, XVIII, pp. 207 a 250.
- Gilboy, E.W. (1939): A reply (to A.J. Duncan: The propensity to consume: a comment on a previous paper). *Quarterly journal of economics*, LIII, agosto, pp. 633 a 638.
- Global 2000 (1980): *Global 2000 Report to the President*, compilado por el Council on Environmental Quality y la Secretaría de Relaciones Exteriores de Estados Unidos. Washington.
- Goodwin, G.D.W. (1972): Marginalism moves to the New World. *History of political economy*, IV, 2, tercer trimestre, pp. 550 a 570.
- Haberler, G. (1957): Los términos de intercambio y el desarrollo económico. H.S. Ellis (comp.), *El desarrollo y América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica [edición inglesa en 1961], pp. 325 a 351.
- (1964): An assessment of the current relevance of the theory of comparative advantage to agricultural production and trade. *International journal of agrarian affairs*, IV, 3, mayo, pp. 130 a 149.
- Hampicke, U. (1977): *Landwirtschaft und umwelt* [Agricultura y medio ambiente]. Serie Urbs et Regio. Kassel: Gesamthochschule.
- Harrod, R.F. (1938): Scope and method of economics. Presidential address before section F of the British Association for the Advancement of Science. *Economic journal*, septiembre, pp. 383 a 412.
- Hicks, J.R. (1939): The foundations of welfare economics. *Economic journal*, XL, diciembre, pp. 696 a 712.
- (1957): *Value and capital, an inquiry into some fundamental principles of economic theory*. Oxford: Clarendon Press.
- (1975): The scope and status of welfare economics. *Oxford economic papers*, XXVII, 3, noviembre, pp. 307 a 326.
- Hobsbawm, E.J. (1969): *Industry and empire, and economic history of Britain since 1750*. Londres, Harmondsworth, Middlesex: Penguin.
- Imlah, A.H. (1950): The terms of trade of the United Kingdom, 1798-1913. *Journal of economic history*, X, pp. 170 a 194.
- Ingram, J.K. (1878): *The present position and prospects of political economy being the introductory address delivered in the Section of Economic Science and Statistics of the British Association for the Advancement of Science at its meeting in Dublin in 1878*. Londres: Longmans & Co.
- Kempton, M. (1981): The message of the insider. *The New York review of books*, XXVIII, 14, septiembre, pp. 24 a 28.
- Keynes, J.M. (1971): *The collected writings of John Maynard Keynes*. Londres, Basingstoke: Macmillan y St. Martin's Press, 14 tomos.
- Krieg, P. (1984): *Der Mensch stirbt nicht am brot allein*. Wuppertal: Hammer.
- Kuczynski, J. (1974): *Wissenschaft und gessel schaft —studien und essays über sechs jahrtausende* [Ciencia y sociedad. Estudios y ensayos sobre seis mil años]. Colonia: Pahl-Rugenstein.
- Kuhn, Th. S. (1971): *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica [primera edición en inglés en 1962].
- (1978): *Die entstehung des neuen* [La génesis de lo nuevo]. Frankfurt: Suhrkamp.
- Lakatos, I. (1974): Die geschichte der wissenschaft und ihrer rationalen rekonstruktionen, Diederich, W. (comp.),

- Theorien der wissenschaftsgeschichte*. Frankfurt: Suhrkamp, pp. 55 a 119.
- Leontief, W. (1966): *The structure of American economy, 1919-1939*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lewis, W.A. (1954): Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, xxii, 2, mayo, pp. 139 a 191.
- Liebig, J. von (1973): *Es ist dies ja die spitze meines lebens* [Esto es la cumbre de mi vida] Langenburg: Verlag Boden und Gesundheit.
- Luenzer, I. (1982): Konventioneller und ökologischer landbau [La agricultura convencional y la ecológica]. W. Krauth y I. Lunzer (comp.), *Okolandbau und welthunger* [Agricultura ecológica y el hambre en el mundo]. Hamburg: Rowohlt, pp. 31 a 60.
- Medina Echavarría, J. (1955): Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico. *Revista de la Comisión Económica para América Latina*, N° especial, Bogotá, agosto, pp. 58 a 67.
- Mill, J.S. (1909): *Principles of political economy*. Londres, etc.: Longmans, Green.
- Mooney, R.R. (1981): *Saat-multis und welthunger* [título en inglés: Seeds of the earth]. Hamburg: Rowohlt.
- Muñoz, O., A., y otros (1976): Mejoramiento del maíz en el CIAMEC-II, aplicación de la base germo-plásmica y su aprovechamiento considerando caracteres agronómicos y rendimiento, *Memoria del sexto congreso nacional de fitogenética*. Monterrey: Sociedad Mexicana de Fitogenética.
- Nye, J.S. (1972): La UNCTAD bajo Prebisch: La estructura de influencia. *Foro internacional*, XLVII, enero-febrero, pp. 308 a 339.
- O'Brien, D.P. (1975): *The classical economists*. Oxford: Clarendon Press.
- Pimentel, D. y otros (1973): Food production and energy crisis. *Science*, Vol. 182.
- Planck, M. (1948): *Wissenschaftliche selbstbiographie*. Leipzig: Barch [reeditado a base de una traducción inglesa por CONACYT, en 1978 con el título "Ensayos científicos", México].
- Pollock, D.H. (1978): La actitud de Estados Unidos hacia la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, segundo semestre, pp. 59 a 86.
- Powelson, J.P. (1977): The strange persistence of the "terms of trade" argument. *Inter-American economic affairs*, xxx, 4, segundo trimestre, pp. 17 a 27.
- Prebisch, R. (1962): El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín económico de América Latina*, VII, 1, febrero [Reedición de un ensayo presentado en 1948 a la CEPAL. Publicado también en *Revista brasileira de economia*, III, 1949 y en *El trimestre económico*, XVI, 1949 y como Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1950. II. G.2, Lake Success: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales].
- (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1979): Las teorías neoclásicas del liberalismo económico. *Revista de la CEPAL*, abril, pp. 171-192.
- Ricardo, D. (1951): *The works and correspondence of David Ricardo*, compilado por Piero Sraffa con la colaboración de M. Dobb, 10 tomos. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robbins, L. (1974): *Teoría del desarrollo económico en la historia del pensamiento económico*. Barcelona: Gustavo Gil.
- Schumpeter, J. (1908): *Das wesen und der hauptinhalt der theoretischen nationaloekonomie*. Leipzig: Dunker & Humblot.
- (1911): *Theorie der wirtschaftlichen entwicklung: eine untersuchung ueber unternehmergewin, kapital, kredit, zins and konjunkturzyklus*. Berlin: 1911.
- (1954): *The history of economic analysis*. Nueva York/Oxford: Oxford University Press.
- (1961): *The theory of economic development*. Nueva York/Oxford: Oxford University Press [edición inglesa de 1911].
- Schwartz, J.T. (1961): *Lectures on the mathematical method in analytical economics*. Nueva York: Gordon & Breach.
- Smith, A. (1937): *The wealth of nations*. Nueva York: Modern Library.
- Sneed, J.D. (1971): *The logical structure of mathematical physics*. Dordrecht: Reidel.
- Sraffa, P. (1926): The laws of return under competitive conditions. *Economic journal*, xxxvi, Diciembre.
- Steger, H.A. (1971): *Soziologie in und über Lateinamerika*. H.A. Steger (comp.) *Die aktuelle situation Lateinamerikas*. Frankfurt: Athenäum.
- Stegmüller, W. (1973): *Probleme und resultate der wissenschaftstheorie*, 2. Theoriestructur und theoriodynamik. Berlin/Heidelberg/Nueva York: Springer.
- (1974): *Theoriodynamik und logisches verständnis*. W. Diederich (comp.): *Theorien der wissenschaftsgeschichte-beiträge zur diachronen wissenschaftstheorie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- (1975): *Die evolution des wissens: Nichtkumulativer wissensfortschritt und theoriodynamik - zur theorie von Thomas Kunhn*. W. Stegmüller (comp.), *Hauptstr mungen der gegenwartsphilosophie*, tomo 2, Stuttgart: Kröner.
- Stigler, G.J. (1969): Has economics a useful past? *History of political economy*, I, 2, otoño, pp. 217 a 230.
- (1972): Adoption of the marginal utility theory. *History of political economy*, VI, 2, tercer trimestre, pp. 571 a 586.
- Weischet, W. (1977): *Die ökologische benachteiligung der tropen* [Las desventajas ecológicas del trópico]. Stuttgart: Teubner.
- (1981): *Die grüne revolution* [La revolución verde], Paderborn Schöningh y Munchen: Blumenburg-Verlag.
- Weizsäcker, C.F. von (1974): *Wissenschaftsgeschichte als wissenschaftstheorie* [Historia de la ciencia como teoría de la ciencia]. *Stifterverband für die Deutsche wissenschaft*, cuaderno especial, septiembre, pp. 5 a 11.
- Zea, L. (1968): *El positivismo en México —nacimiento, apogeo y decadencia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural

*Nicolo Gligo**

El presente artículo explora el difícil problema de los inventarios y las cuentas del patrimonio natural y cultural. En primer lugar se trata de precisar el concepto de patrimonio global para luego definir los objetivos que deben perseguir esos programas para los países de América Latina y el Caribe. Se plantean a continuación algunas formas de nomenclatura o clasificación del patrimonio.

El estudio propone una clasificación que podría servir como referencia para los países de América Latina y el Caribe. Describe cómo contabilizar los elementos patrimoniales y cómo ubicarlos en relación con los sistemas nacionales de información y evaluación. Por la dificultad de cuantificar y evaluar los recursos del patrimonio cultural, este ensayo se circunscribe al análisis del patrimonio natural. El criterio se basa en la necesidad de establecer tres dimensiones de evaluación: la ecológica, la cultural y la económica, en el entendido de que muy pocos recursos podrían ser clasificados en los tres.

A continuación se examina la integración de la contabilidad del patrimonio natural en los sistemas de cuentas nacionales, presentando, por último, recomendaciones para crear un programa global del patrimonio natural y cultural.

*Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

Introducción

Desde hace muchos años, en casi todos los países de América Latina y el Caribe se han llevado a cabo distintos programas que abordan parcialmente el resguardo del patrimonio natural y cultural. Para el patrimonio natural se han creado sistemas de áreas protegidas, encargados corrientemente de los parques nacionales y de las reservas o instituciones protectoras de determinados recursos, como los forestales y los pesqueros. En lo que toca al patrimonio cultural, los países han desarrollado programas a través de instituciones especiales como el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural del Ecuador; la Comisión del Patrimonio Histórico-Cultural de Argentina; y los organismos encargados de museos y archivos, aparte de múltiples iniciativas que se encuentran dispersas en distintas instituciones, secretarías y ministerios.

En la región abunda una variada legislación sobre la preservación del patrimonio natural y cultural, la que se centra sobre todo en torno a la conservación de los recursos naturales (países como Colombia y Venezuela han dictado códigos especiales sobre el tema) y a la conservación de los monumentos histórico-arquitectónicos.

No obstante, no hay programas globales para levantar o mantener inventarios del patrimonio natural y cultural, ni iniciativas importantes para incorporar estos aspectos en las cuentas nacionales, aunque va cundiendo la preocupación por el tema ante el agotamiento de muchos recursos por efecto de las altas tasas de extracción y la histórica expoliación que han sufrido los recursos naturales; la implantación de sistemas de explotación regidos con las normas de conservación de los recursos a mediano y largo plazo; la irrupción de un estilo de desarrollo que, por un fuerte efecto aculturizante, tiende a menospreciar y por ende a descuidar los bienes culturales propios de cada país; la ignorancia sobre la dotación patrimonial de cada país; y el escaso conocimiento de los costos ecológicos que implican para el patrimonio los procesos de desarrollo.

I

Definiciones y objetivos para un programa de patrimonio natural y cultural

Se han realizado diversos planteamientos sobre el concepto del patrimonio global. La Comisión Interministerial de Cuentas del Patrimonio Natural de Francia lo define como "el conjunto de bienes que nos han sido legados por las generaciones anteriores y que debemos igualmente transmitir a las generaciones futuras sin haber alterado las posibilidades de utilización" (Francia, 1979, tomo 1). Esta definición se ciñe al concepto general sobre lo que debería considerarse como patrimonio, pero surgen algunos interrogantes sobre lo que significa la transmisión a las generaciones futuras "sin haber alterado las posibilidades de utilización". Si el desarrollo es la transformación del medio natural en un medio artificial, se están alterando de hecho sus posibilidades de utilización futura. Por ejemplo, la expansión de la frontera agropecuaria se hace de variadas formas, basadas en sistemas y tecnologías diversas, cuyas consecuencias obviamente alteran las posibilidades de utilización de los ecosistemas en el futuro. Una transformación que por el conocimiento científico-tecnológico existente en un momento histórico dado tiene un costo ecológico bajo, puede tener graves consecuencias para el futuro si, por un nuevo aporte científico-tecnológico, el costo ecológico toma un nuevo valor. Cualquier definición que incorpore los conceptos de posibilidades de utilización futura se estrella contra este problema.

Más general es la definición adoptada por la Australian Heritage Commission (1982) que, en términos generales, define el patrimonio nacional como "aquellos lugares que, siendo componentes del medio ambiente natural de Australia o del medio ambiente cultural de Australia, tienen significación estética, histórica, científica o social u otro valor especial tanto para las generaciones futuras como para la colectividad actual". Se clasifica el patrimonio en tres grupos principales: el medio natural, el patrimonio nacional aborígen y el medio ambiente construido. El "medio ambiente construido" se asocia con construcciones históricas de origen europeo (edificios residen-

ciales, religiosos, comerciales o industriales) y el patrimonio nacional aborígen incluye los lugares de interés para la cultura tradicional autóctona. Estos dos aspectos, construido y aborígen, en conjunto constituyen lo que podría denominarse el "patrimonio cultural".

La definición que aquí se propone para el concepto de patrimonio es: el conjunto de bienes que nos han sido legados por las generaciones anteriores y que nos corresponde conservar en sus atributos fundamentales o transformar adecuadamente para poder transmitirlos a las generaciones futuras. Obviamente que el "transformar adecuadamente" es un concepto relativo que depende de la concepción que se tenga en un momento dado de las proyecciones del uso de determinados bienes.

El patrimonio no es sinónimo de un conjunto de bienes públicos sino de un conjunto de bienes de uso colectivo, muchos de los cuales pueden estar en el dominio privado. El Estado debe normar la función social del bien patrimonial, ya sea regulando el uso privado en función del uso colectivo, ya sea expropiándolo cuando la función social lo exija.

Determinadas corrientes tienden a identificar el patrimonio con los bienes no evaluables económicamente. Aunque muchos bienes patrimoniales no entran en el circuito económico, hay muchos que sí están en él. En consecuencia, los bienes patrimoniales se clasifican de tales no a base del tipo de dominio o de su incorporación en el circuito económico, sino de una función social que interesa a varias generaciones.

Los países que han creado programas de patrimonio natural y cultural lo han hecho con objetivos diferentes: orientados algunos al conocimiento de los bienes, otros a su gestión o, en determinados casos, a la constitución de cuentas patrimoniales, o sencillamente para proteger y conservar esos recursos. El National Heritage Program de los Estados Unidos de América, creado en 1977, propende a identificar, proteger y, si es necesario, adquirir los recursos patrimo-

niales nacionales y a coordinar los programas federales. En Francia se solicitó expresamente un informe de la comisión interministerial para confeccionar un sistema de cuentas del patrimonio natural. En Noruega las cuentas giraron en torno a los recursos de la pesca, la energía y el aprovechamiento de la tierra. El objetivo perseguido en Australia ha sido efectuar un registro de lugares de interés con criterios científicos, estéticos y socioculturales. En este caso se incluye también el medio ambiente construido. Las definiciones del patrimonio natural y cultural, en consecuencia, están supeditadas en cada caso a los objetivos perseguidos en los programas nacionales.

En los países latinoamericanos y del Caribe los objetivos deberán estar enfocados a la dinámica situación de cambios de los recursos naturales y a la pérdida y sobreexplotación de ellos. Para los programas de patrimonio cultural, los objetivos deberán tender a contrarrestar la subvaloración de las culturas precolombinas y criollas y a la irrupción de valores foráneos que tienden a acrecentar esa subvaloración.

El principal obstáculo para definir el patrimonio natural es la dificultad de definir el límite entre "lo natural" y "lo construido". La artificialización a que se somete la naturaleza en el proceso de desarrollo es un continuo en que los grados se suceden sin interrupción desde los mínimos a los máximos. Es necesario, entonces, fijar arbitrariamente un punto en ese continuo para definir un límite en que se diferenciará lo natural de lo no natural. En América Latina esta dificultad se agrava por la transformación acelerada de ecosistemas prístinos o casi sin intervención, que llegan rápidamente a ser reclasificados como no naturales.

En el patrimonio natural deben incluirse los bienes de la naturaleza que no han sufrido modificaciones o que han sido artificializados en tan escasa medida que no se ha alterado significativamente su comportamiento natural. A ellos habría que sumar los bienes "naturalizados" que ayudan a mantener los atributos de determinados recursos como suelo y agua. Estos son bienes construidos de interés histórico, legados de generación

en generación, como las obras de habilitación de tierras: andenes, terrazas, obras de avenamiento e incluso antiguos caminos rurales.

El patrimonio cultural estaría compuesto por los bienes heredados; los lugares de interés histórico y prehistórico; los sitios de encuentro entre las culturas aborígenes y las foráneas; el arte precolombino, colonial y postcolonial; los edificios y las casas de interés histórico o arquitectónico; las antiguas instalaciones industriales, mineras y comerciales; los medios de transporte; y los pueblos típicos.

En el marco de estas definiciones y sobre la base de algunas características comunes a los países latinoamericanos, los programas sobre determinación del patrimonio natural y cultural deberían orientarse a:

a) Adquirir conocimiento, tanto de los recursos como de los sistemas, para aplicarlo en la definición de opciones de desarrollo y en la creación de una conciencia acerca de cómo evoluciona el estado de los recursos en función del uso que les da la sociedad;

b) Regular los derechos de propiedad, incorporando instrumentos jurídicos que tomen en cuenta el papel social que cumplen los recursos, sus proyecciones a largo plazo y, para muchos bienes, su utilidad colectiva como bien no económico. Estos instrumentos incluirán la elaboración de nuevos reglamentos con atribuciones de control y penalización para los organismos públicos. Especial atención merecen los instrumentos jurídicos que refuerzan la autoridad del Estado para adquirir recursos patrimoniales.

c) Establecer un sistema de inventarios y de cuentas del patrimonio natural y cultural, a fin de conocer periódicamente los cambios habidos e incorporar los problemas del patrimonio en la planificación del desarrollo, sobre todo en los ejercicios destinados a armonizar los procesos de planificación de corto plazo con los de mediano y largo plazo.

d) Dar a conocer los principales problemas de deterioro de los recursos naturales y culturales, tratando de que los registros y cuentas formen parte de los sistemas educativos y lleguen a dominio de la opinión pública.

II

Clasificaciones del patrimonio natural y cultural

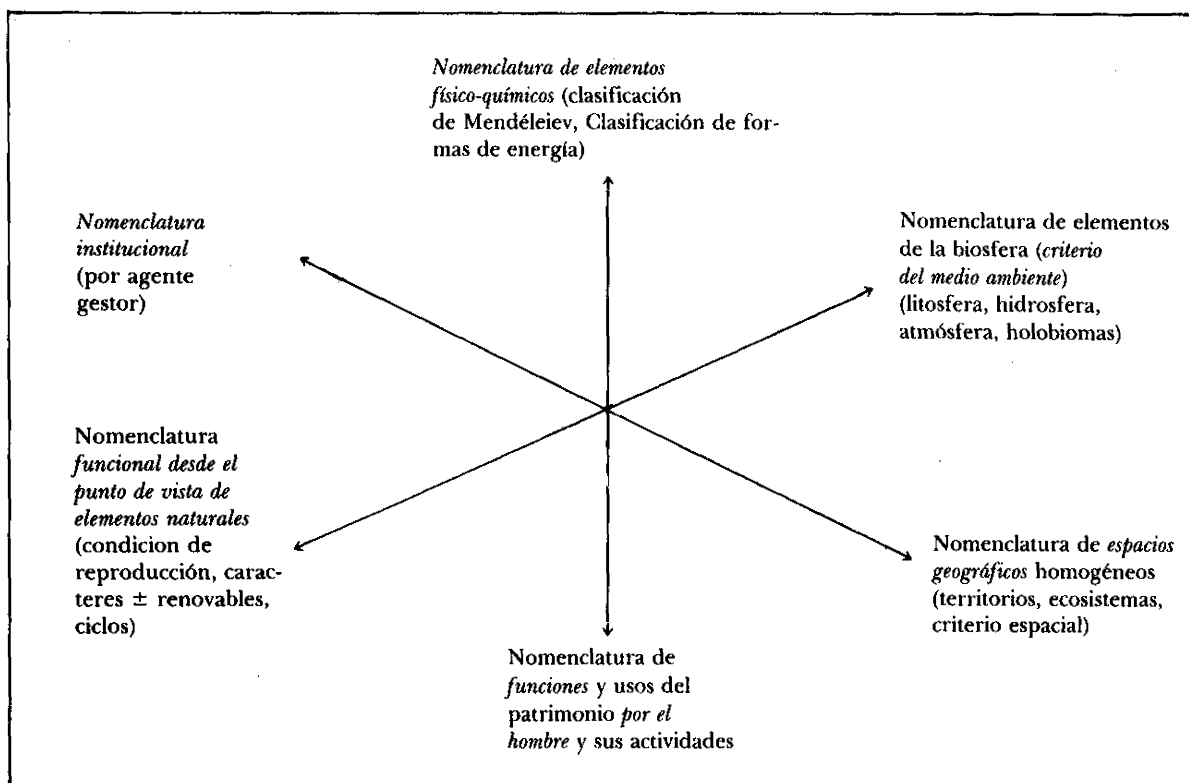
A partir de la definición del patrimonio natural y cultural y de sus objetivos, es posible elaborar una clasificación que se ajuste a los conceptos que interesan a cada país. Los programas que están funcionando dan la idea de cómo algunos países armaron esas clasificaciones. En Estados Unidos se hizo la clásica división entre patrimonio natural y cultural. Como los objetivos eran, en esencia, conservacionistas, la desagregación del patrimonio natural se hizo dándole importancia a los recursos ecológicos y geológicos y destacándose además los paisajes y las zonas vírgenes. Con relación al patrimonio cultural, se trató no sólo de proteger lugares y construcciones de interés, como emplazamientos arqueológicos y edificios históricos y de valor artístico, sino también las artes y las artesanías (anexo 1).

El registro australiano se basó en criterios orientadores para determinar lugares o cons-

trucciones de interés. Se trató de preparar un registro nacional de lugares para determinar su estado de conservación y establecer las políticas respectivas. Cada criterio se explica con ejemplos de lugares o construcciones. En la división efectuada por la Comisión Australiana en patrimonio natural, medio ambiente construido y patrimonio aborigen nacional (estos dos últimos corresponden al patrimonio cultural), han privado los criterios científicos, estéticos, históricos y sociales (anexo 11).

Al tratar de elaborar su nomenclatura los franceses resumieron, como se muestra en el gráfico 1, las seis principales opciones (Francia, 1979, tomo 111). Del análisis de estas opciones plantearon la necesidad de establecer una nomenclatura única que integrase las dimensiones más esenciales, vinculándolas con los conceptos señalados en el sistema de cuentas (anexo 111).

Gráfico 1



En los tres ejemplos detallados en el anexo se presentan variados enfoques y niveles para clasificar y agrupar los bienes que correspondan al patrimonio natural y cultural.

En todos los países latinoamericanos y del Caribe existen desde hace muchos años instituciones jurídicas y reglamentos para controlar determinados aspectos del patrimonio natural y cultural. Además, parte de los bienes del patrimonio natural ha sido investigada por organismos especiales ya sean sectoriales (energía, minería, agricultura, silvicultura) o globales. Los programas del patrimonio natural y cultural no deben duplicar esas funciones, sino integrarlas y complementarlas. Por ejemplo, los organismos sectoriales de minería suelen estudiar recursos minerales concretos dejando de lado los que no tienen un valor económico actual. Se trata de complementar esta información ya recogida con la que debería adquirirse para completar el conocimiento del patrimonio.

La elaboración de un registro o sistema de cuentas para el patrimonio cultural debía basarse en una serie de definiciones y decisiones, que dependerán de los objetivos que se persigan. Para este fin se propone explorar el funcionamiento de una clasificación basada en dos niveles de análisis. En un primer nivel general se plantearía la distribución en el territorio de los grandes biomas¹ con el objeto de entender su comportamiento ecosistémico o el de determinados atributos naturales si están sometidos a un alto nivel de artificialización. En este nivel podría apreciarse en qué medida un bioma determinado constituye un "patrimonio natural" más que otro y cuáles son los recursos físicos y funcionales que influyen en su valoración. Los franceses denominan "espacio geográfico" a este concepto.

En el nivel general es preciso incluir los recursos 'naturalizados', que, aunque implican un alto grado de artificialización, se consideran del patrimonio natural porque se incorporan a un recurso natural y lo mejoran.

En otro nivel se combinarían los elementos de la biosfera con su función desde el punto de vista de los elementos naturales, tratando de sim-

plificar la nomenclatura al máximo.

Las clasificaciones pueden desagregarse hasta llegar a los elementos físico-químicos, pero lo recomendable es establecer el límite en los recursos corrientes que entran en el circuito económico, como los minerales y las especies de la flora y la fauna.

Con relación al patrimonio cultural la determinación de lugares facilita la acción sobre los recursos que entran en él y que se quiere proteger, por lo que es recomendable esta clasificación. Además de sus ventajas prácticas el sistema permite incorporar todo lo que los países tienen ya establecido como leyes y reglamentos de áreas protegidas, monumentos nacionales y edificios de interés arquitectónico.

El hecho de determinar lugares no debe impedir la incorporación al patrimonio cultural de ciertas actividades que no están localizadas sino que se desarrollan en todo el país o en toda una región, como la música vernácula.

A base de los antecedentes expuestos, se plantea a continuación una proposición de clasificación del patrimonio natural y cultural que podría ser útil para los países de América Latina y del Caribe.

1. *Patrimonio natural*

1.1 *Nivel global*

1.1.1 Grandes biomas

1.1.1.1 Ecosistema de bosque caducifolio

1.1.1.2 Ecosistema de tundra

1.1.1.3 Ecosistema de estepa fría

1.1.1.4 Ecosistema de sabana hiper-térmica

1.1.1.n

1.1.2 Transformaciones 'naturalizadas'

1.1.2.1 Agrosistemas de riego

1.1.2.2 La infraestructura de canales y drenes

1.1.2.3 Las áreas de terrazas y andenes

1.2 *Nivel específico*

1.2.1 Clima

1.2.1.1 Precipitación

1.2.1.2 Temperatura

1.2.1.3 Humedad relativa

1.2.1.4 Viento

||

||

¹*Bioma* (inglés *biome*) = sistema integrado por componentes bióticos y abióticos pero característicamente cada uno de ellos corresponde a un modelo fisionómico o funcional típico. (Definición de Gastó, 1979).

- 1.2.1.n
- 1.2.2 Radiación solar
- 1.2.3 Recursos hídricos continentales
 - 1.2.3.1 Ríos
 - 1.2.3.2 Lagos, lagunas
 - 1.2.3.3 Agua subterránea
 - 1.2.3.4 Manglares
 - 1.2.3.5 Glaciares
 - 1.2.3.6 Nieve
- 1.2.4 Recursos geológicos
- 1.2.5 Recursos geomorfológicos
- 1.2.6 Suelos
- 1.2.7 Recursos minerales
 - 1.2.7.1 Fierro
 - 1.2.7.2 Cobre
 - 1.2.7.3 Aluminio
 - ||
 - ||
 - 1.2.7.n
- 1.2.8 Recursos bióticos
 - 1.2.8.1 Patrimonio genético
 - 1.2.8.2 Flora terrestre y acuática
 - 1.2.8.3 Fauna terrestre
 - 1.2.8.4 Fauna acuática de aguas continentes
 - 1.2.8.5 Fauna anfibia
 - 1.2.8.6 Flora y fauna del mar
- 1.2.9 Recursos marítimos
 - 1.2.9.1 El mar litoral
 - 1.2.9.2 El mar de la plataforma continental
 - 1.2.9.3 Las áreas de especial interés
- 1.2.10 Recursos energéticos
 - 1.2.10.1 Los hidrocarburos
 - 1.2.10.2 Carbón
 - 1.2.10.3 Hidroelectricidad
 - 1.2.10.4 Biomasa
 - 1.2.10.5 Energía eólica

- 1.2.10.6 Energía solar
- 1.2.10.7 Energía nuclear
- 1.2.11 El paisaje

2. Patrimonio cultural

- 2.1. El patrimonio arqueológico
- 2.2 Edificios, construcciones y jardines de interés estético, histórico o tecnológico (iglesias, palacios, edificios públicos antiguos, puentes, presas, minas)
- 2.3 Artes y artesanías
- 2.4 Paisajes de interés estético o histórico
- 2.5 Medio ambiente construido que muestra formas de vida, costumbres, procedimientos y funciones en desuso, en peligro de extinguirse (pequeños pueblos, fortificaciones, trapiches)
- 2.6 Objetos y colecciones notables
- 2.7 Conjuntos urbanos notables

Una vez establecida la clasificación del patrimonio natural y cultural y definidos sus componentes, se puede considerar cómo contabilizarlos y ubicarlos en los sistemas nacionales de información y evaluación.

Las características del patrimonio cultural hacen que sea muy difícil la cuantificación física y económica. Sin embargo, en algunos casos —como las colecciones y objetos notables, obras de arte y construcciones de valor arquitectónico— es posible que posean valor de mercado. Como estos casos son excepcionales, el patrimonio cultural se limita a una descripción de lugares, construcciones, bienes o actividades, escasamente cuantificables, pero sí posibles de describir exhaustivamente.

Los esfuerzos por efectuar cuantificaciones patrimoniales se limitarían sólo a los recursos naturales.

III

Las cuentas del patrimonio en los sistemas de cuentas nacionales

1. Evaluaciones y cuentas

La abundante generación de informaciones y

evaluaciones sobre los recursos naturales, que muchas veces se duplican o triplican, hace que algunos técnicos estimen que elaborar un sistema

de cuentas del patrimonio natural y cultural es un esfuerzo redundante. Estas apreciaciones se basan en una confusión entre lo que son los sistemas actuales de información, prospección y evaluación y lo que deben ser las cuentas de recursos naturales.

Cuando se efectúa la prospección y evaluación de los recursos naturales, se trabaja con el concepto de existencias y así se genera la información, por ejemplo, sobre los recursos minerales, la flora y el suelo. Las evaluaciones suelen limitarse a la exploración de las posibilidades de aprovechamiento. Por ejemplo, las evaluaciones del suelo se expresan en la aptitud de uso y el uso actual para determinar cuál es el potencial productivo basado en una tecnología concreta con distintos niveles de capitalización.

En América Latina es corriente repetir las evaluaciones periódicamente para apreciar cómo han ido evolucionando las existencias. Hasta ahora no puede decirse que estas repeticiones se hayan realizado con la frecuencia necesaria como para llevar un control estricto. Son fotografías estáticas de distintas épocas que, incluso, en muchas ocasiones, no pueden compararse por problemas metodológicos (escalas y sensores remotos distintos) ni pueden explicar los balances de los recursos, pero sí dan una idea aproximada de las fluctuaciones de existencias.

El objetivo con las cuentas es el de medir, con una periodicidad determinada, los flujos que se asocian con las variaciones de existencias, lo que permite trazar dinámicamente la evolución del patrimonio. Esta relación entre flujos y existencias puede parecerse mucho a las evaluaciones tradicionales cuando se trata de recursos naturales no renovables, pero es mucho más compleja para los recursos renovables, por el deterioro y la renovación natural a que están sometidos.

Es conveniente en un programa de cuentas patrimoniales considerar otros indicadores que enriquecen su interpretación, como la determinación de los niveles de perturbación o de deterioro (por ejemplo, los residuos vertidos en el agua).

2. *La ubicación de los programas de cuentas del patrimonio natural y cultural*

Existen muchas dudas de cómo integrar un programa de cuentas del patrimonio natural y cultural en los sistemas de contabilidad nacional. En los países de la región no existen sistemas estructurados y explícitos de contabilidad ambiental y patrimonial. Se trata más bien de informaciones ambientales insertas en los distintos sistemas de información (CEPAL, 1980 y Naciones Unidas, 1980). Las informaciones y evaluaciones principales sobre recursos naturales provienen de los distintos sectores de la economía y, como es obvio, los sectores que más aportan son el agrícola, el minero y el pesquero. En algunos países la información sobre recursos naturales se genera también en el sector industrial en la medida en que este sector lleva un buen control de sus insumos.

Hay además organismos nacionales, estatales, provinciales o departamentales que tienen como función la generación directa de catastros y evaluaciones sobre los recursos naturales y otros que son los encargados de la planificación, para la cual deben contar con catastros y evaluaciones de este patrimonio.

Un programa del patrimonio natural y cultural debe ser intersectorial y estar ubicado en un nivel que haga posible la integración de las informaciones generadas en cada sector. Asimismo, debe estar en situación de entregar sus datos a los organismos de planificación y a los que manejan las cuentas nacionales. Esto supone darle cabida en un nivel superior al de las estadísticas sectoriales e incluso a la altura de informes más globales como las estadísticas ambientales, los estudios sobre el estado del medio ambiente, la compilación de datos económico-ambientales y los planes ambientales regionales.

Su ubicación dependerá, por supuesto, de la organización institucional de cada país. En todo caso, desde el nivel intermedio recomendado, las cuentas deberán alimentar niveles superiores como los modelos macroeconómicos y las cuentas nacionales. Especial interés reviste incorporar las cuentas de patrimonio natural en los modelos de planificación de largo plazo.

IV

Criterios para elaborar las cuentas

1. *Orientación y criterio de tres dimensiones*

La preocupación por el deterioro que sufren los recursos naturales en América Latina se ha plasmado en una serie de iniciativas encaminadas a crear conciencia sobre los peligros que amenazan al patrimonio natural. Se han realizado estudios sobre el estado general del medio ambiente o estudios más concretos sobre algún recurso en peligro (por ejemplo, los bosques naturales o el suelo en relación con la erosión). Muchos de estos estudios contienen cuantificaciones físicas y en algunos casos económicas.

En general, estas iniciativas no han tenido el éxito esperado, porque no se les ha dado la importancia debida en las esferas de la planificación global y gestión ejecutiva. Ello se debe principalmente al hecho de que la evaluación y sus cuentas las ha presentado en forma aislada el "sector ambientalista", con el solo objeto de advertir sobre el deterioro que sufren los recursos en el proceso de desarrollo. Los organismos encargados de planificar el desarrollo no han considerado necesario adoptar un punto de vista que no contribuye en lo inmediato a dar respuesta a los problemas que deben resolverse cotidianamente.

Por ello, la primera obligación es definir con claridad cuáles son los objetivos que persiguen las cuentas del patrimonio. La contabilidad patrimonial debe constituirse, en primer lugar, en una herramienta que coadyuve a planificar el desarrollo. Ello se logra con una información actualizada periódicamente acerca de la disponibilidad y la calidad de los recursos patrimoniales, de su potencial y del uso ecosistémico de ellos. Como el desarrollo es un concepto integral, las evaluaciones deben enfocar no sólo los recursos físico-ambientales, sino, en lo posible también los culturales.

Algunos autores sostienen que el objetivo de las cuentas patrimoniales es incorporarlas a las cuentas nacionales. Aunque importante, este enfoque podría darle a la contabilidad un sesgo monetario que supondría ponerle precio a todos los elementos patrimoniales, con lo cual marginaría parte del patrimonio natural y cultural que

no puede evaluarse de esa manera (Farnworth y otros, 1981). Son preferibles los criterios multidimensionales, efectuándose la contabilización monetaria cuando sea posible. Una percepción adecuada de la evolución del patrimonio hará posible una planificación que concilie la visión de corto plazo con la de mediano y largo plazo, problema fundamental cuando se trata de incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.

Si el objetivo más importante de las cuentas del patrimonio es su incorporación a los procesos de planificación del desarrollo, será necesario establecer la ligazón entre los recursos naturales, el sistema económico y los aspectos socio-culturales, lo que presupone analizarlas en esas tres dimensiones. No existe un denominador común que vincule a estos tres aspectos, por lo que hay que evaluar el patrimonio desde tres ángulos, tratando de establecer los nexos respectivos. En otras palabras, un mismo recurso, si fuera necesario deberá ser revaluado dos o tres veces. Así, por ejemplo, un bosque puede ser evaluado ecológicamente, como biomasa; económicamente, en metros cúbicos de madera, y socio-culturalmente, en hectáreas para la recreación. Las tres evaluaciones deben cruzarse. Así, las modificaciones por la explotación de determinadas especies arbóreas modifican el comportamiento ecológico del bosque e influyen en el aspecto estético relacionado con la recreación.

En consecuencia, tal como lo plantea el estudio de la Comisión Interministerial de Cuentas del Patrimonio de Francia, habría tres esferas básicas en que realizar contabilidades que necesariamente deben relacionarse entre sí para tratar de darle a los recursos un tratamiento multidimensional: la de la naturaleza, la de la economía, y la del hombre.

Si el objetivo de las cuentas del patrimonio natural fuera sólo el de incorporarlas a las cuentas nacionales, bastaría con relacionar la esfera de la naturaleza con la de la economía, tratando de evaluar monetariamente el recurso natural. En algunos casos la relación entre estas esferas se reduce a una cuenta de explotación de los recur-

tos naturales eludiendo el problema de evaluación, como lo hace la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea.

En el informe australiano, el programa se limita a un registro y a una descripción cualitativa de lugares y medio ambiente construido. En este caso, el patrimonio natural se reduce a la esfera de la naturaleza y el cultural a la del hombre, estableciéndose débiles nexos entre ellas.

Los Estados Unidos se limitan casi exclusivamente a la esfera de la naturaleza.

2. *Los balances de explotación del patrimonio natural*

Una vez definidas las unidades de medición correspondientes a las tres dimensiones planteadas, es posible intentar la confección de cuentas del patrimonio natural. Las dificultades inherentes a la cuantificación del patrimonio cultural hacen que el control sobre éste se reduzca sólo a inventarios o registros, por lo que las consideraciones sobre la confección de las cuentas se van a referir exclusivamente al patrimonio natural.

No es difícil llevar la contabilidad física de los recursos naturales no renovables. En primer lugar, lo que habría que establecer son los distintos tipos de reserva o recursos que se poseen. En este aspecto hay diversas formas de clasificación. El problema reside en el grado de inexactitud de las reservas en la medida que no se explotan. Es habitual encontrar en América Latina información o muy escasa o muy inexacta, debido a que la prospección se hace corrientemente a niveles muy generales. Mucha información la manejan en forma privada las empresas nacionales y extranjeras.

Ha habido un gran esfuerzo por reconocer y evaluar algunos recursos. Organismos especializados de los ministerios o secretarías de minería u organismos especiales, como los institutos de investigaciones geológicas y mineralógicas, han logrado grandes avances en los últimos años, ya sea por la importancia de un recurso como generador de divisas (cobre en el Perú y Chile), o por el problema de la energía y la importancia consiguiente de la prospección petrolera.

En general, los países llevan un control global de la producción y del consumo, lo que les permite inferir la duración de la reserva. La forma más corriente de control sobre la producción,

el consumo y las reservas de minerales se expone en el anexo IV.

Para los recursos naturales renovables la contabilización es mucho más compleja. En los ecosistemas naturales, la dotación puede modificarse en forma natural. Si un ecosistema no está en su clímax, tiende a crecer hasta que actúe algún factor limitante (por la ley del mínimo²). Por otra parte, puede haber disminución de existencias cuando las condiciones climático-geológicas han variado y no corresponden a las óptimas para el clímax. Hay, en este caso, un proceso natural de retrogradación muy fácil de acelerar por la acción del hombre. Las variaciones "cualitativas" de las existencias en los procesos expuestos son muy difíciles de cuantificar.

En los sistemas artificializados, el conjunto de problemas de los recursos naturales renovables se complica por las fluctuaciones que induce el proceso de desarrollo. Es el caso de las plantaciones forestales que pueden crecer o disminuir según el balance de plantación y explotación.

Merecen especial atención las modificaciones que sufren los ecosistemas naturales por procesos que aparentemente no afectarían su capacidad de conservación. Hay quienes, basándose en los parámetros generales de resiliencia, sostienen que la naturaleza produce y recupera el ecosistema primitivo. Por ejemplo, se habla del poder de cicatrización del trópico húmedo, debido a su alta resiliencia. En ese contexto se tiende a considerar la selva secundaria, o las selvas intervenidas, con el mismo valor que las primitivas. Si bien es cierto que la alta resiliencia le otorga al trópico húmedo mayor poder de recuperación, se ha demostrado que no necesariamente se reproduce el ecosistema primitivo. Los desfases entre las condiciones del óptimo climático y la realidad climático-geológica y, sobre todo, la facilidad de entrada de nuevas especies invasoras —muchas de ellas agresivas— hacen que numerosas intervenciones, por leves que sean, deterioren el ecosistema.

No cabe duda de que la cuantificación de las modificaciones deberá estar respaldada por trabajos científicos o por estimaciones basadas en

²Esta ley señala que —independientemente de la dotación de recursos— un sistema biológico siempre detendrá su crecimiento por efecto del recurso más limitante.

Cuadro 1
PRINCIPALES RELACIONES ENTRE EXISTENCIAS Y FLUJOS QUE AFECTAN
AL PATRIMONIO NATURAL

Recursos	Usos
1. Existencias al comienzo del período	
2. Incremento de las reservas	3. Disminución de las reservas por cambio en la estimación de las reservas conocidas
a) Por cambio en la estimación de las reservas conocidas	
b) Por descubrimiento de nuevas reservas	
4. Incremento natural bruto	5. Disminución natural
a) Crecimiento natural de las existencias iniciales (crecimiento del bosque)	— Por procesos espontáneos normales
b) Crecimiento natural por reproducción (aumento de alguna especie animal)	— Por catástrofes naturales
6. Incremento por mejor aprovechamiento tecnológico (construcción de obras de avenamiento)	7. Disminución por uso o explotación
	a) Uso nacional
	b) Exportación
8. Importaciones	9. Disminución por otras causas
	— Contaminación
	— Distinto uso (suelo agrícola urbanizado)
	10. Ajuste (+ ó -)
	11. Existencias al final del período

Fuente: Francia (1979), p. 26

éstos. De esta forma, para cada recurso, tanto renovable como no renovable, se podría confeccionar el balance expuesto en el cuadro 1. Este cuadro debe ser acompañado de estudios complementarios que indiquen la vulnerabilidad, los riesgos, la irreversibilidad y otros aspectos cualitativos en forma que sea científicamente irrefutable. Por otra parte, sería muy útil señalar nexos de un determinado recurso con otros y su papel en un ecosistema específico. Así, por ejemplo, la disminución de una especie de fauna silvestre tiene repercusiones en las tramas tróficas del ecosistema al cual pertenece.

3. Las tres dimensiones de los balances

Hay recursos que se pueden evaluar con criterios ecológicos, económicos y socio-culturales, es decir, en las tres dimensiones establecidas. Otros se pueden evaluar con alguna combinación de dos o sólo con un criterio. Determinadas metodologías

de evaluación pueden hacer que un recurso, que corrientemente se evalúa en una o dos dimensiones, se amplíe a otra. Lo que se recomienda es tratar de optar por evaluaciones que no necesiten esfuerzos metodológicos muy discutibles o muy complejos.

Los recursos mineros se pueden evaluar con cierta facilidad con criterios físico-ecológicos y económicos. A los hídricos pueden aplicarse los tres tipos de enfoques igual que a los recursos forestales.

El bosque natural, por la gran repercusión que tiene en América Latina, merece un análisis especial. Para el análisis físico-ecológico puede usarse como unidad de evaluación la biomasa por tipo de bosque, medida en kilogramos por hectárea. Para este tipo de análisis es muy conveniente evaluar la vulnerabilidad y el grado de deterioro, pues estos conceptos ayudarán a idear las políticas necesarias. Además debe analizarse el bosque como regulador del régimen hídrico y

del clima así como protector de la fauna, todos asuntos muy difíciles de cuantificar. Estas evaluaciones pueden incorporarse como complemento a las cuentas para poder calificar el estado del bosque.

La evaluación económica debe hacerse sobre la base físico-ecológica. Como no todo el bosque es un bien económico, lo corriente es cuantificar los volúmenes maderables que el bosque contiene para después ponerles valor. Aquí es muy importante la distinción entre existencias y flujos, pues su análisis permite inferir grados de sobreexplotación, incluso de subexplotación (especies sobremaduras). La unidad corriente es metros cúbicos por especie y por tipo de madera.

El bosque no sólo produce madera, sino pasto para ganado, plantas medicinales y frutos silvestres, que también deberán incorporarse en la cuenta.

La evaluación socio-cultural debe hacerse en función de lo que el bosque representa para la población, por ejemplo, zona de interés didáctico, recreativo o estético. En este caso la unidad de medida debe ser simplemente la expresión de superficie. Pueden hacerse tablas de sensibilidad visual, categorizándolas según su impacto en la población. El método que puede utilizarse para ello es el de las encuestas a los usuarios del bosque.

V

La integración de la contabilidad del patrimonio natural en los sistemas de cuentas nacionales

La incorporación de la contabilidad del patrimonio en los sistemas de cuentas nacionales reviste importancia fundamental para integrar el concepto del medio ambiente en la planificación del desarrollo. En los sistemas de cuentas nacionales se basa la política económica nacional; si se logra introducir la evaluación del patrimonio natural se estará dando un paso decisivo para la incorporación eficiente de la dimensión ambiental en la planificación, sin olvidar que los sistemas de cuentas nacionales son sólo indicadores del nivel de crecimiento de bienes y servicios y no del bienestar de la población (Huetting, 1984).

Muchos de los bienes patrimoniales quedan fuera del campo económico de los sistemas de cuentas nacionales. Otros están en un campo que es común a esas cuentas y a la esfera del patrimonio natural. Como afirman Sejenovich y Sourrouille (1980) "...la medición de los costos de protección ambiental y del control de emisión de contaminantes —si es que hay acuerdo sobre el alcance de los conceptos—, en tanto implican gastos en dinero, están incluidos en las cuentas nacionales"

Lo importante de la situación es que muchos de los bienes del patrimonio natural que no están

inscritos en el campo común están directamente relacionados con el bienestar de la población. Sólo por excepción pueden calcularse sus precios de sombra y la curva de la demanda de sus funciones ambientales (Huetting, 1980).

En consecuencia, el esfuerzo debe centrarse en expandir y completar el campo común para que muchos bienes patrimoniales se evalúen y se incorporen a los sistemas de cuentas nacionales. Para otros bienes, como la atmósfera, que se consideran "bienes libres", no es posible definir su aprovechamiento como actividad económica.

Si en la contabilidad del proceso de producción no se incorpora algún indicador de agotamiento o deterioro, se distorsiona la evaluación. Si, en la realidad, producir un bien se hace a expensas de otro bien ambiental o de parte de ese bien, y si el costo no puede ser evaluado, es imposible calcular el precio de sombra justo para el bien en discusión (Theys, 1984).

La contabilidad corriente imputa sólo las amortizaciones de los activos tangibles reproducibles o los bienes duraderos y no los bienes patrimoniales naturales, aunque éstos puedan ser evaluados económicamente (Sejenovich y Sourrouille, 1980).

Habría dos formas de solución, no excluyentes, sino complementarias entre sí. La primera sería la de evaluar económicamente los bienes del patrimonio natural e introducir esta evaluación a las amortizaciones de los activos tangibles. La segunda sería conciliar los registros corrientes de flujos con los cambios patrimoniales. Se trataría de llevar cuentas paralelas para los bienes reproducibles (en un sentido económico) y para los patrimoniales. La primera cuenta sería la corriente, en donde las existencias iniciales se suman a la formación bruta de capital del período y se les sustraen las amortizaciones. La segunda sería de conciliación, tal como se explicó en la sección anterior en que se relacionan los flujos y

las existencias desde el punto de vista físico.

La vinculación entre los sistemas de cuentas nacionales y los sistemas de registros y cuentas del patrimonio natural servirá como instrumento para incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, en la medida en que ésta siga girando en torno a la política económica. Una concepción diferente del desarrollo, que exija una planificación integral, en que el fin sea el bienestar de la población y, por ende, su ambiente, y la política económica sea sólo una herramienta para lograr estos fines, exigirá modificar esta estrategia y no recabará el esfuerzo antes descrito, ya que el ambiente estará implícito en todas las decisiones sobre desarrollo.

VI

Recomendaciones para un programa del patrimonio natural y cultural

Para poner en práctica un programa que elabore inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural será necesario definir algunas etapas fundamentales y luego analizar las diversas opciones de institucionalización en el sector público.

1. *Etapas propuestas*

En la primera etapa habrá que definir los objetivos nacionales que persigue un programa sobre el patrimonio natural y cultural y elaborar la clasificación correspondiente. La segunda etapa consiste en elaborar un registro nacional de los inventarios estadísticos y otros antecedentes sobre los bienes patrimoniales naturales y culturales. Este registro deberá incluir para cada inventario:

a) el título; b) su definición sobre si es un programa, proyecto o una función institucional; c) el autor institucional; d) el ámbito geográfico si es que no abarca todo el país; e) los niveles y escalas de información; f) fecha de la última publicación y periodicidad.

Una vez conocida la situación de los distintos bienes del patrimonio natural y cultural es preci-

so conocer el estatuto jurídico que los rige, ya que existen en los países de América Latina y el Caribe numerosas normas para las zonas protegidas, los monumentos nacionales, las construcciones de interés arquitectónico y otros bienes. Es necesario también analizar la eficiencia de estas normas, pues muchas son sólo letra muerta.

La propuesta concreta debe permitir armar el programa de registro y cuentas del patrimonio natural y cultural. En el registro general habrá que definir las informaciones complementarias necesarias. Una vez levantado el registro general se puede elaborar el sistema de cuentas, en particular del patrimonio natural.

Para la confección del sistema se recomienda que no sea general en sus primeras etapas, sino que se elijan determinados bienes patrimoniales según los siguientes criterios:

a) importancia en la generación del producto nacional (el cobre); b) importancia en la generación de divisas (el estaño); c) repercusiones en la ocupación de fuerza de trabajo (el agua y el suelo regado); d) nivel de deterioro (el suelo erosionado); e) alto costo ecológico en el proceso de desarrollo (bosques nativos); f) función estratégica (petróleo).

2. *Institucionalidad del programa*

Se abren muchas opciones para poner en práctica un programa de este tipo o similar, pero lo importante es que tenga la jerarquía que le corresponde en la administración pública. Debe estar ubicado por sobre los niveles sectoriales, lo que puede lograrse ubicándolo en el organismo central de planificación o como dependencia directa del ejecutivo, o nombrando una comisión interministerial especial.

En la fase diagnóstica, el programa podría encargarse a los organismos nacionales de recursos naturales, si es que existen en la administración pública (como el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela; la Secretaría Especial del Medio Ambiente de Brasil; la Oficina Nacional de Evaluación de

Recursos Naturales del Perú; y el Instituto Nacional de Evaluación de Recursos Naturales de Chile).

También podrían cumplir esta función los organismos del medio ambiente ubicados en algún sector o ministerio, pero para ello habrán de tener poderes intersectoriales especiales, que son muy difíciles de institucionalizar. Es el caso del Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de Colombia; de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de Argentina; y de la Subsecretaría del Medio Ambiente de Ecuador.

El funcionamiento del programa debería estar en manos de un organismo sectorial. La promulgación de una ley que estableciera los mandatos institucionales le otorgaría al programa la fuerza necesaria para hacerlo eficiente.

Anexo I

ESFERAS DE TRABAJO DEL NATIONAL HERITAGE PROGRAM DE LOS ESTADOS UNIDOS^a

- | | |
|--|---|
| <p>1. <i>Patrimonio natural</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Recursos ecológicos b) Recursos geológicos c) Paisaje (valor estético) d) Lugares naturales vírgenes <p>2. <i>Patrimonio cultural</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Patrimonio arqueológico | <ul style="list-style-type: none"> b) Patrimonio arquitectónico y conjuntos urbanos notables c) Zonas y paisajes de interés histórico y cultural d) Artes y artesanías e) Objetos y colecciones notables f) Culturas populares tradicionales (<i>folklife</i>) g) Cultura contemporánea |
|--|---|

^aTomado de Francia (1979), tomo III, p. 7.

Anexo II

CRITERIOS PARA ESTABLECER EL REGISTRO DEL PATRIMONIO DE AUSTRALIA^a

- | | |
|---|---|
| <p>I. <i>Areas naturales</i></p> <p>1. <i>Científicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ecosistemas y formaciones o características terrestres representativas | <ul style="list-style-type: none"> b) Hábitat de flora y fauna en peligro de extinción c) Ecosistemas o formaciones terrestres poco comunes o muy importantes |
|---|---|

^aTomado de Australian Heritage Commission (1982), pp. 37, 38 y 98.

- d) Lugares frágiles, vulnerables al impacto de la actividad del hombre o a las perturbaciones naturales
 - e) Lugares de interés para estudiar la evolución botánica, geológica o geomorfológica
2. *Estéticos*
- f) Paisajes naturales o modificados por el hombre, de gran interés
3. *Históricos*
- g) Zonas naturales asociadas con la labor de los primeros botánicos o exploradores o con descubrimientos de importancia científica
4. *Sociales*
- h) Valores de recreación y turismo
 - i) Valor didáctico para la enseñanza de las ciencias naturales
- II. *Medio ambiente construido*
- a) Edificios representativos de una gran obra de creación artística o técnica.
 - b) Ilustración de un modo de vida, de costumbres, de procedimientos o funciones ya en desuso y que están en peligro de extinguirse o son de excepcional interés.
- c) Vinculación estrecha con grandes personajes o importantes etapas de desarrollo económico o evolución cultural
- d) Panoramas urbanos o rurales de singular interés
- III. *Patrimonio aborigen nacional*
- a) Lugares de interés científico, que ofrecen un potencial para la ciencia o para el estudio de la prehistoria o que han figurado prominentemente en la investigación
 - b) Lugares relacionados con la actividad artística, como pintura, cerámica, árboles tallados
 - c) Lugares históricos relacionados con el contacto entre aborígenes y europeos, como misiones, lugares de masacres, etc.
 - d) Lugares de importancia tradicional para los aborígenes pero no necesariamente para el resto de la población (se les llama también sitios vivos, mitológicos o sagrados).

Anexo III

NOMENCLATURA PROVISIONAL DEL PATRIMONIO NATURAL (FRANCIA)*

- 1. *Aguas continentales*
 - 1.1 Lagos, lagunas
 - 1.2 Marismas, tierras húmedas
 - 1.3 Estuarios
 - 1.4 Ríos, aguas superficiales, caídas de agua
 - 1.5 Napas freáticas y aguas subterráneas
 - 1.6 Glaciares y nieves
- 2. *El mar*
 - 2.1 Plataforma continental
 - 2.2 Fondos marinos
 - 2.3 Agua de mar
 - 2.4 Zonas propicias para la acuicultura y la conchicultura
- 3. *Atmósfera*
 - 3.1 Aire
 - 3.2 Radiación solar
- 4. *Suelo y subsuelo*
 - 4.1 Lugares naturales no construidos. Incluso: zona del litoral, la montaña
 - 4.2 Tierra vegetal, humus
 - 4.3 Sustrato geológico, rocas, suelos desnudos
 - 4.4 Recursos minerales (incluso arena y canteras)
 - 4.5 Obras antiguas de mejoramiento rural (setos vivos, bosquecillos, terraplenes, senderos, etc.)

*Tomado de Francia (1979), tomo I.

- 4.6 Paisajes
- 5. *Elementos bióticos*
 - 5.1 Patrimonio genético de las especies silvestres y domésticas
 - 5.2 Población de especies
 - 5.3 Flora y especies vegetales
 - 5.4 Fauna acuática silvestre
 - 5.5 Fauna terrestre silvestre
 - 5.6 Principales biomas
 - 561 Bosques
 - 562 Praderas y pastos montañosos
 - 563 Landas y lugares eriazos
 - 5.7 Ecosistemas raros o aislados

Anexo IV

CONTROL DE MINERALES

1. *Reservas* (10^x toneladas)

Probadas	Probables	Posibles

3. *Consumo* (10^x toneladas)

Producción nacional	
+ Importaciones	
- Exportaciones	
Disponibilidad para consumo	
± Δ Existencias de enlace	
Consumo real	

2. *Producción* (10^x toneladas)

Producción año base	
Reciclaje año base	
Producción y reciclaje	
Producción año actual	
Reciclaje año actual	
Producción + reciclaje	

4. *Relaciones*

- a) *Producción*
Reserva
- b) *Producción + reciclaje año actual*
Producción + reciclaje año base
- c) *Reciclaje*
Producción total
Etc.

Bibliografía

- Australian Heritage Commission (1982): *The national state in 1981*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1980a): *Informe del taller latinoamericano sobre estadísticas ambientales y gestión del medio ambiente* (E/CEPAL/G. 1120).
- (1980b): *Informe del taller sobre estadísticas del medio ambiente del Caribe* (E/CEPAL/CDCC/ 56). Puerto España: Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe.
- Farnworth, E.G. y otros (1981): The value of natural ecosystems: An economic and ecological framework. *Environmental conservation*. Vol. 8, N° 4.
- Francia (1979): *Rapport de la Commission Interministerielle des Comptes du Patrimoine Natures*, tomos I a III, marzo y abril.

- Gastó, J. (1979): *Ecología. El hombre y la transformación de la naturaleza*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Hueting, R. (1980): *New scarcity and economic growth*. Amsterdam, Nueva York, Oxford.
- (1984): *Economic aspects of environmental accounting*. Washington, D.C.: PNUMA/Banco Mundial [presentado a la reunión Environmental Accounting Workshop, 5 a 8 de noviembre de 1984].
- Sejenovich, H. y J. Sourrouille (1980): *Notas sobre balances de recursos naturales (E/CEPAL/R. 221)*. Abril.
- Theys, J. (1984): *Environmental accounting and its use in developing policy*. Washington, D.C.: PNUMA/Banco Mundial [presentado a la reunión Environmental Accounting Workshop, 5 a 8 de noviembre de 1984].

Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema

*Roberto P. Guimarães**

Debido a la tendencia a la sustitución de los regímenes militares por regímenes democráticos, se aprecia ya el creciente interés que suscita el tema de la participación popular en diversos países de la región. Dentro de este tema conviene considerar la importancia de las cooperativas como modelo de organización productiva de bienes y servicios pues en él se realizan las ideas de 'participación popular', 'autogestión' y 'cogestión'.

Tomando como punto de partida la persistencia y la expansión de las cooperativas en prácticamente todos los países latinoamericanos, el autor pasa revista en primer lugar a los planteamientos que dominaron el debate sobre el cooperativismo en el decenio pasado y en seguida propone nuevas bases metodológicas para el examen del tema en profundidad. Destaca, para esos propósitos, las relaciones entre cooperativismo, participación popular, estilos alternativos de desarrollo y democracia, las posibilidades de plantearse el "nuevo" cooperativismo como un agente social importante en los próximos años, los rasgos específicos del cooperativismo en el contexto latinoamericano y, finalmente, la necesidad de determinar el espacio geoeconómico, cultural, social y político de actuación de las cooperativas.

*Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El autor agradece las útiles observaciones de Aguinaldo H. Guimarães, Gerson Ferreira Filho, Marshall Wolfe y Adolfo Gurrieri.

I

Introducción

Si hay algo que caracteriza la coyuntura actual es la incertidumbre, tanto en el plano de la teoría del desarrollo como en el de las medidas encaminadas a superar la profunda crisis económica, social y política que afecta a todos los países de la región, cualesquiera sean los regímenes políticos, los niveles iniciales de crecimiento y los estilos o estrategias de desarrollo adoptados.

El debate sobre el desarrollo, principalmente a partir del decenio de 1960, puso en relieve los aspectos sociales y humanos de dicho proceso. De una concepción basada casi exclusivamente en el crecimiento económico se evolucionó hacia el "enfoque unificado" y el "desarrollo integral" propuestos por las Naciones Unidas, que presentan como determinante la idea de que el desarrollo debe subordinarse a valores humanos, especialmente los de bienestar y justicia social.

Por otro lado, la experiencia latinoamericana en los últimos treinta años sólo aumentó la incertidumbre entre los políticos y los expertos. Los datos y análisis disponibles para el período 1950-1980 (especialmente Rama y Faletto, 1985) dan cuenta de una región de gran dinamismo en lo económico, sin que ese dinamismo haya dado lugar a cambios cualitativos de importancia en el bienestar de la población y en la distribución social de los frutos del crecimiento.

A la incertidumbre económica se suma la incertidumbre política, en la medida en que el aparente cierre del ciclo de regímenes militares ocurre en el momento en que pierden gravitación las opciones autoritarias, neoliberales, desarrollistas, reformistas y revolucionarias.¹

En suma, si antes se reconocía que el crecimiento era una condición necesaria aunque no suficiente para un desarrollo socialmente justo, hoy es fuerza reconocer que las perspectivas de tasas muy bajas e incluso negativas de crecimiento imponen desafíos aun mayores a los esfuerzos de construcción democrática en los países de América Latina y el Caribe, así como a las propuestas de desarrollo alternativo que den primacía a la participación popular.

¹Un análisis de la tendencia actual de agotamiento de los regímenes militares y de la viabilidad de alternativas democráticas o 'social-demócratas' se encuentra en Wolfe (1984b).

Recobran vigencia los ideales de libertad, justicia social y equidad. Sin embargo, esos ideales no pueden ser tratados como conceptos abstractos con los cuales se establecen relaciones ambiguas en los análisis, frecuentemente normativos, sobre las posibilidades de la democracia en los países de la región. Porque una sociedad sólo puede proclamarse libre y democrática en la medida en que permita el ejercicio de esos ideales a través de las instituciones que regulan la vida de sus ciudadanos.

En ese sentido, convendría evaluar, en algún momento de la discusión sobre estilos alternativos, la importancia de una forma de organización específica para la producción de bienes y servicios —las cooperativas— en la creación de un estilo democrático de desarrollo donde se ponen a prueba conceptos como ‘participación popular’, ‘autogestión’ y ‘cogestión’. La evaluación de formas asociativas y de su potencial para promover la participación de los sectores populares reviste una importancia especial en un período de crisis como el actual, pues permite verificar las condiciones en que tiene validez, o no, la hipótesis de que “en situaciones de escasez, todas las formas de organización contienen un germen de exclusión y discriminación, aunque se profesen ideologías igualitarias” (Wolfe, 1984a).

La reconocida importancia del tema no debe, entretanto, alimentar falsas esperanzas con respecto a la viabilidad de recoger suficiente información objetiva, o por lo menos no excesivamente cargada de juicios de valor, que permita no

sólo tomar una radiografía válida sobre la situación actual del cooperativismo en América Latina y el Caribe, sino también proponer alternativas de política gubernamental para el sector.

El debate sobre cooperativismo ha adquirido en las últimas décadas tonos tan ideológicos, y las cooperativas han sido tan denigradas, tanto por la izquierda —como instrumentos para la manipulación de los excluidos— como por la derecha —que las considera el germen disimulado de la subversión comunista—, que resulta cada vez más difícil distinguir los hechos de la propaganda, y los resultados de investigaciones de lo que a los adversarios o los apologistas del cooperativismo les gustaría que fuera la realidad.

Las siguientes secciones, en el marco del proyecto llevado a cabo por la División de Desarrollo Social de la CEPAL² son un intento de recoger la evolución reciente y las características actuales del fenómeno cooperativista en la región y de ofrecer lineamientos conceptuales y metodológicos para el examen en profundidad de un tema que despierta un renovado interés en muchos países.

Conscientes de que se navega por una zona de conflicto entre la apología y la crítica y de que hay que avanzar con humildad y prudencia para no incurrir en la creación de una nueva ‘utopía de comité’ como las que, según Marshall Wolfe, frecuentemente se traducen “en declaraciones y ‘planes de acción’, sobre todo a consecuencia de los rituales autopetruantes de las organizaciones internacionales” (Wolfe, 1984b).

II

Evolución cuantitativa reciente del cooperativismo en la región

En 1983 el Departamento de Asuntos Sociales de la Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales de la OEA realizó una encuesta para determinar la evolución cuantitativa del cooperativismo durante los últimos veinte años, el tipo de apoyo gubernamental brindado al sector y los problemas, restricciones y necesidades considerados como los más importantes (OEA, 1984). De todos los países de la región, Uruguay, El Salva-

dor, Haití, Trinidad y Tabago y Barbados fueron los únicos que no respondieron al cuestionario preparado por la OEA (cuadro 1).

Según los datos presentados en el cuadro 1, se estima en 33 000 el número de cooperativas

²Reunión técnica subregional sobre realidad y perspectivas del cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Montevideo, 18 a 20 de noviembre de 1985).

Cuadro 1
EVOLUCION DEL COOPERATIVISMO EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE: NUMERO DE ENTIDADES Y SOCIOS,
1963, 1973 Y 1983

	1963	1973	1983
Número de cooperativas	17 581	25 239	32 441
Número de socios	5 671 456	9 553 343	17 964 511
Porcentaje socios/PEA	8.7	11.7	16.9

Fuente: Elaborado a base de OEA (1984), cuadro 1, p. 4; CEPAL (1983) (PEA 1960); y CELADE (1982) (PEA 1970 y 1980).

existentes hoy en América Latina y el Caribe, con cerca de 18 millones de socios. Esas cifras representan un crecimiento superior al 300% en el número de socios que existían al iniciarse el decenio de 1960, mientras que el número de cooperativas prácticamente se duplicó en el mismo lapso.

Por un lado se advierte que el crecimiento en

el número de cooperativas fue más intenso en el período 1963-1973, con una disminución en la década siguiente, lo que confirmaría el auge del cooperativismo en los años sesenta y su posterior declinación (faltarían las informaciones relativas a períodos anteriores para establecer una evolución más exacta); por otra parte, habría que su-

Cuadro 2
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: NUMERO Y PROPORCION DE SOCIOS DE
LAS COOPERATIVAS EN LA POBLACION TOTAL Y EN LA PEA

Países ^a	Número de socios (miles 1973)	% Población total (1970)	% PEA (1970)	Número de socios (miles 1983)	% Población total (1980)	% PEA (1980)
Argentina	3 437	14.5	36.7	9 468	35.0	88.5
Bahamas	—	—	—	6	2.5	—
Bolivia	114	2.6	8.2	197	3.5	11.2
Brasil	2 064	2.2	6.9	2 936	2.4	7.3
Colombia	1 242	6.0	19.5	948	3.7	10.8
Costa Rica	76	4.4	14.4	200	9.0	26.0
Chile	695	7.4	23.7	562	5.1	14.8
Domínica	—	—	—	36	43.4	—
Ecuador	121	2.0	6.9	—	—	—
Granada	—	—	—	6	5.4	—
Guatemala	56	1.0	3.5	175	2.4	7.8
Honduras	39	1.5	5.0	123	3.3	11.4
Jamaica	148	7.9	—	272	12.4	—
México	326	0.6	2.4	510	0.7	2.6
Nicaragua	18	0.9	3.3	60	2.2	7.8
Panamá	40	2.7	7.8	77	4.1	11.0
Paraguay	30	1.3	4.1	47	1.5	4.4
Perú	690	5.1	16.2	2 064	11.7	36.1
República Dominicana	43	1.0	3.0	128	2.2	6.3
Venezuela	96	0.9	3.1	141	0.9	3.0
Total	9 235	3.6	11.7	17 956	5.4	16.9

Fuente: Elaborado a base de OEA (1984), cuadro A-5, p. 37 (número de socios); CELADE (1983) (población total y población económicamente activa).

a) Esta lista representa al 71% de los encuestados, y las cifras relativas a población y PEA corresponden al 92% del total regional.

brayar la fuerte permanencia del fenómeno y su generalización en todos los países de la región.

El análisis de la proporción de socios en relación con la población total y la población económicamente activa de los países de América Latina y el Caribe (cuadro 2) nos ofrece una medida más refinada de la importancia de las cooperativas para el desarrollo de la región.

Con excepción de Chile y de Colombia, las cooperativas lograron abarcar crecientes porcentajes de la PEA durante el decenio pasado. El número de cooperativas en 1973 equivalía al 11.7% de la PEA de 1970, y al 16.9% al iniciarse el decenio siguiente. Hay que destacar el impacto de los datos relativos a Argentina. Al sustraerse del cómputo total las cifras para ese país, el crecimiento de la relación socios/PEA persiste, pero resulta de 8.1% en 1970 y 8.7% en 1980.

La evolución del panorama regional en su conjunto incluye situaciones bastante diversas. Hay países como México, Venezuela y Paraguay que exhibían las tasas más bajas con respecto a 1970 (2.4, 3.1 y 4.1 respectivamente), y que no cambiaron su posición relativa al final del período. En cambio, en Nicaragua, Guatemala y Honduras, las cooperativas partieron de bajos niveles de participación en la PEA (3.3, 3.5 y 5.0 respectivamente) pero lograron más que duplicar su participación en los diez años.

En el extremo superior se encuentran los países cuyas tasas son las más elevadas y cuyo crecimiento fue el más sorprendente durante el período. Entre ellos destacan Costa Rica y Perú, donde la población afiliada representa actualmente entre un cuarto y un tercio de la población económicamente activa.

Finalmente, cabría mencionar la evolución constatada en Chile y Colombia, cuyos contingentes cooperativos representaban parte importante de la PEA y que experimentaron una reducción bastante marcada en los últimos diez años. En el caso de Chile ello se podría explicar por el advenimiento del gobierno militar, puesto que dicho gobierno, establecido en 1973, favoreció la desaparición de más de la mitad de las cooperativas existentes en aquel momento. La situación de Colombia exigirá un análisis más detallado ya que presenta un comportamiento bastante inestable. Entre 1963 y 1973 el número de asociados en las cooperativas colombianas casi se quintuplica, reduciéndose en un 20% en el decenio si-

guiente. Sin embargo, el número de cooperativas creció durante todo el período: 286% entre 1963 y 1973 y 42% en los diez años siguientes. Lamentablemente no se dispone de informaciones suficientes para interpretar lo ocurrido en ese país.³

El análisis de las tasas anuales de crecimiento para el conjunto de la región (cuadro 3) parece ratificar la importancia del fenómeno cooperativo para América Latina y el Caribe, en la medida en que se superaron con creces las tasas de crecimiento tanto de la población total como de la población económicamente activa.

Cuadro 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS
DE CRECIMIENTO ANUAL DE COOPERATIVAS
Y DE SOCIOS

	1963-1973	1973-1983	1963-1983
Cooperativas	3.7	2.5	3.1
Socios	5.4	6.5	5.9
	1960-1970	1970-1980	1960-1980
Población total	2.7	2.7	2.6
Población económicamente activa	2.7	2.9	2.8

Fuente: Elaborado a base de OEA (1984); CELADE (1983) y CEPAL (1984).

Lo anterior de por sí no invalida las conclusiones de los diversos estudios realizados en el decenio pasado, que serán analizados brevemente en la sección siguiente.

Aunque esos datos muestran la pujanza del cooperativismo en nuestra región, no revelan los resultados alcanzados para los estratos populares y tampoco dan una base para evaluar qué significado ese ritmo de crecimiento para la consecución de los objetivos de promover la participación de amplios sectores de la población en las decisiones y en la gestión económica y social.

Finalmente el cuadro 4 presenta las informaciones relativas al número de cooperativas y de

³Por el contrario, Jaramillo (1984) destaca la situación económica favorable y el apoyo gubernamental prestado al sector cooperativo en ese país, lo que no se refleja de ninguna manera en los datos de la encuesta de la OEA.

Cuadro 4
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
 TIPOS DE COOPERATIVAS EXISTENTES
 Y SU COMPOSICION PORCENTUAL

Tipos	Cooperativas		Composición porcentual	
	Número	Socios	Número	Socios
<i>Total</i>	32 441	17 964 511	100	100
Agropecuarias	11 055	2 082 397	34	12
Consumo	2 739	2 790 397	8	16
Ahorro y crédito	4 399	5 988 237	13	33
Vivienda	3 524	592 895	11	3
Electrificación	944	1 589 667	3	9
Pesqueras	1 221	82 305	4	—
Transporte	2 578	151 398	8	2
Servicios varios	1 571	3 613 419	5	20
Otras	1 962	730 320	6	4

Fuente: OEA (1984), cuadro A-4, p. 36.

socios en cada rama de actividad para 1983. En esas cifras se aprecia, por ejemplo, el potencial de contribución del modelo cooperativo para resolver uno de los problemas más agobiantes de nuestro tiempo: el de la producción y distribución de alimentos. Hay en la actualidad 12 000 cooperativas agropecuarias y pesqueras, con 2

millones de socios, que representan el 38% de todas las cooperativas.

En orden decreciente siguen las cooperativas de ahorro y crédito (13%) y de vivienda (11%). Si se considera el número de socios, las más importantes en la actualidad son las de ahorro y crédito (33% de los socios) y las de servicios (20%).

III

Entre la panacea reformista y la manipulación de los excluidos

Las informaciones que figuran en la sección anterior dan fe del creciente interés que ha despertado el tema del cooperativismo y de la participación popular en diversos países de la región y el hecho de que los tres países que acaban de recuperar la normalidad democrática (Argentina, Uruguay y Brasil) hayan creado secretarías especiales para tratar de los asuntos cooperativos refuerza esa tendencia. Sin embargo, este resurgimiento del tema impone el replanteamiento de los objetivos de los esfuerzos de investigación y de las actividades desarrolladas por las organiza-

ciones públicas y privadas vinculadas al quehacer cooperativo.

Por un lado, hay que precisar el significado de las distintas formas de gestión y de control democráticos en las propuestas de organización económica alternativa, como cooperativas, empresas de autogestión y otras formas asociativas. Por otra parte, debe evaluarse el potencial del cooperativismo en el fomento de la participación de los sectores populares y en la creación o el fortalecimiento de un estilo de desarrollo democrático.

1. *Papel asignado a las cooperativas en los años 1950 y 1960*

Hacia fines del decenio de 1950 y el inicio del de 1960 tanto los gobiernos como organizaciones internacionales e instituciones financieras prestaron un gran apoyo al desarrollo de las cooperativas.

Diversas fueron las intenciones de los gobiernos al fomentar el cooperativismo. Algunos veían las cooperativas como un instrumento más para aplicar sus políticas de desarrollo; como reguladoras de las relaciones de intermediación comercial; como una forma de asignar recursos gubernamentales comprometiendo también el aporte de los grupos beneficiarios; y como un mecanismo de difusión de tecnología a los sectores más rezagados de la economía para, así, hacer posible la realización de obras y servicios de infraestructura y apoyo a la producción. Otros lograron concebir además algunas ventajas políticas de la proliferación del cooperativismo, porque se trataba de un medio que permitía no sólo garantizar la presencia estatal en las zonas rurales sino también contrarrestar movimientos hacia la sindicalización y la organización popular autónoma.

Cualesquiera fueran las razones pragmáticas que justificaran el fuerte apoyo estatal, la verdad es que se preveía para las cooperativas una función fundamental en el proceso de desarrollo, idea compartida por todos los actores en escena: gobiernos, organismos internacionales y representantes del movimiento cooperativo mundial.

En primer lugar, se asignaba a las cooperativas el papel de agentes de cambio y, más concretamente, de acuerdo con el paradigma dominante de ese entonces, el de agente de modernización. Existía la firme convicción, que sigue vigente en muchas partes, de que las cooperativas serían un mecanismo racionalizador de las relaciones sociales, una forma ideal de transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Por este prisma, la cooperativa representaba una forma institucional transitoria, un puente, entre prácticas comunitarias y organizaciones sociales complejas. Desde el punto de vista cultural sería casi un rito de transición a la racionalidad moderna, a las relaciones impersonales y al mercado.

Por otra parte, y de cierta forma como una consecuencia de lo anterior, se cifraron las más

altas esperanzas en que las cooperativas significaran para los sectores marginales su incorporación a la nación y al proceso de crecimiento, en fin, su carta de ciudadanía social, política y económica. Así es como las cooperativas constituyeron, por ejemplo, el principal modo de ejecución de programas de reforma agraria en los países en desarrollo.

Finalmente, en un período marcado por la intensificación de la guerra fría entre las superpotencias, cosa que en América Latina se agudizó a partir del triunfo de la Revolución Cubana, el cooperativismo parecía representar una tercera vía entre el capitalismo y el socialismo. En los esfuerzos por contener el avance de los movimientos revolucionarios, esfuerzos que alcanzaron su apogeo en nuestra región bajo la égida de la Alianza para el Progreso (Livinson y Onís, 1970), la fórmula cooperativa representaba el antídoto capaz de satisfacer las demandas reformistas —algunas de las cuales eran necesarias para la consolidación misma del capitalismo en América Latina— sin provocar, entretanto, rupturas drásticas o violentas en el sistema de propiedad.

Sin embargo, a la esperanza que significó el cooperativismo al inicio del decenio de 1960 correspondió igual cuota de desencanto al final del decenio.

2. *Las investigaciones realizadas por el Instituto de las Naciones Unidas de Investigaciones para el Desarrollo Social (UNRISD)*

Innumerables fueron los análisis acerca de los resultados alcanzados. Entre ellos, el que tuvo mayor impacto en el debate fue, sin duda, el estudio realizado por el UNRISD (1970). La investigación directa realizada entre 1968 y 1970 como parte del proyecto sobre cooperativas rurales e instituciones relacionadas como agentes de cambio dirigido, incluyó 40 estudios de caso de cooperativas individuales e instituciones afines en Asia (Sri Lanka, Irán, Bangladesh), Africa (Camerún, Ghana, Kenya, Tanzania, Túnez, Uganda y Zambia) y América Latina (Colombia, Ecuador y Venezuela)⁴. El propio título con que

⁴Los resultados del proyecto fueron publicados entre 1971 y 1972 en varios volúmenes de la serie *Rural Institutions*

fue publicada la versión en español del informe final del proyecto (*Cooperativismo: su fracaso en el Tercer Mundo*) (UNRISD, 1974) no dejaba margen a dudas sobre sus conclusiones.

La principal de ellas fue que "las cooperativas rurales en las regiones en desarrollo producen en la actualidad pocos beneficios a las masas de habitantes más pobres de tales áreas y no pueden considerarse, en términos generales, como agentes de cambio y desarrollo para tales grupos" (UNRISD, 1974).

En América Latina, según Orlando Fals Borda, quien estuvo a cargo de la evaluación de las cooperativas de la región para el proyecto de UNRISD, las cooperativas recibieron apoyo estatal por razones políticas, como un medio de pacificar a un campesinado rebelde y de aliviar los efectos adversos de las crisis económicas. Ello explicaría en cierta medida por qué las campañas de promoción cooperativa ocurrían generalmente en períodos de depresión y violencia.

Fals Borda consigna como uno de los determinantes de la conclusión general de que las cooperativas no habían sido agentes de cambio y habían deparado muy pocos beneficios a los sectores más pobres de la población, el hecho de que la mayoría de esos sectores no tenía ni la base de propiedad ni el acceso a recursos, cosa que provocaba su exclusión absoluta del esquema propuesto. Las experiencias más bien logradas habrían sido las cooperativas de afiliación restringida que, por eso mismo, tendían a transformarse en enclaves culturales, sitiados por la sociedad dominante. Además, el fortalecimiento de esas cooperativas significó el aumento de las diferencias de ingresos en su región, es decir, lo opuesto de los objetivos declarados para justificar el apoyo estatal.

Por otra parte, el estudio ha demostrado que las cooperativas de afiliación abierta tendieron a reproducir la estructura de la comunidad e incluso a transformarla, reforzando y profundizando las desigualdades preexistentes, una vez que los grupos más acomodados controlaban los comités y la administración de las cooperativas y tenían

influencia decisiva sobre la naturaleza de los beneficios y su distribución entre los socios.

Por último, los pocos casos en que las cooperativas fueron esencialmente organizaciones de los campesinos pobres de la comunidad, quedó patente su ineficacia para promover los intereses de sus socios. Sucedió lo mismo en los casos en que tenían éxito y, por lo tanto, amenazaban competir con los intereses privados ya establecidos. Se trató de minarlas mediante la remoción, incluso violenta, de sus dirigentes, llevándolas al quiebre a través de los mecanismos tradicionales de reducción artificial de precios o la restricción de créditos por la imposición de exigencias y garantías cada vez más inflexibles, o simplemente se transformaron en empresas capitalistas.

En tales circunstancias, que eran expresión de un contexto no propicio a la introducción de cooperativas como agentes de cambio estructural, las recomendaciones del UNRISD destacaron que "los esfuerzos gubernamentales serían más útiles si fueran dirigidos hacia la producción de los cambios sociales, económicos y estructurales deseables, por medios directamente orientados hacia la superación de los obstáculos para el progreso rural" (UNRISD, 1974, p. 13 de la versión española).

3. Resultados de otros estudios

Otras investigaciones corroboran en gran parte las conclusiones del UNRISD. Gunnar Myrdal (1968), por ejemplo, en su célebre estudio sobre el subdesarrollo, indicaba que sólo los estratos más altos podían aprovechar las ventajas ofrecidas por las cooperativas —y sacar provecho de los subsidios gubernamentales ofrecidos para su desarrollo. El resultado neto era crear más, y no menos, desigualdad.

Lo mismo ha concluido otro investigador que señala, a partir de la experiencia en la India, que el éxito de las cooperativas supone un mínimo de igualdad social, democracia política y viabilidad económica. Según Thorner (1962), a la gente le gusta pensar que un programa gubernamental para establecer cooperativas, bien pensado, bien apoyado y amplio, cambiará las estructuras de poder de la aldea; pero la evidencia sugiere que la estructura de poder de la aldea ha impuesto y seguirá imponiendo su propio modelo a las cooperativas.

and *Planned Changes*, de los cuales el volumen III trataba específicamente de las cooperativas y el desarrollo rural en América Latina. El informe final (UNRISD, 1974) recoge las conclusiones del proyecto así como la reacción de investigadores y representantes del cooperativismo mundial.

El trabajo de Uma Lele (1981) apunta también en esa misma dirección al señalar que, por una serie de motivos relacionados con las desigualdades en la distribución de ingresos y capitales, el costo de proveer servicios a los pobres es mayor que el de satisfacer a los estratos más altos. Ello supone el cumplimiento de una serie de requisitos para el establecimiento de cooperativas, como acceso a las innovaciones tecnológicas, existencia de infraestructura física y políticas favorables de precios.

Otros han subrayado, además, el carácter exótico de la doctrina cooperativa para las culturas latinoamericanas. Por ejemplo, Emilio Willens (1963) recuerda que las cooperativas que obtuvieron mayor éxito en la región fueron precisamente las que establecieron primero en Argentina, Brasil y Uruguay —y después se difundieron a todos los países— inmigrantes europeos, quienes traían consigo las tradiciones cooperativas y las características culturales de sus países de origen. Esa circunstancia se complica aún más si se consideran algunos aspectos étnicos que tornan bastante problemática una evaluación de los logros del cooperativismo en los países del Caribe, en la medida en que diferencias étnicas interfieren con distinciones que son puramente de clase y las relativizan (Huizer, 1983 y Moreno, 1983).

En un trabajo realizado hace pocos años por Roberto Jiménez (1980), a pedido de la CEPAL, se adoptó una visión menos crítica de la evolución

del cooperativismo en América Latina y el Caribe al destacar, por ejemplo, que las cooperativas han tenido algún impacto positivo en las diferencias de ingresos de los estratos más bajos, han introducido un elemento de estabilidad en el empleo popular y significaron una oportunidad de incorporación de la mujer al trabajo productivo. Jiménez reconoce que en lo que se refiere a la participación, ésta ha sido de tipo formal y ha estado frecuentemente dominada por los más acomodados.

Para finalizar este breve análisis de las principales evaluaciones realizadas en el último decenio sobre el cooperativismo, se podría decir que tanto los estudios del UNRISD como de otros investigadores ofrecen abundantes pruebas de que si bien es cierto que las cooperativas pueden brindar algún grado de protección a pequeños productores y a consumidores, no lo es menos que, en su interior, los miembros más acomodados han logrado apropiarse de una parte mucho más considerable de los beneficios que la inmensa mayoría de socios de bajos ingresos, y frecuentemente a costa de éstos.

Esto significa, que el intento de hoy de rescatar la esencia de las formas asociativas para la creación de un estilo participativo de desarrollo exige que se replanteen los enfoques utilizados para evaluar la situación actual, analizar las perspectivas del futuro y proponer políticas gubernamentales.

IV

Lineamientos conceptuales para el estudio del cooperativismo y de la participación popular en América Latina y el Caribe

1. *Cooperativismo, estilos alternativos de desarrollo y democracia*

Ya se afirmó que recobran vigencia en el período actual, más que en cualquier otro de la historia reciente de América Latina y el Caribe, los ideales de libertad, justicia social y equidad. Se llamó

la atención también sobre el hecho de que los procesos de transición hacia la democracia sólo podían considerarse exitosos en la medida en que propiciaran el ejercicio de esos ideales en la vida cotidiana de cada individuo. Entendemos además que distintos actores sociales, exponentes de diferentes proyectos destinados al reorde-

namiento de las economías y sociedades latinoamericanas, tenderán a desempeñar un papel fundamental en la búsqueda de caminos para superar la crisis que se ha agudizado en el último decenio.

Gran parte de los esfuerzos que se hacen hoy en nuestra región tienen por objeto precisamente identificar de qué actores sociales se trata, cuáles son sus orientaciones y en qué grado sus proyectos de sociedad tienden a profundizar la democracia.

Efectivamente, en un momento como el actual, más allá de la búsqueda de fórmulas mágicas para superar tan sólo las manifestaciones inmediatas de una crisis mucho más profunda —y que se resumen en la cuestión del endeudamiento externo—, se advierte un intento persistente por definir las reglas mínimas del juego democrático, a través del cual los actores sociales comprometidos con el fortalecimiento de regímenes pluralistas procuran garantizar la ampliación de espacios de participación y fomentar las formas de organización autónoma.

Nadie más cree en la democracia formal, parlamentaria, como un fin en sí mismo, lo que explica en gran medida que hayan perdido gravitación entre amplios sectores los modelos tradicionales liberales, desarrollistas, reformistas y revolucionarios.

La propia demanda actual de democracia tiene nuevas perspectivas. Si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponía límites 'naturales' a la participación de amplios sectores sociales, puesto que las decisiones económicas se basaban fundamentalmente en una racionalidad técnica a la cual era ajena la idea de participación (que se suponía obedecer a una irracionalidad política, como forma de resolución de conflictos), hoy se ha demostrado que esos límites son mucho más creados, por lo tanto políticos, que naturales. Se trata, en verdad, de límites impuestos —sea por la adhesión a criterios rígidos de economía de mercado, sea por la planificación económica como una imagen de la sociedad ideal— a las demandas sociales concretas.

Ello ha producido un cambio notable en la forma de plantearse la relación entre economía y democracia. Como lo sintetiza Faletto (1983, p. 33), "la preocupación actual conlleva a que toda opción económica, y por consiguiente cualquier

estilo alternativo, debe responder a las preguntas de ¿qué grados de libertad otorga? y si se orienta a profundizaciones democráticas o las excluye". Desde nuestro punto de vista, lo mismo se aplica al tratamiento actual de las cuestiones relacionadas con el cooperativismo.

2. *La cooperativa como posible actor social*

Por razones análogas, deja de tener importancia la búsqueda casi desesperada de cuál sería 'el' grupo social o 'la' clase portadora de los valores subyacentes a tal o cual modelo.

Como ha afirmado Bennett (1983), si se constata el carácter nítidamente social de las necesidades humanas y se acepta además que los valores atribuidos a ellas reflejan el interés particular de una clase o grupo, sería un retroceso proponer que la opción socialmente 'mejor' o más justa —más participativa y más democrática en cuanto al respeto de los derechos de las mayorías y de las minorías— constituya el privilegio de una clase o grupo.

El enfoque o la orientación que se intenta delinear aquí para las cuestiones relacionadas con las formas asociativas y la autogestión parte, por tanto, del supuesto de que organizaciones tales como las cooperativas puedan constituirse en actores sociales importantes en los próximos años.

Debe tenerse en cuenta, desde luego, que la elección del cooperativismo es en cierta medida arbitraria. No se la debe tomar en absoluto como una respuesta sino como una hipótesis de trabajo. Hay que rechazar de plano cualquier intento de definir actores sociales —cooperativas— a partir de categorías ocupacionales —socios de cooperativas— o de posiciones relativas en la estructura socio-ocupacional, definidas 'objetivamente', puesto que los actores no se constituyen primero como categoría/actor y luego como exponentes de una determinada orientación de acción, sino que es la orientación de acción la que define una categoría social como actor. Es decir, la persistencia del cooperativismo en la región es desde luego una condición necesaria pero no suficiente para que las cooperativas se transformen en actores sociales de importancia.

En segundo lugar, hay que rechazar con igual vigor enfoques que sólo conducirían a la reiteración de los errores del pasado. Por ejem-

plo, postular *a priori*, como se ha hecho frecuentemente, que las cooperativas constituyen una alternativa a la empresa capitalista y que su promoción significa, por definición, mayores posibilidades de participación para los sectores populares y la mejoría de la calidad de sus vidas, además de engañoso, es falso. Uno de los aspectos que ha favorecido la generalización del cooperativismo es, precisamente, el que estas organizaciones puedan funcionar —y de hecho funcionan— en cualquier sistema económico y en cualquier régimen político, siempre que su existencia no se prohíba expresamente. Aunque su funcionamiento, su eficiencia y los beneficios que puedan ofrecer a los socios estén condicionados por los sistemas en que operan, no hay ninguna relación definida entre el tipo de sistema social y el número y la importancia de las cooperativas.

Hay que reconocer, además, a la luz de la historia reciente, que las cooperativas no pueden significar la única solución para aquellos cuyo solo capital es la miseria. Los problemas sociales de carácter estructural sólo pueden ser resueltos por el conjunto de la sociedad, en un proceso en que modelos específicos de organización se comportan como variables dependientes.

3. Cooperativismo y participación popular

Igual dosis de cautela se aplica cuando se plantea la relación entre cooperativismo y participación popular, que asume muchas veces un carácter teleológico y, por ende, mistificador.

Existen, en primer lugar, diversos interrogantes en torno al concepto mismo de participación y su significado actual para los sectores populares. A pesar del intenso debate a ese respecto en los últimos años, sigue la pregunta ¿participación, para qué? ¿Para superar la enajenación, especialmente la enajenación del poder (un movimiento cooperativo que podría dejar fuera la dimensión del poder global y, por lo tanto, reforzar los aspectos corporativos)? ¿Para cambiar la división social del trabajo, en su dimensión corporativa? ¿Como una estrategia para la resolución de conflictos entre diversos grupos sociales? ¿Como una demanda de autogobierno o de más intervención del Estado? ¿Como una estrategia para la realización de la ciudadanía?⁵

Por otra parte, nunca estará demás recordar que las estructuras organizacionales del III Reich

hasta hoy se consideran como las más participativas de que se tiene noticia —muchos las identifican incluso como precursoras de las teorías modernas del desarrollo organizacional y de la administración participativa (Singer y Wooton, 1976).⁶ Pocos, sin embargo, estarían dispuestos a defender los resultados de tamaña participación.

Lo que sí nos parece más importante, y menos proclive a ser utilizado como fetiche, es precisar las relaciones entre un determinado modelo organizacional y las demás instituciones que componen su entorno —así como los centros de poder— ya que esas relaciones son las que determinan los resultados, y no las características específicas (o deseadas) de un tipo particular de organización.

Lo que antes era aceptado como verdad incuestionable, o sea, que la cooperativa promueve la participación popular y contiene todos los ingredientes de una sociedad democrática y solidaria, se transforma hoy en pregunta: ¿puede el cooperativismo satisfacer las demandas actuales de democracia, en el sentido de permitir un mayor control ciudadano frente al Estado y al capital?

⁵Las tensiones subyacentes a esas y otras cuestiones relacionadas con la participación se analizan en Guimarães (1985); Wolfe (1984a); CEPAL (1982); y Naciones Unidas (1982).

⁶Muchos estudiosos postulan la necesidad de analizar los procesos de cambio social dirigido no a partir de los objetivos declarados o de los modelos aplicados, sino que de la perspectiva de los resultados concretos obtenidos puesto que los 'agentes' promotores del cambio están siempre decididos a trabajar por las transformaciones que tienen sentido sólo a partir de sus paradigmas personales respecto de cuál es el orden ideal para las relaciones sociales (Guerreiro Ramos, 1976, p. 268). Para los que creen en las cualidades intrínsecas de los modelos de cambio social, y que justifican su aplicación por encima de cualquier duda, nada más apropiado (y sobrio) que las palabras de Albert Speer: "Había muchos hombres decentes y bien intencionados en la Alemania nazi y ellos no fueron capaces de evitar el más grande derramamiento de sangre registrado en la historia. El monstruo institucional y tecnológico de la destrucción en masa puede muy fácilmente asumir un impulso propio, llevando al mundo a la total aniquilación. Una vez que la bestia está libre, sólo puede viajar en una dirección. El descenso al infierno puede significar una carrera estimulante y divertida, pero no representa un billete sólo de ida. Yo lo sé, yo estuve allá, aún estoy" (entrevista de E. Norden, *Playboy*, junio de 1971, p. 202).

4. Marco general para el desarrollo del tema y sugerencias para futuras investigaciones

Así pues, se propone considerar las cooperativas y otras formas asociativas no como una alternativa económica a la tradicional unidad capitalista de producción, en que se suelen polarizar las distinciones entre propiedad individual y propiedad colectiva, crecimiento frente a distribución, y otras parecidas, y donde el objeto de análisis es determinar las condiciones económicas, políticas, culturales e institucionales para el surgimiento y desarrollo de cooperativas.

Se propone, en cambio, partir de la existencia misma de las cooperativas y verificar sus repercusiones sociales y políticas; y a la vez prestar una atención especial a cuestiones microeconómicas de eficiencia y competitividad. Especial relieve tendrá la dimensión social y política de las cooperativas, como un modo de socialización incipiente o como un proceso de toma de conciencia de los sectores populares. El objeto de análisis pasará a ser el modo de inserción de las cooperativas en la economía y en la sociedad nacional, las relaciones entre los socios, las relaciones entre socios y asalariados, etc.

Para esos fines podríamos contentarnos, como punto de partida, con considerar al cooperativismo no necesariamente como un movimiento social en la acepción de Enzo Faletto (1983), de movimientos que generan contramodelos de sociedad ya que "enfrentan problemas que conciernen al conjunto de la sociedad, lo que los distingue de un grupo de presión cuyos problemas son particulares o corporativos", sino como un proceso educativo que permite el surgimiento de una identidad colectiva y el aumento de capacidad de organización y movilización de los sectores populares. De nuevo, pasa a ser más importante que analizar el cooperativismo de partida como un movimiento social, precisar sus relaciones con otros movimientos populares afines: sindical, poblacional y campesino.

Cabe, por consiguiente, orientar el tratamiento del tema a través de dos vertientes o dimensiones. Investigar, en primer lugar, la anatomía del fenómeno cooperativo, procurando identificar dónde operan las cooperativas, con qué organización del trabajo y estructura de producción, con qué niveles de participación de sus socios y de eficiencia. En segundo lugar, descri-

bir la ecología del cooperativismo; es decir, sobre la base de su simple existencia, precisar, mediante análisis de las relaciones que entablan en el medio social, cultural, económico y político en que están insertas, las repercusiones de su existencia en otras esferas de la realidad, tales como los partidos políticos, los sindicatos o el mercado.

Con esa perspectiva y teniendo como marco de referencia conceptual lo que se ha desarrollado hasta aquí, se sugerirán algunas de las necesidades más inmediatas de investigación. En primer lugar, se deberían concentrar los esfuerzos en el análisis de las características de los movimientos asociativos, cooperativos y de autogestión locales sobre todo en sus aspectos económicos y sociales.

Por un lado, habría que caracterizar el tipo de actividades a que se dedican esas organizaciones en cada país; su distribución y localización geográfica; tamaño y estructura de producción; las modalidades y diferencias de ingreso, principalmente entre los niveles técnicos y administrativos, y entre socios y asalariados; y, finalmente, los mecanismos y posibilidades de integración económica, tanto entre mercados como entre unidades productoras, la participación de las cooperativas en el producto nacional y sectorial, y en las exportaciones. Es preciso asimismo examinar el impacto de estas organizaciones en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo, especialmente en lo que toca a la situación de los grupos jóvenes y de la mujeres.

Por otro lado, parece una tarea urgente determinar la composición social de las cooperativas (sexo, edad, extracción social y categoría ocupacional), así como la naturaleza del proceso de toma de decisiones, principalmente las que se refieren a la introducción de cambios tecnológicos y a la distribución del excedente. En relación con este último aspecto, sería de interés analizar la función de los agentes externos no sólo en la creación y operación de organizaciones de tipo asociativo, cooperativo y de autogestión, sino también los límites que la presencia de un elemento dinámico externo impone a la permanencia y autonomía de esas organizaciones.

Finalmente, tendría especial importancia, según el enfoque adoptado en el presente trabajo, identificar y analizar las principales demandas de orden político que emergen del movimiento asociativo, cooperativo y de autogestión, así como los

mecanismos y pautas de articulación con otros movimientos populares (poblacional, sindical, campesino, comunitario) y con los partidos políticos.

V

Algunos aspectos de orden metodológico

Resulta difícil abordar sólo algunos aspectos metodológicos relacionados con el tema del cooperativismo y de la participación popular. La cuestión metodológica constituye, en realidad, el interrogante fundamental para el tratamiento del tema y debería ser objeto de una investigación específica.

1. *Cooperativismo, autogestión y organizaciones populares*

Existe consenso de que todavía no se ha logrado identificar las formas y estrategias para comprender la realidad de las organizaciones populares sin imponerse una lógica y un orden arbitrario que sólo tienen sentido para el observador y que, frecuentemente, sirven mucho más para confundir que para aclarar las dinámicas de esas organizaciones.

Valdría la pena por lo tanto registrar aquí la importancia de buscarse estrategias alternativas, tales como las propuestas por la llamada investigación/acción o investigación participativa, que en su intento de desmistificar tanto la investigación económica cuanto la investigación de tipo sociológico o antropológico, transformándolas en instrumento de cambio de la sociedad y comprometiendo investigadores con la realidad del objeto estudiado, permite que los sectores involucrados en las organizaciones populares asuman el papel de sujeto de su propia investigación.

Con esa perspectiva no pareciera presentar grandes problemas el hecho de considerar en forma ambigua, tal como se hizo aquí, el concepto de 'organización popular' englobando modelos aparentemente tan distintos, como las cooperativas, formas asociativas (¿precooperativas?), empresas de autogestión y otras. No se quiere decir con eso, en absoluto, que no existan diferencias marcadas entre cada modelo organizacional.

Sin embargo, desde que se manifieste y se suponga la existencia, por así decirlo, de una ambigüedad todavía no resuelta, y además, desde que se defina como objetivo tanto del análisis cuanto de las acciones, no el modelo *per se* sino que su significado para la transformación de las estrategias de sobrevivencia de los sectores populares en proyectos de nuevas relaciones sociales y económicas (o el "estilo alternativo de desarrollo" como quieren algunos), no creemos que tal postura se transforme en obstáculo metodológico para enfocar el tema.

Por el contrario, se considera que el propio desdoblamiento futuro de las propuestas introducidas a través del presente artículo, y el resultado de la relación con las organizaciones populares mismas, es lo que irá determinando probables correcciones, tanto metodológicas como de otro carácter.

2. *El cooperativismo en el contexto latinoamericano*

Lo que sí debería constituir motivo inmediato de preocupación y discusión son los aspectos que, más que las distinciones en la forma de organización, dicen relación con el medio donde operan las organizaciones populares, sea rural o urbano; con los contenidos de clase de esos movimientos y con las orientaciones valorativas de los que buscan afiliarse a ellas.

Eso se justifica de manera especial por tratarse de América Latina y el Caribe, puesto que el cooperativismo ha asumido en nuestro contexto significados muy distintos a los que prevalecieron en otras partes, principalmente en el Viejo Mundo. Mientras los precursores europeos del cooperativismo, desde Robert Owen (inicios del siglo xix) hasta Bernard Lavergue (inicios del siglo xx) e incluyendo a Fourier, Rochdale, Raiffeisen y otros, llegaron al cooperativismo a partir de concepciones ideológicas respecto del ordena-

miento de las relaciones sociales, el cooperativismo latinoamericano, si es que puede caracterizarse como tal, se refiere ante todo a prácticas sociales que no están necesariamente asociadas con una determinada concepción del mundo (aunque por cierto 'crean' las opciones ideológicas más diversas).

En un contexto histórico fuertemente dependiente en lo económico y marcadamente autoritario en lo social y lo político, las cooperativas adquieren diferentes significados, en diversos momentos históricos y para distintos sectores sociales. En algunos momentos constituyen nada más que una estrategia transitoria de sobrevivencia de sectores populares, como lo demuestra el crecimiento de cooperativas de trabajo en situaciones de agudización del desempleo urbano.

En muchas oportunidades representan una estrategia de defensa contra la represión política, como una forma de mantener organizados a los miembros de movimientos sociales que no comparten necesariamente la doctrina cooperativa desde un punto de vista ideológico, de la construcción de una 'nueva' sociedad, sino que adoptan la forma cooperativa simplemente por ser el único espacio de participación aún tolerado por las autoridades gubernamentales.

Finalmente, pueden constituir, principalmente para los sectores de clase media, un modo de acceder a bienes o servicios en condiciones ventajosas frente a las prevaletentes en el mercado, tal como ocurre con muchas cooperativas de consumo y de ahorro y crédito —es decir—, como una forma de democratizar el capitalismo dependiente y concentrador.

3. *Definición del espacio en que actúan las cooperativas*

Precisamente por la preocupación de ubicar el tratamiento del tema en el contexto latinoamericano se ha insistido, desde el punto de vista metodológico, en la necesidad de precisar el espacio económico (¿brazo auxiliar del capitalismo dependiente?), social (¿amortiguador de las tensiones provocadas por patrones de acumulación excluyentes?) e incluso geográfico (rural/urbano) en que actúan las cooperativas. Eso implica distinguir, de partida, las unidades cooperativas de los movimientos cooperativos.

Implica también, con relación a las primeras,

distinguir las cooperativas de forma (empresas capitalistas que solamente adoptan la personería jurídica de cooperativa) y las cooperativas de fondo (donde predomina el trabajo solidario, la participación en las decisiones, el principio de "un hombre, un voto").

4. *Cooperativas de producción, de consumo y de prestación de servicios*

Por otra parte, si lo importante no es el cooperativismo en sí, sino que la relación cooperativismo-democracia-estilo de desarrollo, pasan a ser decisivas las relaciones entre las cooperativas y los centros de poder, lo que significa diferenciar, por ejemplo, las cooperativas de producción, las de consumo y las de prestación de servicios.

Si partimos del supuesto, tal como se hizo aquí, de que en la discusión sobre estilos, democracia y cooperativismo el concepto fundamental, y que debe orientar todos los esfuerzos en esa área, es el de democracia entendida como pluralidad de opciones, modelos y prácticas sociales, ya no se trata entonces de redefinir todas las relaciones sociales a partir de la doctrina cooperativa, sino que, a través del fortalecimiento de organizaciones cooperativas lograr la democratización de los sistemas existentes, tanto los de economía de mercado como los de mercado regulado y de planificación central (y que muchas veces se mezclan en una misma sociedad). En ese sentido, el impacto que produce el funcionamiento de cooperativas de producción, de consumo y de prestación de servicios es sin duda muy distinto.

5. *Cooperativismo y transnacionalización*

Un último aspecto de carácter metodológico que debiera merecer una atención especial es que tanto los análisis del fenómeno cooperativo cuanto las propuestas de difusión y fortalecimiento del modelo cooperativo adolecen del supuesto de que éstas operan en una economía cerrada.

Si la tendencia actual, especialmente en nuestros países, es la del predominio del capital financiero, su internacionalización, así como la internacionalización del circuito de generación y difusión de tecnología, que a su vez fortalece las inclinaciones nacionales hacia la centralización,

concentración y, por ende, el autoritarismo, habría que precisar las relaciones entre cooperativas al nivel internacional. Asimismo, habría que identificar los límites que esa tendencia impone al fortalecimiento y eventual predominio del modelo cooperativo, y a la viabilidad de constituirse en un modelo alternativo.

A nivel microsocia l eso significa también

identificar los sectores donde las cooperativas, por sus características organizacionales y por su racionalidad económica, tienen mejores posibilidades de florecer (¿aquellos en que el factor trabajo es el preponderante?), y aquellos en que no se han revelado como alternativa más adecuada (¿sectores en que el ritmo de obsolescencia tecnológica es el más intenso?).

Bibliografía

- Bennett, J. (1983): Agricultural cooperatives in the development process. Perspectives from social science. *Studies in comparative international development*, vol. XVIII.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1983): *Boletín demográfico*, Año XVI, N° 32, junio.
- (1982): *Boletín demográfico*, Año XV, N° 29, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1982): *La participación popular en el desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/L.264). Santiago de Chile.
- (1983): *Anuario estadístico de América Latina 1981* (E/CEPAL/G.1281). Santiago de Chile.
- (1984): *Anuario estadístico de América Latina 1983* (E/CEPAL/G.1313). Santiago de Chile. [Cubre años 1982 y 1983.]
- Faletto, E. (1983): *Notas sobre estilos alternativos de desarrollo, política y movimientos sociales*. Santiago de Chile, FLACSO, documento de trabajo N° 156.
- Guerreiro Ramos, A. (1976): Theory of social systems delimitation. *Administration and society*. Vol. 8, N° 2, agosto.
- Guimarães, R. (1985): *Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES, documento SD-16.
- Huizer, G. (1983): The politics of rural development in Latin America. Constraints on cooperatives and popular participation. *Boletín de estudios latinoamericanos y del Caribe*, N° 35, diciembre.
- Jaramillo, F. de P. (1984): *Políticas nacionales de desarrollo cooperativo* (OEA/Ser. H/XIV CEPICIES/987). Documento preparado para la Reunión Técnica sobre Desarrollo y Promoción de Cooperativas (San José, Costa Rica, 5 a 7 de junio)
- Jiménez, R. (1980): *Organización popular para la producción. Elementos preliminares para la evaluación*. (E/CEPAL/PROY.1/R.41). Santiago de Chile.
- Lele, U. (1981): Cooperatives and the poor: a comparative perspective. *World development*, vol. 9.
- Livinson, J. y J. de Onts (1970): *The Alliance for Progress lost its way. A critical report on the Alliance for Progress*. Chicago: Quadrangle Books.
- Moreno, J. (1983): Agricultural cooperatives in Surinam. Complex problems and policy responses. *Boletín de estudios latinoamericanos y del Caribe*, N° 35, diciembre.
- Myrdal, G. (1968): *Asian drama. An inquiry into the poverty of nations*. Nueva York: Pantheon.
- Naciones Unidas (1982): *Participación popular. Informe del Seminario Internacional, Ljubljana, Yugoslavia, 15 al 25 de marzo de 1982* (TCD/Sem. 82/2).
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1984): *La situación actual de las cooperativas en América Latina y el Caribe* (OEA/Ser. H/XIV CEPICIES/980). Washington D.C. (Preparado para la Reunión Técnica sobre Desarrollo y Promoción de Cooperativas, San José, Costa Rica, 5 a 7 de junio de 1984.)
- Rama, G. y E. Faletto (1985): Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social. *Revista de la CEPAL*, N° 25, abril.
- Singer, E. y L. M. Wooton (1976): The triumph and failure of Albert Speer's administrative genius. Implications for current management theory and practice. *The journal of applied behavioural sciences*, vol. 12, N° 1.
- Thorner, D. (1962): Context for cooperatives in rural India. *The economic weekly*, número anual, febrero.
- UNRISD (Instituto de las Naciones Unidas de Investigaciones para el Desarrollo Social) (1974): *Rural cooperatives as agents of change: a research report and a debate*. Ginebra, Report N° 74.3 [Publicado en español por la Editorial Punta de Lanza con el título *Cooperativismo: su fracaso en el Tercer Mundo*, Bogotá, 1977.]
- Willens, E. (1963): *El cambio cultural dirigido*, Bogotá, Facultad de sociología.
- Wolfe, M. (1984a): Participación: una visión desde arriba. *Revista de la CEPAL*, N° 23, agosto.
- (1984b): *En pos de alternativas democráticas* (E/CEPAL/R. 351). Santiago de Chile.

Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico

*Raúl Prebisch**

La exigencia de generar divisas para cancelar los intereses de la deuda externa coloca otra vez sobre el tapete el tema de las relaciones comerciales entre centros y periferia, de la potencialidad que ellas encierran y de los obstáculos que las limitan.

El autor comienza por reiterar la persistencia de las causas estructurales que generan el desequilibrio comercial de los países de la periferia—vinculadas directamente a la evolución de la elasticidad-ingreso de los precios internacionales de los productos manufacturados y primarios (excepto petróleo)— y las soluciones con que dichos países han procurado enfrentarlo. Entre dichas soluciones examina en particular la sustitución de importaciones de los centros y la exportación de manufacturas hacia ellos.

La apertura de los mercados de los centros a las manufacturas de la periferia sería una medida de enorme potencialidad para esta última pero la variada gama de trabas y restricciones existentes no lo inclina hacia el optimismo. Por ello afirma que, en tales circunstancias, debe reverdecerse la antigua idea de la sustitución de importaciones en el amplio marco de la integración regional. No se trata de aplicar nuevamente políticas ideadas hace varios decenios; ellas pueden constituir una solución al desequilibrio externo siempre que se las adecúe a la situación actual y se eviten los errores cometidos en el pasado. Ante un comercio mundial que se cierra, ellas representan un ingrediente ineludible en cualquier estrategia razonada de desarrollo.

*Director de la Revista de la CEPAL.

I

Innovación y diversificación de bienes y servicios y sus consecuencias sobre el intercambio

La revolución tecnológica que viene ocurriendo en los centros, los acontecimientos monetarios de Estados Unidos, y los grandes desequilibrios en las relaciones económicas internacionales plantean problemas muy serios para la periferia latinoamericana.

En artículos anteriores publicados en esta revista hemos sostenido una serie de tesis que son de gran atinencia con el tema del presente artículo.

Hemos tratado de demostrar que en el desarrollo histórico de los centros, como en los tiempos presentes, los grandes incrementos de productividad que el progreso técnico ha traído consigo no se han manifestado correlativamente en el descenso de los precios. La razón de esta diferencia de tanta importancia radica en la diversificación continua que las innovaciones tecnológicas traen en los bienes y servicios. Conforme aumenta el ingreso global, debido a la creciente productividad, la demanda se desplaza principalmente hacia nuevas formas de bienes y servicios antes que a los que ya venían produciéndose. Esta diversificación se da en los bienes manufacturados y no en los alimentos y otros bienes primarios donde el cambio y la diversificación son muy limitados.

Este fenómeno basta para explicar la tendencia al deterioro de los precios de los productos primarios en relación con los bienes manufacturados. Desde los primeros tiempos de la CEPAL hemos explicado que esta tendencia influía muy seriamente en las relaciones entre los centros y la periferia. Más aún, conforme el progreso técnico va penetrando en esta última y elevando el ingreso, se manifiesta también el mismo fenómeno de diversificación incesante de la demanda, acentuada generalmente por las grandes fallas en la distribución del ingreso.

La periferia se encuentra así expuesta a un fenómeno de desequilibrio exterior a medida que avanza el proceso de desarrollo, que tiene que rectificarse para que éste pueda cumplirse.

En efecto, la diversificación de la demanda impulsa a las importaciones a crecer con ritmo generalmente muy elevado, mientras las exportaciones de productos primarios, salvo las de petróleo, tienden a crecer con un ritmo relativamente lento. Este fenómeno viene dándose de tiempo atrás, sometido siempre a las consecuencias de los ciclos de los centros.

Los economistas de los centros en general atacaron primero la industrialización de la periferia, que se inició durante la gran depresión mundial, y después han abominado de la sustitución de importaciones, recomendando en su lugar a la periferia exportar manufacturas para hacer frente a aquella tendencia al desequilibrio.

Hay países en la periferia latinoamericana que tomaron seriamente este consejo y emprendieron un gran esfuerzo de exportación. Sucede sin embargo que cuando estas exportaciones empezaron a competir con la producción de los centros, éstos no tardaron en someterlas a serias restricciones. Explícanse estas restricciones por el desempleo que el debilitamiento dinámico de los centros ha traído consigo en tiempos recientes. Sin embargo, en los largos años de prosperidad que terminan en la primera mitad de los años setenta, donde en algunos países no solamente no hubo desocupación sino que se admitieron trabajadores extranjeros, no se dió un esfuerzo manifiesto para desbaratar el tratamiento arancelario adverso que sufren no solamente los productos primarios sino también los bienes manufacturados provenientes de la periferia.

En UNCTAD se desarrollaron intensos esfuerzos para cambiar este estado de cosas sin resultados positivos. Esto me hace pensar que hay factores muy serios que se oponen a una política de liberalización de las importaciones provenientes de la periferia. En efecto, en esos años de prosperidad en las grandes rondas de negociaciones del GATT (Kennedy y Tokyo) las tarifas aduaneras se redujeron a un nivel muy bajo, pero esto concierne principalmente al intercambio de los centros, que en gran parte está dado precisamente en aquellos bienes en donde es muy intenso el proceso de diversificación debido a las continuas innovaciones tecnológicas, y por el impulso de las compañías transnacionales, las que al realizar estas innovaciones han intervenido activamente en dicho intercambio, el que alcanzó cifras extraordinariamente altas. No es

extraño entonces que la periferia, que había empezado a exportar bienes tecnológicamente poco avanzados y de muy escasa diversificación, haya quedado notoriamente a la zaga en esta expansión del intercambio de manufacturas.

Ya he señalado que existen factores que explican la adversa reacción de los centros a la importación de manufacturas provenientes de la periferia. Creo que para comprender este hecho es indispensable recordar el papel dinámico del excedente económico de las empresas que he procurado explicar en artículos anteriores.¹ En el excedente se manifiesta principalmente el fruto de la creciente productividad del sistema que no se transfiere a la fuerza de trabajo. Esto tiene profunda significación dinámica puesto que del excedente sale una parte considerable de la acumulación de capital de las empresas. Así, conforme evoluciona la demanda hacia una creciente diversificación, se desplaza también la inversión de capital para producir los bienes que se diversifican. La competencia entre las empresas se dirige a ganar mercados en el proceso de diversificación más que al descenso de los precios, salvo en aquellos bienes superados por otros provenientes de aquellas incesantes innovaciones.

Hay aquí un hecho que tiene que subrayarse: ese desplazamiento de las inversiones se realiza gracias al crecimiento del excedente y ese crecimiento ocurre precisamente porque no bajan en general los precios de las manufacturas gracias a la diversificación. Si no hubiera diversificación, gracias a incesantes innovaciones, el consumo tendería a saturarse.

Este es un fenómeno característico del desarrollo capitalista. Sucede sin embargo que cuando las importaciones de la periferia adquieren capacidad competitiva, al combinarse el progreso técnico con salarios relativamente bajos, esta competencia se realiza mediante la baja de precios y afecta adversamente el crecimiento del excedente y la aptitud de las industrias afectadas por la competencia para desplazarse mediante inversiones en el proceso de diversificación o aumento de su productividad. Explícase así la resistencia de empresas y trabajadores a las im-

¹Véase en especial "La periferia latinoamericana en la crisis del capitalismo", *Revista de la CEPAL*, N° 26, agosto de 1985.

portaciones provenientes de la periferia. Es claro que a este fenómeno se agrega actualmente el desempleo que, como hemos dicho, proviene del entorpecimiento dinámico de las economías de los centros.

Los centros han venido defendiéndose con toda suerte de medidas restrictivas que se toman unilateralmente al margen de los compromisos del GATT. Estamos pues presenciando un fenómeno que no se había dado antes en el desarrollo capitalista y que, a mi juicio, es de carácter estructural y que si bien hasta ahora ha alcanzado moderadas proporciones, podría llegar a ser de gran importancia, conforme se vayan agregando otros a los pocos países periféricos que han aprendido a exportar manufacturas. Frente a ello es el caso preguntarse si, aun cuando se restableciera la dinámica de los centros, éstos estarían dispuestos a liberalizar las importaciones provenientes de la periferia.

Sin embargo, siguen proclamando la necesidad de liberalizar el intercambio. No ha disminuido su adhesión a los principios neoclásicos que han vuelto a adquirir gran relevancia tanto

internamente como en las relaciones internacionales. Se mantiene la pureza de la doctrina acaso porque ello contribuye a aliviar la conciencia de quienes en la práctica la están violando. (A Dios rogando y con el mazo dando).

Todo ello es muy lamentable porque tales restricciones privan a unos y otros de las ventajas del intercambio de bienes tecnológicamente avanzados de los centros con bienes menos avanzados de la periferia, con indiscutibles ventajas recíprocas. Pero ¿cuál es la solución? Por supuesto que la solución no está en mantener o acentuar esas restricciones ni en eliminarlas completamente sino en regular el intercambio en forma tal que la periferia pueda participar en el incremento del consumo de los centros sin provocar trastornos. En efecto, si desea atacar su tendencia al desequilibrio externo, la periferia tendría que bajar sus precios en las industrias respectivas, lo cual disminuiría su capacidad de acumulación; también las empresas pertinentes de los centros sufrirían los trastornos a que antes me he referido. Hay pues que buscar fórmulas que aseguren las ventajas del intercambio recíproco.

II

Importancia de la protección

Pero los centros se opusieron, primero a la industrialización periférica y después a la sustitución de importaciones, mediante la protección aduanera. En la CEPAL, desde los primeros tiempos, sostuvimos que la protección era indispensable a fin de hacer frente a la superioridad técnica y económica de aquéllos. Desgraciadamente, la protección ha sido por lo general muy exagerada, si no abusiva, y se mantuvo por mucho tiempo sin estimular a las industrias a que redujeran sus costos de producción, punto sobre el cual volveremos más adelante. Los adeptos a las doctrinas neoclásicas impugnan la protección. Terminan admitiendo la industrialización pero siempre que ella sea un fenómeno espontáneo y no el resultado de la intervención del Estado en el juego de las fuerzas del mercado. Lo más que llegaron a admitir fue el recurrir a la devaluación monetaria a fin de lograr efectos similares a los

de la protección. Pero acaso no comprendieron cabalmente que la devaluación traería consigo el descenso de los precios internacionales de los bienes primarios que eran competitivos. Recuerdo que medidas de esta naturaleza fueron recomendadas a nuestros países por técnicos del Fondo Monetario Internacional; cuando se les hacía notar este efecto adverso sobre los precios dijeron que podía subsanarse estableciendo impuestos a las exportaciones, con lo cual contradecían su propia doctrina liberal, puesto que un impuesto a las exportaciones significa una intervención del Estado en las fuerzas del mercado similar a la del impuesto a las importaciones. Si recuerdo esto es para señalar que nuestros fenómenos no siempre han sido objeto de clara comprensión en el pensamiento de los centros.

Más de una vez me ha preocupado en tiempos recientes por qué en lugar de las restricciones

que los centros aplican a las importaciones periféricas no se recomienda la devaluación a fin de poner a las industrias de los centros afectadas por la competencia en condiciones de resistirla, bajando en esta forma los salarios reales. Baste mencionar este solo hecho para darse cuenta de la índole de estas recomendaciones puesto que aun en los casos que esta medida hubiera sido social y políticamente viable, el descenso de salarios habría llevado también al deterioro de los precios de todas las industrias que son competitivas, esto es, al deterioro de la relación de precios del intercambio de los centros.

En verdad, las teorías económicas no siempre prevalecen por su rigor científico sino por los intereses que favorecen, y esta consideración me lleva a otro aspecto del tema que estamos analizando. En otro lugar me referí a la oposición de los economistas de los centros a la industrialización periférica. Desde sus primeros tiempos la CEPAL sostuvo que la industrialización era una exigencia insoslayable del desarrollo. Esta tesis nuestra fue comentada a comienzos del decenio de 1950 por el Profesor Jacob Viner, una de las autoridades más conspicuas en materia de comercio internacional. Como nos ha sucedido con frecuencia, el Profesor Viner había leído versiones indirectas de nuestras ideas y así, para impugnar la tesis de la industrialización, nos atribuyó el concepto según el cual la agricultura empobrecía a los pueblos en tanto que la industria elevaba su bienestar. Cuando pocas semanas después fui invitado para ocupar la misma cátedra en la Universidad de Brasil expresé: ¿cómo podría yo sostener esa idea tan peregrina si mi país, la Argentina, alcanzó en el comienzo de este siglo una de las cifras más elevadas del mundo de ingreso por habitante? El Profesor Viner sostenía que, en lugar de industrializarse, la periferia tenía que introducir el progreso técnico en la agricultura, tesis desde luego irrefutable, pero que negaba la experiencia de todos los países, independientemente de su sistema económico y social. En efecto, a medida que el progreso técnico elevaba la productividad de la agricultura, disminuía su capacidad de absorción de empleo y había que buscar otras formas para absorber la

fuerza de trabajo redundante. De ahí uno de los papeles dinámicos fundamentales de la industrialización. De lo contrario, la fuerza de trabajo redundante tendría un serio efecto depresivo sobre los salarios y, en consecuencia, sobre los precios internacionales de la producción agropecuaria.

Yo creo que este último argumento es decisivo, pero al conversar acerca de ello en los centros me convencí de que esto, lejos de preocupar a algunos de sus economistas, contribuía a reforzar la tesis de Viner puesto que convenía a los centros el descenso de los precios de los productos primarios que adquirirían en la periferia.

Corresponde ahora plantearse esta otra pregunta: ¿por qué los centros reciben con beneplácito el descenso de los precios de estos productos primarios en tanto que se empeñan en resistir el descenso de los precios de las manufacturas que importan desde la periferia? La respuesta es muy simple. El descenso de los precios de los productos primarios agranda el excedente económico de las empresas que los adquieren, en tanto que el descenso de los precios industriales debilita su excedente y en consecuencia su capacidad de acumulación, como dije anteriormente.

Ahora permítaseme volver sobre la protección en la periferia. Decía que es indispensable introducir el progreso técnico en la agricultura y en general en la producción primaria y que sin la industrialización se corría el riesgo del deterioro de la relación de precios. Pero es claro que la industrialización cumple con relativa lentitud su función absorbadora de fuerza de trabajo y lo que se necesita es tratar de frenar el deterioro. Ello se consigue precisamente por la protección, puesto que al intensificar la actividad industrializadora contribuye a desplazar el capital y fuerza de trabajo de la producción primaria hacia la industrial. Pero esto no significa que no se hayan cometido gravísimos errores en esta materia en América Latina, exagerando la protección en forma tal que ello terminaba afectando adversamente la producción primaria, argumento que se ha usado muchas veces contra la industrialización en vez de referirse a una mala política para realizarla.

III

El deterioro de los términos del intercambio

Quisiera entrar ahora a las consideraciones sobre la tendencia al deterioro que tanto y con tanta razón nos preocupó en los primeros escritos de la CEPAL. Los productos agrícolas y en general los primarios no admiten gran diversificación. Es cierto que la fuerza de trabajo y el capital dedicados a producir un bien cuyo precio tiende a descender podrían dedicarse a producir otros bienes primarios, pero éstos, a su vez, están sujetos al riesgo de un fenómeno similar de saturación. En cambio en la producción industrial, el desplazamiento de la demanda y la correspondiente inversión del excedente y de los fondos de amortización para responder a este desplazamiento atenúan o impiden este fenómeno de saturación. Tal es la situación de inferioridad que desde este punto de vista corresponde a la agricultura, sobre todo cuando el progreso técnico tiende a aumentar con celeridad la productividad sin que la demanda se acreciente en cuantía necesaria para evitar el descenso de los precios.

Tal es el fenómeno notorio en los centros industriales, donde el considerable progreso técnico en la agricultura en los últimos decenios ha traído un incremento extraordinario de la producción; así, por ejemplo, en los Estados Unidos se ha limitado en distintas formas la producción de grano, a fin de evitar o moderar la caída de los precios internacionales, y esto ocurre aun en tiempos en que prevalecen las teorías neoclásicas. En los países de la Comunidad Económica Europea ha ocurrido un fenómeno similar y es bien sabido que la tendencia al deterioro se ha atacado mediante algunos subsidios a los precios o prohibición de las importaciones. No niego los fenómenos de fondo que conducen a esta política, sobre todo después de la experiencia de dos guerras mundiales que aconsejan no desbaratar la agricultura. También está de por medio el excedente agrícola según las consideraciones que he formulado en otro lugar. Pero de ello a producir grandes sobrantes y lanzarlos a cualquier precio al mercado internacional hay una enorme distancia. Sin embargo, ello se ha hecho y se sigue haciendo gracias a los subsidios internos, como

en los Estados Unidos con la famosa ley 280 que de hecho significa un subsidio a la venta de granos en el exterior, especialmente en el mundo en desarrollo.

Todo esto se hizo al margen de los principios del GATT. Y no sólo eso, sino que se ha combatido a la periferia, y especialmente a la CEPAL, cuando exponíamos la tendencia al deterioro de la relación de precios en el intercambio de productos primarios. También en este caso se presentó erróneamente nuestra tesis sin explicar en qué términos la habíamos formulado. Más aún, se nos atribuyó acusar a los centros de explotar deliberadamente a la periferia mediante el deterioro de la relación de precios. Es cierto que se han practicado y se siguen practicando diversas formas de succión de ingresos periféricos pero la CEPAL no vinculó el deterioro con tesis alguna de explotación, que por lo general obedecen a consideraciones de índole política.

Después de estos esclarecimientos teóricos llegamos a un problema de la mayor importancia, a saber, ¿cómo atacar la tendencia hacia el desequilibrio estructural en nuestras relaciones con los centros? Ya se ha dicho anteriormente que se debía estimular las exportaciones a los centros y sustituir importaciones. Ahora bien, las exportaciones dependen fundamentalmente de la capacidad receptiva de los centros en función de su tasa de desarrollo y de su disposición a encontrar fórmulas que permitan a la periferia participar en su incremento de consumo o eventualmente en su mismo consumo. En la medida en que no nos sea posible hacerlo, sólo queda la sustitución de importaciones. La sustitución no es pues una preferencia doctrinaria sino que responde a condiciones objetivas de la realidad en nuestras relaciones con los centros.

Ahora bien, el problema es bastante complejo puesto que hay que determinar qué bienes convendría sustituir. Podríamos plantear este problema en los siguientes términos: hay bienes en que la sustitución ya ha ocurrido y hemos adquirido capacidad competitiva. Esto en un ex-

tremo; en el otro extremo hay otros bienes que corresponden a los continuos avances de la tecnología de los centros tanto en materia de bienes de capital como de insumos y bienes de consumo. No cabría por el momento pensar en la sustitución de esos bienes por razones obvias. Entre esos dos extremos hay una amplia gama de bienes en que hemos adquirido o podríamos adquirir fácilmente capacidad tecnológica, y es en ellos donde habrá que examinar las posibilidades de sustitución con criterio selectivo, eligiendo aquellos bie-

nes más susceptibles de producir en condiciones económicas en lugar de aquellos otros en que no nos es posible, por el tipo de nuestro desarrollo, enfrentar su producción.

Es bien sabido que la sustitución de importaciones en los mercados nacionales relativamente pequeños de nuestros países, no sólo por su población sino también por sus ingresos relativamente bajos, tropieza con muy altos costos. De ahí la necesidad de ampliar los mercados nacionales mediante la integración regional.

IV

Necesidad de nuevas fórmulas de integración

Hay que reconocer, sin embargo, que el esfuerzo que se ha realizado en más de dos decenios ha dado escasísimos resultados. Conviene pues examinar seriamente las razones por las cuales no hemos avanzado como se hubiera creído posible hacerlo en los primeros tiempos. Un examen retrospectivo me lleva a la conclusión siguiente: en la CEPAL nos dejamos seducir por la idea de un mercado común latinoamericano, que se fue abriendo paso y llegó a concretarse en los arreglos conocidos. No digo que haya que abandonar esta idea, sino cambiar la forma y el tiempo de realizarla. Lo fundamental ha sido y sigue siendo la tendencia al desequilibrio con los centros que tiene que llevarnos necesariamente a sustituir las importaciones provenientes de ellos. A mi juicio, es allí donde hay que concentrar los esfuerzos, dejando para una etapa posterior otras medidas de liberalización del intercambio. Así por ejemplo las preferencias que podrían otorgarse recíprocamente nuestros países para realizar importaciones de bienes de consumo no nos van a resolver ese problema fundamental que mencionamos. Pero no es eso solamente; yo creo que la sustitución de importaciones dentro de un régimen preferencial tropieza con grandes obstáculos. En efecto, los países más avanzados industrialmente están en condiciones de exportar bienes de capital o bienes intermedios a los países menos avanzados o medianamente avanzados sin que éstos puedan participar en la misma medida en este género de intercambio. Sin embargo,

tiende a recaer sobre ellos el costo de estas operaciones puesto que significa hacerles pagar precios más altos que los del mercado internacional por los bienes de capital e insumos que importan de los más avanzados. Por eso y por otras consideraciones, me inclino más bien a que los países avanzados otorguen a sus exportaciones subsidios equivalentes a lo que significa su protección aduanera. Por supuesto que el régimen de subsidios tendría que establecerse de común acuerdo con un nuevo convenio, pero no bastaría por sí mismo para asegurar un intercambio relativamente equilibrado. Los países menos avanzados o medianamente avanzados siempre estarían en inferioridad de condiciones si no se tomaran medidas especiales para superarla; una de ellas sería la de que los países más beneficiados por este intercambio compartieran con los menos las inversiones necesarias para llegar a un equilibrio satisfactorio de carácter no bilateral sino multilateral entre todos los países participantes.

Ello tendría otra ventaja muy significativa: los arreglos que, dentro del régimen existente, realizaran dos países para especializar su producción con fines de intercambio recíproco no podrían quedar abiertos a la intervención de otros países latinoamericanos sin vulnerar las condiciones en que tales arreglos se basan. Por el contrario, un régimen de subsidios permitiría la incorporación de terceros países dispuestos a responder a los principios generales en que se basara un convenio de esta naturaleza.

Como es sabido, hay resistencia de los centros al régimen de subsidios, no obstante las diversas formas encubiertas de otorgarlos respecto de sus propias exportaciones. Pero no podrían objetar a arreglos de esta naturaleza en países de la periferia. Esta idea no es en verdad nueva. Recuerdo que, a comienzos del decenio de 1960, en uno de nuestros informes dijimos que la industrialización latinoamericana se había desenvuelto en forma asimétrica puesto que se estimulaba la sustitución sin dar un estímulo equivalente a la exportación de manufacturas.

Creo que hay que considerar seriamente la conveniencia de dar un nuevo giro a la política de

integración como acabo de decirlo. No estoy haciendo una propuesta concreta sino sencillamente enunciando la conveniencia de alejarse de lo que pensábamos hace más de un cuarto de siglo cuando la industrialización apenas había alcanzado moderadas dimensiones y sin que tuviéramos como ahora la ventaja de haber recogido experiencias. Quiero señalar también que los países medianamente avanzados y los menos avanzados podrían participar en estas nuevas formas de intercambio con exportaciones de bienes de consumo, las que podrían realizarse con arreglos o fórmulas reguladoras similares a las que he mencionado en el caso de nuestras exportaciones a los centros.

V

Posible cooperación de los centros

En el desenvolvimiento de industrias que responden a la exigencia de más amplios mercados la cooperación de los centros podría ser de gran importancia. Pero ¿qué interés tendrían en apoyar nuestros esfuerzos de sustitución de las importaciones provenientes de ellos mismos? La respuesta es muy simple. La sustitución nos permitiría importar bienes de avanzada tecnología en vez de importar bienes menos avanzados tecnológicamente, lo cual es de evidente ventaja para las dos partes. Además, se abriría en esta forma un amplio campo de transferencia de tecnología a los países periféricos con claras ventajas para los centros que, además de avanzar en la diversificación mediante nuevas tecnologías, tendrían la ventaja de negociar con los países periféricos la transferencia de tecnologías que están siendo ya superadas por otras más avanzadas, ampliando en esta forma su campo de acción. Estas dos consideraciones acaso podrían llevar al Banco Mundial, así como al BID, a participar activamente en la financiación de las inversiones necesarias. Ello permitiría fortalecer la posición de las empresas latinoamericanas, sean privadas o públicas, en diferentes formas de cooperación con las de los centros.

Las consideraciones que hemos formulado anteriormente nos permiten comprender el es-

fuerzo que están haciendo los países más importantes por abrir paso a sus exportaciones de avanzada tecnología. El caso más interesante que se ha planteado recientemente atañe a la ley de comercio y aranceles, que acaba de ser dictada en Estados Unidos. La electrónica, en sus distintas ramas, y la biotecnología constituyen la expresión más conspicua de la revolución tecnológica que se está operando en estos momentos en el mundo desarrollado y es natural que los Estados Unidos, así como otros países, se preocupen de ampliar sus mercados, sujetos por cierto a una intensa competencia. Parece ser que para lograr este propósito, los Estados Unidos se proponen dar incentivos que promuevan el mercado de sus productos en los países periféricos, e incluso se habla de concesiones comerciales que se harían en forma bilateral. De ser ello así, nos alejaríamos de una de las conquistas más importantes que se ha logrado en la economía internacional, o sea, el multilateralismo. Me inclino a creer, sin embargo, que ello significaría más bien la negociación bilateral para conseguir ventajas, más que un cambio fundamental. Pero aparte de ello cabe preguntarse ¿qué es lo que podrían hacer los Estados Unidos para que la demanda de importaciones de bienes avanzados realizada por los países periféricos pueda ir acompañada de acre-

centamiento de nuestras exportaciones a los Estados Unidos? Yo he expresado anteriormente mis dudas acerca de esta posibilidad y admitiré sin embargo estar equivocado si se nos presentan posibilidades concretas de aumento del intercambio en términos adecuados. Pero aun sin desdenar estas posibilidades, en caso de plantearse, quiero insistir —como he hecho anteriormente— acerca de las ventajas que tendría para los centros la sustitución de importaciones periféricas. Sería la forma más efectiva para abrir mercados a los bienes de avanzada tecnología.

El empeño de los Estados Unidos no se limita sin embargo a dichos bienes sino también a los servicios. Hay una amplia gama de estos servicios que está experimentando las consecuencias de la revolución tecnológica pero ¿qué ventajas tendría para nuestros países admitir, por ejemplo,

una plena liberalización de la banca de los Estados Unidos en competencia con la de nuestros países? Yo creo que en muchos casos ya se ha ido demasiado lejos en esta materia y que no habría ventajas en seguir extendiendo las facilidades que se han dado en el pasado. Es cierto que los avances tecnológicos de las operaciones bancarias representan indudables ventajas, pero no lo es menos que podrían tomarse medidas que promuevan los avances tecnológicos en la banca nacional. Hay diversas consideraciones en favor de medidas de esta naturaleza, porque las menores remesas de beneficios que se harían en esta forma, gracias a la sustitución nacional de estos servicios, podrían dedicarse con mayores ventajas a la importación de bienes de tecnología avanzada, sea de capital, de insumos o bienes de consumo que la diversificación incesante presenta a nuestros países.

VI

El interés de los centros y el interés de la periferia

Considero que frente a estos desafíos se impone un examen cuidadoso de necesidades y posibilidades sin dejarse seducir por las ideas que provienen de los centros. Hay que examinarlas cuidadosamente, hay que hacerlas pasar por el severo tamiz de nuestras conveniencias sin olvidar un concepto fundamental: los centros sólo se han interesado por el desarrollo periférico en la medida en que ello respondía a sus intereses económicos, políticos o estratégicos. No podríamos reprochar que país alguno promueva sus propios intereses, pero esto no significa que las ideas y sugerencias provenientes de afuera tengan que aceptarse como tales sin discernir el propio interés de nuestros países. El reproche tendría que recaer sobre los que adoptan ligeramente esas ideas y sugerencias sin ese previo examen de conveniencias.

Estoy persuadido por lo demás de que se ha llegado a una etapa en las relaciones con los centros en que es posible encontrar amplias zonas de convergencia de intereses y, por ello, me he per-

mitido hacer las consideraciones que expuse anteriormente. Hay amplias zonas de convergencia de intercambio y de inversiones extranjeras. El examen que hay que hacer ha de responder a nuestras propias experiencias. Ya recordé anteriormente la oposición a la industrialización primero, a la sustitución de importaciones después. Se nos da el consejo de exportar manufacturas en vez de sustituir y cuando aprendemos a hacerlo se nos ponen obstáculos. La sustitución de importaciones se tomó durante largo tiempo como un engendro maléfico de la CEPAL. Pero los tiempos están cambiando estas concepciones. El año pasado la doctora Annie Kruger, importante funcionaria del Banco Mundial, al pasar por Santiago de Chile, criticó duramente la sustitución de importaciones; sin embargo, en el último discurso del señor Clausen, Presidente del Banco Mundial, a la Junta de Gobernadores, habló de la necesidad de exportar manufacturas y también de la sustitución de importaciones, lo que hace esperar que en un nuevo avance intelectual el

Banco reconozca también la necesidad de promover el intercambio recíproco en la periferia latinoamericana. Más aún, el Profesor Bela Balassa, consultor del Banco Mundial, que había criticado sistemáticamente la posición de la CEPAL en esta materia, ahora habla también de sustitución de importaciones y de la exportación de manufacturas. El señor de Larossiére, Director General del Fondo Monetario Internacional, también acepta estas ideas.

Todo esto atañe igualmente a la condicionalidad. Se nos dice ahora que el Banco Mundial establecerá una condicionalidad como el FMI en los préstamos destinados a cambios estructurales. Yo creo que operaciones de préstamos de gran envergadura tienen que ir acompañadas de condicionalidad, pero ¿qué condicionalidad? Esa condicionalidad, determinada según el propio concepto de desarrollo de los centros ¿responde a las exigencias del desarrollo periférico? Que yo sepa, nunca se ha discutido con economistas latinoamericanos el concepto de condicionalidad, sino que se ha dictado desde el Norte. Una eficaz política de cooperación exige también aquí un cambio importante. Hay que trabajar en ese sentido porque naturalmente las ideas que responden exclusivamente a los intereses de los centros están muy arraigadas. Acaso el ejemplo más im-

presionante lo ha dado *The Economist* de Londres cuando en el número del 30 de noviembre de 1985, manifestó en su propia carátula que los países pobres habían hecho una donación de 65 000 millones de dólares a los países desarrollados por efecto del deterioro de los precios de los productos primarios. Esto, según *The Economist*, permitirá atenuar en los centros las alzas de precios que podría provocar una política expansiva, lo que parece muy aconsejable. Sin embargo, no se hace otra referencia a la periferia como decir, por ejemplo, que una posible baja de las tasas de interés sería también ventajoso para ella. No hay ninguna referencia por cierto a la gravedad de este hecho que no solamente perjudica seriamente a los países deudores, sino que a todos los países en desarrollo, al privárseles de recursos indispensables para elevar sus tasas de crecimiento.

Demás está decir que la crisis de los centros incide en forma muy grave sobre la periferia, acentuando las consecuencias de su propia crisis, consecuencias que no solamente son económicas sino sociales y políticas. Se exalta la significación del retorno a la democracia de nuestros países, pero acaso no se perciba qué riesgos y problemas implica esta crisis para la estabilidad política y social de los países latinoamericanos.

VII

Post scriptum

Terminado este artículo llegó a mi conocimiento que tres instituciones de gran prestigio han tomado la encomiable decisión de emprender la formulación de una nueva estrategia de desarrollo para América Latina. Se trata del Colegio de México, la Fundación Getulio Vargas y el Institute for International Economics de Washington. He recibido copia de los dos primeros capítulos en donde se presentan los primeros resultados de un análisis en que se compara desfavorablemente el desarrollo de los países latinoamericanos con el de otros países en desarrollo. No es mi propósito entrar en este análisis sino tan sólo referirme a una afirmación que allí se hace acerca de la responsabilidad de la CEPAL en la política

de comercio exterior de los países latinoamericanos incluidos en el estudio tripartito. Se dice allí en efecto: "En los primeros años de postguerra se advirtió en América Latina un cambio de política: el énfasis no se colocó ya en las exportaciones sino en la sustitución de importaciones. Los fundamentos teóricos de este vuelco los había dado la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, que veía escasas posibilidades de lograr un acelerado crecimiento económico mediante la expansión de las exportaciones. Se sostenía que, por el descenso secular de sus coeficientes de importación, los países industrializados desarrollados no darían un estímulo suficiente para el crecimiento económico sobre la

base de las exportaciones de productos primarios; que los países latinoamericanos no estaban en condiciones favorables para desarrollar la exportación de manufacturas; y que había una tendencia histórica al deterioro de la relación de precios del intercambio de estos países, es decir la relación entre los precios de exportación e importación".²

Es una afirmación completamente arbitraria por desconocer los trabajos de la CEPAL, como paso a demostrarlo, en la esperanza de que en una versión posterior del trabajo se rectifique el grave error que se comete.

Así, en un informe publicado en 1959³ se expresa:

"La sustitución de importaciones no es una operación sencilla y de horizontes ilimitados. Una política persistente de sustituciones que no vaya acompañada de aumentos en la productividad puede alcanzar un punto más allá del cual se llega a una reducción de las exportaciones, es decir, a una pérdida neta de divisas. En efecto, a menos que sea espontánea, la sustitución obliga a la adopción de medidas proteccionistas que se tienen que ir acentuando conforme se agotan aquellos campos de sustitución en que son menores las diferencias de productividad entre el país y el resto del mundo. A consecuencia de esa creciente protección suben los costos internos y afectan la rentabilidad de las exportaciones, que es distinta para los diferentes productos que las componen. En una primera etapa de la sustitución puede ocurrir que la disminución de la rentabilidad de la exportación no sea suficiente para reducir su volumen, pero es perfectamente posible que si se sigue avanzando comiencen a desaparecer en grado creciente las exportaciones marginales y pueda alcanzarse un punto en que lo que se economiza por sustitución se pierda en exportaciones. Como es natural, mientras más amplios sean los márgenes de rentabilidad de las exportaciones y menor la necesidad de protección, puede irse más lejos con la sustitución sin alcanzar el punto crítico.

"El análisis ha permitido concluir que el lento crecimiento de la demanda de los productos tra-

dicionales de exportación y el mantenimiento del ritmo de crecimiento del producto registrado en el pasado exigen una sustitución tan acelerada de las importaciones que no parece ser una tarea factible aun cuando lleguen a darse condiciones muy favorables de financiamiento externo.

"¿Cuál es entonces el camino abierto a los países latinoamericanos para resolver el estrangulamiento que impone la escasez de divisas? Hay en realidad dos: *uno sería el de una gran expansión de exportaciones distintas a las tradicionales hacia los países situados fuera del área*; otro, el de una expansión del comercio interlatinoamericano que se apoye en un proceso acelerado de sustitución de importaciones provenientes de otras regiones, pero realizada en un ámbito regional y mediante un intercambio más activo de los productos tradicionales.

"*El primero de estos caminos requeriría un giro notable en la dirección que hasta ahora ha seguido la política comercial de los países desarrollados, en el sentido de que los aranceles, y demás restricciones que suelen ponerse en práctica, dieran lugar a que los países latinoamericanos pudieran aprovechar las ventajas comparativas que les ofrecen su dotación de recursos y su situación geográfica.* El segundo camino exige la transformación paulatina de las bases sobre las que se ha desarrollado hasta hoy el comercio interlatinoamericano, de tal manera que se aprovechen las ventajas que puede representar el amplio mercado de la región, pero al mismo tiempo sin sacrificar las posibilidades de desarrollo de los países de más bajo nivel de ingreso.

"Estos dos caminos no son incompatibles entre sí y una utilización adecuada de ambos redundaría en beneficio tanto de América Latina como de los países más desarrollados del resto del mundo. Analizar el efecto que podría ejercer una transformación de la política comercial de los grandes centros industriales merece un detallado estudio. Aquí se examinan únicamente las posibilidades de resolver el estrangulamiento por medio de la organización de un mercado común.

"El establecimiento de un mercado común tiene la ventaja de que —sin perjudicar las posibilidades de especialización— permite llegar más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado de cada país. América Latina considerada como un conjunto reduce su demanda de importaciones prove-

²Traducido del original inglés.

³Véase CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, publicación de Naciones Unidas, N° de venta: 59.11.G.4.

nientes de fuera del área a un nivel que es compatible con su disponibilidad de divisas y, al mismo tiempo, cada uno de los países miembros del mercado puede mantener un coeficiente alto de importaciones, aunque trasladando en proporciones variables su origen a la propia región.”

Poco tiempo después y en 1961, siendo yo Secretario Ejecutivo de la CEPAL se publicó un estudio mío titulado “Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional” en donde, por primera vez, que yo sepa, se hizo una crítica severa de la política de industrialización, un cuarto de siglo antes del trabajo en cuestión sobre una nueva estrategia. Vale la pena reproducir algunos párrafos pertinentes:⁴

“Las fallas fundamentales de la industrialización. Si bien la cuantía de la producción industrial no es arbitraria, su composición sí lo ha sido en la experiencia latinoamericana. Desde este punto de vista, el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.

“La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales.

“La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos.

⁴Tomado de la recopilación preparada por A. Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, Segunda Parte, pp. 84 y 85.

Y en otro trabajo “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, también publicado en 1961, se desarrollaron análogos conceptos en la siguiente forma:

“La discriminación contra las exportaciones. Es claro que el desarrollo de nuevas exportaciones —además de las tradicionales— ayudará considerablemente al cumplimiento de ese propósito. Esto nos lleva a examinar la otra falla fundamental: la asimetría de la política de desarrollo. La necesidad de sustituir importaciones, y de proteger para ello las actividades sustitutivas, ha sido ineludible. Pero no se ha dado el mismo estímulo a las exportaciones. Se ha discriminado en favor de la sustitución industrial y en contra de las exportaciones, principalmente de las exportaciones industriales. La política ideal habría sido dar a las exportaciones un estímulo que restableciera la paridad de condiciones con las actividades sustitutivas, y ello no significa necesariamente equivalencia de estímulos.

“Conviene examinar este aspecto por la importancia que reviste. Consiste esencialmente en lo siguiente. La limitación de la demanda exterior de exportaciones primarias obliga a destinar parte del incremento de factores productivos a actividades sustitutivas. Como su productividad es inferior a la de los grandes centros es necesario darles un subsidio de cierta cuantía en forma de protección aduanera. Sin embargo, existirían posibilidades de desarrollar con un subsidio de cuantía inferior nuevas actividades de exportación industrial, con las cuales se podría obtener por el intercambio mayor cantidad de artículos industriales que la que se conseguiría con la producción sustitutiva.

“Al subsidiarse esta última producción, y no la destinada a nuevas exportaciones (industriales o primarias), se han malogrado posibilidades de exportar que, de haberse aprovechado eficazmente, habrían disminuido la amplitud de la política sustitutiva o habrían permitido un mayor ritmo de crecimiento de la economía.”⁵

También se cita en la página 12 del estudio tripartito sobre estrategia a Santiago Macario, economista de la CEPAL, quien criticó severamente los abusos de la política proteccionista de los países latinoamericanos y también la de los países desarrollados. Expresa el Sr. Macario:

⁵*Ibid.*, pp. 18 y 19.

“Salvo contadas excepciones, no se puede afirmar que haya una política proteccionista en los países latinoamericanos, si por tal debe entenderse un conjunto de medidas deliberadas y sistemáticas para hacer posible y estimular el desarrollo de ciertas industrias seleccionadas racionalmente dentro de un cuadro general de objetivos perseguidos con una política dada de desarrollo económico. Lo que sí ha habido y hay es proteccionismo, pero como resultado —en gran parte indirecto— de medidas especiales que a menudo se tomaron, por lo menos inicialmente o en una primera etapa, con carácter de emergencia para resolver problemas de balance de pagos o bajo la presión de otros factores exógenos. Estas medidas temporales se convirtieron en la mayoría de los casos en permanentes y se hicieron más generales, dando lugar a un proteccionismo cuyas características eran la improvisación, la falta de autonomía (por responder más que nada a cambios de origen externo), los niveles sumamente elevados y la aplicación indiscriminada. El objetivo fundamental de tal proteccionismo ha sido la sustitución de importaciones a cualquier costo y sin considerar cuáles industrias conviene más desarrollar y en qué

medida.”⁶

El estudio tripartito menciona también que “con subsidios adicionales y una escasa protección a las importaciones, las exportaciones del sector manufacturero recibieron, en general, incentivos similares a los de la sustitución de importaciones en los países del Lejano Oriente” (p. 19). O sea, que han seguido una política similar a la que la CEPAL había recomendado a comienzos de los años sesenta a los países latinoamericanos.

A la luz de las citas de nuestros escritos y de otros que no cabría mencionar por su redundancia: ¿es posible acusar a la CEPAL en los términos que se presentan en el capítulo 1 del trabajo en elaboración?

La CEPAL, en su afán de colaborar con los gobiernos de la región, ha presentado muchas sugerencias y recomendaciones. Algunas se han seguido, otras no. Es la suerte de toda iniciativa de esta naturaleza ¿podría responsabilizarse a la CEPAL de que los países se apartaran de tales recomendaciones y sugerencias?

⁶Santiago Macario, “Proteccionismo e industrialización en América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, N° 1, marzo de 1964, Naciones Unidas.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1983 (LC/G.1343). Santiago de Chile: 1985. Vol. I (694 páginas) y Vol. II (179 páginas). (Versión en inglés titulada **Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1983**).

Esta publicación es la versión definitiva y conjunta del Estudio Económico correspondiente a 1983, que durante 1984 apareció en distintos fascículos. Está dividida en dos volúmenes. El primero se refiere a América Latina y abarca tres partes. La primera está dedicada a la evolución económica global de la región durante el año 1983 y examina las tendencias principales, la producción, la ocupación y la desocupación, los precios y las remuneraciones y el sector externo; mientras la segunda indaga la restricción financiera, la transferencia de recursos y las renegociaciones de la deuda externa. La tercera parte, más voluminosa, presenta por separado la situación de los veinte países de la región.

El segundo volumen, destinado a las economías del Caribe, examina en su primera parte los rasgos generales de la producción, el sector externo, la inflación y el desempleo, y en la segunda considera la evolución de doce países de esa subregión durante 1983.

Anuario Estadístico de América Latina. Edición 1984. (Statistical Yearbook for Latin America, 1984 Edition) (LC/G.1337). (Edición bilingüe en español e inglés). Santiago de Chile: 1985. 765 páginas.

El número del Anuario Estadístico de América Latina correspondiente a 1984 supone un gran esfuerzo por abreviar el plazo con que se han venido entregando estadísticas de la región.

En general, se ha mantenido el formato de los cuadros por temas y subtemas como en las últimas ediciones del *Anuario*. La primera parte contiene indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, participaciones y coeficientes o proporciones), que presentan una visión resumida de cada esfera de interés y ofrecen antecedentes que pueden ser utilizados en análisis más específicos. En este conjunto de indicadores se han incluido los que se emplean en las evaluaciones regionales periódicas de la Estrategia Internacional del Desarrollo y del Programa de Acción Regional.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, que pueden ser utilizadas para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos nacionales aparecen referidas a un mismo tema y ordenadas de manera de facilitar la comparación entre los países y entre éstos y los totales o promedios regionales. Sólo los cuadros de balance de pagos y de cuentas nacionales son una

excepción al formato, ya que han sido elaborados por países. Asimismo, en la presente edición del *Anuario* en las series de cuentas nacionales se han agregado dos países en un esfuerzo por continuar ampliando la cobertura del *Anuario* al máximo posible de países miembros de la CEPAL.

La juventud en América Latina y el Caribe (LC/G.1345). Estudios e Informes de la CEPAL N° 7. Santiago de Chile: 1985. 181 páginas.

Constituye ya una práctica de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicar un año a un problema vinculado al desarrollo y al buen entendimiento internacional, especialmente en sus aspectos sociales, con la finalidad de promover el conocimiento de la situación y motivar a los gobiernos a formular políticas para favorecer la participación social, la equidad y la paz, tanto en el seno de las naciones como en las relaciones entre ellas. Por ello, el año 1985 fue proclamado como Año Internacional de la Juventud.

El tema de la juventud es particularmente atinente en las últimas décadas. En efecto, en América Latina y el Caribe el peso numérico del tramo de edad entre 15 y 24 años es uno de los más elevados del mundo (20.2% de la población), y un tercio de la fuerza de trabajo es menor de 25 años. Sin embargo, su incorporación al empleo se hace lenta y los índices de desocupación son cada vez más altos, lo que explica que en algunos países a los jóvenes corresponda casi la mitad del desempleo total.

La juventud latinoamericana no es un sector social homogéneo. Si bien los procesos de modernización favorecieron su incorporación a la sociedad en las décadas anteriores, ésta se produjo en forma muy desigual según los grupos sociales. En algunos casos, implicó una marginación relativa mayor, por ejemplo la de jóvenes analfabetos o apenas escolarizados con relación a jóvenes universitarios. Pero los indicadores positivos de incorporación de todos ellos han sido seriamente afectados por la crisis económica actual, la que no sólo perjudica a la juventud con altas tasas de desocupación y deterioro de los servicios sociales dirigidos a la formación, sino que además plantea muchas incertidumbres sobre el estilo de desarrollo futuro y el papel de la juventud en la actual sociedad y en las que están formándose.

La carencia de una imagen precisa de la dirección del cambio, junto con el reconocimiento de que la sociedad futura será distinta de la presente, generan una preocupación sobre qué valores transmitir a la juventud.

Por éstas y otras muchas razones, que se presentan en los textos incluidos en este libro, la CEPAL asignó una alta prioridad al Año Internacional de la Juventud.

Desarrollo de los recursos mineros de América Latina (LC/G.1355). Estudios e Informes de la CEPAL N° 48. Santiago de Chile: 1985. 145 páginas.

En la evolución de la actividad minera en América Latina han influido en forma negativa los efectos de la crisis mundial, principalmente en el período 1980-1983. Se registró una merma en la corriente de exportaciones de minerales tradicionales, causada por la contracción de la demanda industrial

en el orden mundial y por cambios en el consumo regional que implican una disminución de las importaciones, a consecuencia del fuerte endeudamiento externo acumulado de la región. Con todo, las importaciones de bienes producidos con insumos mineros representan alrededor del 40% de las importaciones totales de la región y estos recursos siguen representando más del 10% de las fuentes extrarregionales de divisas.

Esta situación está exigiendo en el plano regional un acelerado proceso de complementación e integración de las distintas fases mineras, metalúrgicas y metalmeccánicas, lo cual exige no sólo la participación activa de la región, sino que el apoyo de otros países e instituciones internacionales para facilitar la transferencia y adaptación de tecnologías y lograr un financiamiento complementario adecuado. Al respecto, es imprescindible iniciar una serie de gestiones conjuntas que permitan un mejor conocimiento del potencial minero de la región y una mejor organización de su producción, beneficio y comercialización.

A estas iniciativas debe sumarse el mantenimiento o incremento de la participación de América Latina hacia el año 2000 en el abastecimiento de diversos productos mineros al mercado internacional, gracias al aumento de los excedentes exportables y a una acrecentada capacidad de competencia en ellos. Esos objetivos requieren no sólo nuevas inversiones sino también la firma de contratos de venta a largo plazo, que podrían comprender cláusulas de complementación industrial y comercial.

Con el propósito de señalar algunos aspectos básicos de las perspectivas indicadas se analizan en este estudio las tendencias prevaletentes en 1984, los efectos de la crisis mundial en esas tendencias, las posibilidades de desarrollo futuro de los recursos mineros de la región y algunos planteamientos generales que sirvan para idear políticas óptimas para el desarrollo de recursos mineros.

Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional (E/CEPAL/G.1303/Rev. 1). Estudios e Informes de la CEPAL N° 9. Santiago de Chile: 1985. 224 páginas.

Desde principios del decenio de 1980, el orden económico internacional y el proceso de integración de América Latina, han sido sacudidos por acontecimientos de enorme trascendencia. Se ha desencadenado una crisis global a la que nadie ha podido sustraerse totalmente. Esa crisis ha revelado la vulnerabilidad externa de América Latina. Entre los problemas que la abruman cabe señalar: la caída del producto regional, la reducción del ingreso por habitante, el aumento del desempleo, el deterioro de la relación de intercambio, la gran contracción de las importaciones, el alza inusitada de las tasas de interés internacionales y un endeudamiento externo cuyo servicio se torna cada vez más oneroso. Asimismo, en los últimos años, se han puesto en vigor políticas de ajuste recesivo para la región, cuyos efectos negativos han reducido la tolerancia política y social en muchos de los países de la región.

Por otra parte, se ha manifestado una clara tendencia al bilateralismo en las relaciones Norte-Sur, no sólo en el ámbito político, sino también en el comercio, por lo que se han

desplazado a un segundo plano las instituciones y mecanismos multilaterales. De ahí deriva una serie de fracasos en las negociaciones económicas internacionales, que han contribuido a fomentar en el mundo en desarrollo un justificado sentimiento de frustración y de desconfianza en las bondades de la cooperación internacional.

En el ámbito regional, la crisis se ha traducido no sólo en una baja de las importaciones, sino que en un debilitamiento de los sistemas de cooperación e integración regionales y, muy particularmente, del intercambio recíproco. No obstante, en los foros regionales más recientes se ha apreciado el alto grado de respaldo político que sigue teniendo el proceso de integración regional, pese a los agudos problemas a que ha debido hacer frente.

Las situaciones a que han hecho frente los países de la región y la necesidad de lograr una solución movieron al Presidente de Ecuador a pedir a la CEPAL y al SELA que elaborasen un estudio sobre las bases para la adopción de medidas concretas que América Latina, en su conjunto, debería aplicar para sortear la crisis. Esa iniciativa culminó con la celebración de la Conferencia Económica Latinoamericana, ocasión en que fueron aprobados la Declaración de Quito y el Plan de Acción Regional.

En ese contexto, el presente documento reseña los aspectos sobresalientes de los acontecimientos señalados, para concluir que es indispensable fortalecer la cooperación y la integración regionales, así como organizar y ejercer un poder de negociación conjunto en el ámbito internacional. Con esa orientación, la región podría contribuir a un reordenamiento más equitativo de las relaciones Norte-Sur y retomar la senda del desarrollo económico y social abriéndole una perspectiva de más largo plazo.

América Latina y la economía mundial del algodón (LC/G.1353). Estudios e informes de la CEPAL N° 50. Santiago de Chile: 1985. 122 páginas.

La coyuntura actual puede definirse como negativa para los países productores y exportadores de algodón, tanto por el volumen en demanda como por los precios internacionales. En algunos países, la situación es sombría y se han creado las condiciones para poner en tela de juicio la supervivencia del algodón como cultivo de exportación.

Después de examinar el contexto global, en que se analizan aspectos relativos a las características técnicas del algodón, las tendencias mundiales a largo plazo en la producción, consumo y precio, y las características generales de la actividad algodonera en América Latina, se presentan varios estudios de caso nacionales referidos a Argentina, Paraguay, México, Guatemala y Nicaragua.

Considerando las difíciles perspectivas que enfrenta este producto, los países algodoneros de América Latina deberán multiplicar sus esfuerzos, los que deberán realizarse simultáneamente en varios frentes.

En el orden interno, deberán ofrecerse mecanismos de sustentación, especialmente a los agentes económicos más débiles, sin descartar la posibilidad de impulsar, en los casos en que más se justifique, procesos de reconversión a otros cultivos.

En el ámbito regional, todo está por hacerse, ya que ni

siquiera para consulta se han reunido hasta ahora los países algodoneros de América Latina, con la excepción de las reuniones oficiales del grupo latinoamericano con ocasión de las reuniones preparatorias de la UNCTAD VI. Organismos regionales como el SELA y la CEPAL podrían ofrecer un marco adecuado para estas reuniones, de las cuales podría surgir algún instrumento institucional más permanente, de carácter similar al Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Productores de Azúcar (GEPLACEA), que podría estudiar esferas de posible cooperación (consultas, investigación y desarrollo, comercialización conjunta, industrialización local).

En el plano de la producción, será oportuno participar en las deliberaciones del Grupo de Esmirna y de la Asociación de Productores que de este Grupo ha surgido, teniendo presente que, dada la posición del algodón en los mercados mundiales y la participación minoritaria del Grupo de Esmirna en las exportaciones mundiales, difícilmente se podrán elevar los precios de manera unilateral.

En cuanto a la investigación y la promoción, los países de América Latina, con las excepciones de México y Brasil, no han tenido una participación muy activa en las actividades que se han desarrollado en el orden mundial, sobre todo en el Instituto Internacional para el Algodón (IIA). Estas actividades deben fortalecerse, ya que en los países de América Latina no se ha percibido claramente su importancia todavía. Además, este aspecto tiene la ventaja de ser menos controvertido que los demás y podría contar con el apoyo de buena parte de los países consumidores.

En las negociaciones para el establecimiento de mecanismos de defensa de los precios internacionales, los países de América Latina han tenido un papel activo, tanto en las reuniones preparatorias de la UNCTAD VI, como en las deliberaciones del Grupo de Esmirna, creado a principios de la década de 1980 por 18 países productores. Sería conveniente seguir adelante, pese a lo poco halagüeños que han sido los resultados prácticos hasta ahora para fortalecer en lo posible la unidad entre países en desarrollo.

En este sentido, las actividades de las asociaciones de productores podrían ser un medio para presionar por la creación de mecanismos internacionales apropiados que ayuden a salir de la situación actual.

Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME (LC/G.1356). Estudios e Informes de la CEPAL N° 51. Santiago de Chile: 1985. 90 páginas.

Aunque en el período comprendido entre 1970 y principios del decenio de 1980 los países latinoamericanos lograron avances en la exportación de productos manufacturados a las distintas regiones del mundo, sus exportaciones manufactureras a los países europeos miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME) seguían siendo de volumen reducido con escasa ponderación en el total exportado a esos países, mientras que los productos básicos representaban el 92% a 95% del total.

Rasgo notable que caracteriza las exportaciones manufactureras de los países latinoamericanos a los países miembros del CAME es su escasa diversificación, ya que se compo-

nen en general de tres o cuatro productos. Como excepción, para el Brasil esos productos llegan a doce.

Las importaciones latinoamericanas de los países socialistas de Europa oriental han crecido a un ritmo inferior al de las exportaciones, con montos relativamente bajos, y predominan entre ellos las manufacturas, con elevada proporción para maquinaria y equipos seguidos por los productos químicos.

Con relación a este tema, las secretarías de la CEPAL y de la UNCTAD escogieron tres temas de análisis entre las esferas de mayor importancia para los países de América Latina.

En primer lugar, se analizó la cooperación industrial entre los países latinoamericanos y los países miembros del CAME, considerando los países que ofrecen cooperación industrial y el beneficio y potencial de esta cooperación para los procesos de industrialización y desarrollo en América Latina. Con relación a este tema se prepararon dos estudios que evalúan la experiencia acumulada por ambas partes en el cumplimiento de los convenios intergubernamentales que sirven de base institucional para la cooperación industrial.

En segundo término se escogió el tema del comercio de manufacturas entre países latinoamericanos y países socialistas de Europa oriental. En él se analiza la estructura y la evolución de ese comercio y se señalan algunas causas del escaso crecimiento hasta ahora de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, en un intento por corregir la actual estructura asimétrica del intercambio. Se consideran también los problemas que afectan a las exportaciones de manufacturas y equipos industriales de los países del CAME, cuyo crecimiento en los últimos veinte años fue muy inferior al que tuvieron las exportaciones latinoamericanas con ese destino lo que dio origen al fuerte desequilibrio que se perfila como fuente de perturbación para la evolución futura del intercambio recíproco.

En tercer lugar, se incluyó el tema de la cooperación en energía hidroeléctrica. Por la preferencia que merece en los programas energéticos de los países latinoamericanos el aprovechamiento creciente del potencial hidroeléctrico, sería útil sacar partido de la experiencia adquirida en esta materia por los países europeos miembros del CAME. Para lograr una mejor evaluación se recurrió a dos informes independientes: uno preparado por un experto del CAME y otro por un consultor de la CEPAL. Fue así más fácil aclarar los problemas que afectan el cumplimiento de los convenios de cooperación en hidroelectricidad entre los países de América Latina y del CAME y pudieron extraerse útiles orientaciones para el funcionamiento más eficaz de los convenios que se suscriban en el futuro.

Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento (LC/G.1358). Estudios e Informes de la CEPAL N° 53. Santiago de Chile: 1985. 138 páginas (versión en inglés titulada *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*).

Como aporte a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, la CEPAL preparó en 1977 un informe regional titulado *Los recursos hidráulicos de América Latina*. Ese informe se agotó

hace ya bastante tiempo y se ha estimado oportuno publicar una nueva edición, que ofrece una primera revisión de los avances logrados en América Latina en la aplicación del Plan de Acción de Mar del Plata aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.

El Plan de Acción es una amplia recopilación de recomendaciones y resoluciones que comprende todos los aspectos del desarrollo y gestión de los recursos hídricos. Resulta difícil sintetizarla por su extensión y minuciosidad. Sin embargo, cabe señalar que pone de relieve lo siguiente: aumentar los conocimientos acerca del abastecimiento de agua potable mediante el mejoramiento de la evaluación del recurso; lograr esa mayor eficiencia de su uso mediante la aplicación de políticas de precios y otros incentivos económicos; evaluar las consecuencias ambientales de la utilización del recurso y los efectos conexos en la salud; desarrollar las políticas nacionales y planificar el uso, gestión y conservación del agua; fortalecer los programas destinados a reducir las pérdidas por riesgos naturales; mejorar los programas de información pública y de educación relacionados con los recursos hídricos; y aumentar la cooperación regional e internacional para el aprovechamiento de los recursos hídricos.

En los años transcurridos desde la Conferencia, ha continuado el crecimiento demográfico acelerado en toda la región latinoamericana, que se ha traducido en un incremento sostenido de la demanda de agua, en especial de las zonas metropolitanas y de los complejos industriales conexos.

Al mismo tiempo, la región sigue mostrando un patrón de ingresos y actividad económica muy heterogéneo, que se refleja también en la naturaleza de la demanda de agua. Así, las necesidades de los campesinos del Altiplano de Perú o Bolivia son muy distintas de las de las clases media y trabajadora urbanas de São Paulo, Buenos Aires o Ciudad de México. Mientras aumenta la demanda de agua para esparcimiento, sucede que, pese a los avances logrados, demasiados niños siguen falleciendo porque están expuestos a los peligros que acarrear las aguas contaminadas. Paralelamente, aumenta la infección del agua por fuentes tanto domésticas como industriales. Aunque se ha avanzado en el tratamiento de las aguas servidas, queda mucho por hacer antes que pueda decirse que se haya ganado la lucha contra la contaminación.

América Latina y el Caribe es la región que posee mayor abundancia de recursos hídricos en todo el mundo, pero tiene también algunas de las zonas más áridas. Las distintas maneras en que se combinan las necesidades y los recursos dan lugar a situaciones muy diferentes en los planos nacional y regional. Pese a las diferencias, algunos rasgos aproximan cada vez más a los países de la región en esfuerzos de cooperación para examinar y resolver las cuestiones que deben confrontar respecto de la gestión de los recursos hídricos. Posiblemente lo más positivo que haya sucedido en los años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua sea el incremento de las actividades de cooperación en esferas tales como el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, la celebración de convenios multilaterales para proteger los mares regionales más importantes y sus recursos conexos, y el incremento general de las actividades relacionadas con los recursos hídricos compartidos.

La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas (LC/G.1366). Estudios e informes de la CEPAL N° 54. Santiago de Chile: 1985. 154 páginas.

En el año 2000 alrededor de 170 millones de latinoamericanos seguirán viviendo en condiciones de pobreza crítica si no cambia el estilo de desarrollo que ha predominado en la mayoría de los países de América Latina y si no se toma conciencia en el plano internacional de la necesidad de buscar nuevas formas de solidaridad con los países de menor desarrollo de la región.

A fines del siglo los pobres se habrán concentrado en las ciudades; uno de cada cuatro habitantes urbanos será pobre, y habrá 102 millones de personas pobres en las ciudades. A pesar de ello, la incidencia de la pobreza seguirá siendo mayor en el sector rural, ya que el 50% de los habitantes rurales serán pobres.

En nuestros días la situación de pobreza no es demasiado diferente del pronóstico formulado para el año 2000. En la actualidad hay en América Latina alrededor de 130 millones de personas pobres, lo que equivale a 35% de la población total, que se distribuyen en proporciones semejantes entre las zonas rurales y urbanas.

La disminución relativa de la pobreza crítica en el presente decenio y el próximo se estima que será menor que la experimentada en el pasado, pues se supone que la tasa de crecimiento económico será inferior y que no habrá cambios en los estilos de desarrollo vigentes. Mientras que entre 1970 y 1980 los cálculos muestran una reducción de la incidencia de la pobreza de 20% a 35%, entre 1980 y el año 2000 la incidencia de la pobreza se reduciría sólo de 35% a 30%. Estas cifras son suficientemente elocuentes para mostrar la magnitud de un fenómeno que atenta contra uno de los derechos más elementales del hombre: el derecho de una vida digna.

No es de extrañar entonces que la CEPAL y otros organismos de las Naciones Unidas hayan denunciado con insistencia las desigualdades extremas que se han producido y que han persistido en los países latinoamericanos.

La falta de un marco teórico dificulta el análisis del tema de la pobreza y hace inevitable caer en algún grado de subjetivismo cuando se pretende definirla. Sin desconocer este inconveniente este estudio se propone, por una parte, perfeccionar el conocimiento existente sobre el fenómeno de la pobreza absoluta en América Latina y, por otra, sugerir orientaciones de política que pudieran superarla.

Teniendo en consideración esos dos grandes propósitos, examina en su primera parte algunos de los problemas conceptuales y metodológicos que surgen cuando se pretende definir la pobreza; se reseña la extensión y el grado de la pobreza en la región; se proporciona información sobre el desarrollo de América Latina y la evolución de la pobreza en los decenios pasados; se señalan las principales características socioeconómicas y demográficas de la pobreza rural y urbana; y por último se presentan algunas conclusiones que se desprenden del diagnóstico.

La segunda parte se inicia con algunos comentarios sobre las estrategias recientes destinadas a satisfacer las necesidades básicas o a aliviar la pobreza; a continuación se precisa la estrategia elegida, y se señalan las orientaciones para la formulación y ejecución de políticas destinadas a superar la pobreza. Esta última sección, que es la más extensa del infor-

me, contiene un análisis sobre las iniciativas destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos; a provocar un cambio en la estructura de la propiedad; y a lograr un aumento en el monto y productividad de los activos que poseen los pobres; examina también las medidas encauzadas a garantizar un ingreso mínimo familiar.

La tercera parte del informe contiene algunas reflexiones sobre las condiciones políticas y de cambio en la administración del Estado que deberá reunir una estrategia que se proponga superar los conflictos económicos, sociales y políticos derivados de las transformaciones que hay que introducir en los estilos tradicionales de desarrollo, para superar los obstáculos que hasta el presente han impedido mejorar en forma significativa la situación de los grupos más pobres de la población latinoamericana.

La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina, por Hernán Santa Cruz (LC/G.1349). Serie Cuadernos de la CEPAL N° 50. Santiago de Chile: 1985. 77 páginas.

Hernán Santa Cruz, de larga y distinguida trayectoria en los organismos internacionales, en especial como Embajador de Chile antes las Naciones Unidas y como Subdirector General de la FAO a cargo de América Latina, publicó recientemente la obra "Cooperar o perecer: El dilema de la comunidad mundial". En ella dedica dos capítulos a describir la etapa de creación de la CEPAL y a reseñar lo que él llama "la extraordinaria obra de la CEPAL en sus primeros quince años".

Por el interés que estos escritos revisten para comprender y evaluar lo que ha sido la trayectoria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la CEPAL ha querido publicar en este Cuaderno parte del capítulo sexto y el capítulo decimosexto del libro de Hernán Santa Cruz. El lector podrá apreciar que, teniendo como hilo conductor la historia de la CEPAL, estos fragmentos de una obra más extensa constituyen un todo armonioso, y ofrecen un relato informado y ameno de las interpretaciones teóricas de la realidad económica y social de América Latina que realizó la CEPAL, así como pormenores casi desconocidos de la difícil lucha por ganar la aceptación de las ideas básicas cepalinas en los gobiernos y los organismos internacionales.

Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano (LC/G.1365). Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 9. Santiago de Chile: 1985. 546 páginas.

Este Cuaderno Estadístico constituye el primero de una serie de documentos que la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL se propone publicar periódicamente sobre la base de información proporcionada por el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), organizado por la CEPAL.

Contiene información del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA) al nivel más agregado (secciones) de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Esta información se presenta

separadamente por países, para cada organismo de integración subregional y para el conjunto de los 16 países que los componen, cuyo comercio exterior, a su vez, representa más del 90% del total de la región.

La selección de los países, y la forma de presentación de la información, se ha hecho considerando, por una parte, la mayor disponibilidad de datos de estas organizaciones, y consecuentemente la posibilidad de hacer subdivisiones más detalladas para futuras elaboraciones en campos especializados, y por otra, el propósito de brindar una aproximación cuantitativa para el análisis macroeconómico de la estructura y las tendencias del comercio exterior de la región como un todo.

Existen publicaciones periódicas de las Naciones Unidas que contienen información acerca del comercio exterior de los países miembros con un mayor grado de detalle según la CUCI;¹ sin embargo, debido al elevado número de países que incluyen, no proporcionan al analista una visión espacial y temporal que le permita utilizar las cifras sin elaboraciones ulteriores. En una publicación reciente de la CEPAL sobre el comercio exterior latinoamericano,² se logra este objetivo aunque con información que agrupó las secciones y los capítulos de la CUCI para definir algunos conceptos de bienes referidos a determinados años, con propósitos analíticos específicos.

Los cuadros estadísticos de este cuaderno se refieren a series de exportaciones fob e importaciones cif que abarcan el período 1970-1982; se presentan según las secciones de la CUCI las zonas y países copartícipes, la participación de cada sección en la zonas copartícipes y viceversa. Asimismo, incluyen el valor total del comercio de cada zona copartícipe y de cada sección de la CUCI, en ambos casos con su respectiva estructura con relación al total general, tanto de las exportaciones como de las importaciones.

Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 1. Santiago de Chile: 1985. 69 páginas.

Este informe es el primero de una serie que aparecerá regularmente; tiene como objetivo central proporcionar una visión actualizada pero sintética de las transformaciones en curso en la industria mundial y latinoamericana susceptibles de influir en la concepción y aplicación de las políticas industriales nacionales, en la adopción de decisiones a nivel empresarial, en el desarrollo de investigaciones en el ámbito académico y en la identificación de iniciativas y mecanismos de cooperación regional.

Se ha previsto que el informe contenga algunas secciones permanentes que ya son abordadas en este número:

- i) estadísticas básicas del sector manufacturero de América Latina: para comenzar, se presenta una caracterización cuantitativa de la evolución del sector entre 1950 y 1984;
- ii) políticas industriales de los países avanzados: se analizan, en este caso, las políticas y los recursos que esos países

¹Véase principalmente *Yearbook of international trade statistics; World trade annual* y *Commodity trade statistics*.

²CEPAL, *Dirección y estructura del comercio exterior latinoamericano*, (LC/G.1329 y Add. 1), 20 de noviembre de 1984.

destinan a ciencia y tecnología y la posición relativa de América Latina;

iii) estudios sectoriales: en este informe se trata el tema de la robótica;

iv) países de industrialización tardía de otras regiones: se ha escogido como primer tema la electrónica en Corea del Sur;

v) políticas industriales en América Latina: en este primer número se trata el tema de la gravitación relativa de las empresas públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en el sector productivo de algunos países de la región;

vi) actividades de la División CEPAL/ONU: en este caso se presenta una visión esquemática sobre el proyecto regional de bienes de capital;

vii) reflexiones de la División Conjunta CEPAL/ONU: se ha incluido la definición de la noción "núcleo endógeno de dinamización tecnológica", sobre cuyo contenido se intenta profundizar en la actualidad;

viii) bibliografía: en este número se centra la atención en el tema sustitución de importaciones y fomento de exportaciones.

Panorama económico de América Latina 1985 (L/C/G.1369). Santiago de Chile: 1985. 76 páginas.

Este informe de coyuntura, publicado hacia fines de 1985, presenta un panorama de la economía latinoamericana durante los tres primeros trimestres de ese año sobre la base de lo sucedido en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay.

En él se concluye que, pese al carácter parcial y provisional de la información disponible, ciertos hechos centrales se perfilan con claridad en el panorama económico de la región. Uno es el retroceso experimentado por el comercio exterior, luego de su moderada recuperación en 1984. Otro es la importancia de los acuerdos de reprogramación de la deuda externa a que han llegado numerosos países con la banca privada internacional. Estos convenios han tenido algunas modalidades diferentes y, en general, más favorables que las muy gravosas que caracterizaban a los suscritos en años anteriores. Sin embargo, uno de sus rasgos principales ha sido la escasa magnitud del financiamiento neto adicional otorgado por los bancos comerciales. Debido a ello, y a causa también de la merma de las exportaciones, la insuficiente disponibilidad de recursos externos ha continuado constituyendo la principal restricción para la recuperación de la actividad económica, y el ritmo de crecimiento se ha debilitado en la mayoría de los países de la región. Por último, otro hecho destacado ha sido la creciente heterogeneidad de los procesos inflacionarios y los significativos logros obtenidos inicialmente mediante programas de estabilización de corte heterodoxo en algunas de las economías en las que el ritmo de aumento de los precios había alcanzado mayor intensidad.

Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina (en colaboración con el PNUMA) (L/C/G. 1347). Santiago de Chile: 1985. 236 páginas.

Este volumen reúne la mayor parte de los trabajos presenta-

dos en el Seminario CEPAL/CIFCA sobre procesos agropecuarios de importancia en América Latina desde la perspectiva ambiental (Santiago de Chile, 28 al 30 de junio de 1983) y representa el último hito en la valiosa colaboración entre el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA) de España y la CEPAL.¹

A principios de 1982, el CIFCA sumó a su actividad de formación ambiental un programa de investigaciones, seminarios y publicaciones que se convirtieron, de hecho, junto a la actividad desplegada en esta materia por la CEPAL y la Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe, en verdaderos catalizadores de la preocupación y reflexión ambientales en la región.

El interés por los temas rurales se manifestó desde los inicios del mencionado programa, destacándose los proyectos de investigación sobre el perfil ecológico de América Latina, la dimensión ambiental de la dinámica rural de América Latina, y la Cordillera de la Costa chilena. Este interés se expresó también en la publicación conjunta ONU/CIFCA (Madrid, 1983) de los trabajos sobre expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina.

Finalmente, el impulso dado por el CIFCA a este tema se plasmó en un programa de investigaciones regionales sobre procesos agropecuarios de importancia en América Latina desde la perspectiva ambiental, propuesto como una actividad de mediano plazo. Los diferentes enfoques de los participantes deberían confluir en un tratamiento integrado, en el que interesaban especialmente: la reinterpretación de los ambientes rurales destacando potencialidades, restricciones y prioridades en una escala regional y en una perspectiva sistemática; la interacción entre procesos sociales y procesos naturales; la ocupación de nuevos espacios en la frontera rural del continente y sus efectos ambientales; los procesos de deterioro o empobrecimiento, sólo visibles a largo plazo, a que están sometidos ecosistemas de ocupación tradicional; el papel del Estado en la ocupación, el deterioro y la protección de los espacios rurales.

Todos estos aspectos fueron abordados en las contribuciones que se presentan en este volumen, no con el grado de interacción de enfoques que pretendía la propuesta original, pero sí con una clara tónica común, dentro de la cual la diversidad de planteamientos acaso despierte el interés del lector.

External debt in Latin America. Adjustment policies and renegotiations. Lynne Rienner Publisher. Boulder, Colorado: 1985. 125 páginas.

En 1982-1983 muchos países latinoamericanos se vieron obligados a aplicar políticas de ajuste y a tomar medidas para renegociar su deuda externa. En esencia, los dos procesos representaban —en términos de política económica— una respuesta inicial de corto plazo al desafío planteado por la profunda y prolongada crisis económica que afectó a la región a partir de 1981.

En algunos casos, las políticas de ajuste —concebidas

¹Por restricciones presupuestarias, el CIFCA cesó en sus actividades a fines de 1983.

para reducir el desequilibrio externo— fueron aplicadas junto con programas de estabilización dirigidos a desacelerar la tasa de inflación. En la práctica, los resultados logrados reflejaron tanto el efecto de las políticas como el impacto de factores externos sobre los cuales las autoridades económicas nacionales tienen escaso o ningún control.

Tanto el proceso de ajuste como la renegociación de la deuda externa han probado ser muy costosos para los países de la región. Entre 1981 y 1983 éstos lograron una reducción considerable en el déficit de cuenta corriente de las balanzas de pagos y de esta manera cumplieron con los objetivos básicos de las políticas de ajuste; pero ello se debió casi exclusivamente a la enorme disminución en el volumen de las importaciones. En esas circunstancias, el ajuste ha sido agudamente recesivo en su naturaleza y en muchos países ha ido acompañado de un considerable descenso de la actividad económica local y un deterioro de la situación del empleo. Al mismo tiempo, los acuerdos de renegociación de la deuda, que les han permitido soslayar crisis aún más serias de la balanza de pagos, han contribuido también a un marcado incremento en el costo del financiamiento externo para los países latinoamericanos, como resultado de lo cual los beneficios de ese financiamiento se han repartido muy desigualmente entre los países y los bancos acreedores. Finalmente, en muchos casos, los programas de estabilización sólo han reducido levemente la tasa de inflación.

Este libro presenta una descripción y análisis de las políticas aplicadas y de los resultados obtenidos mediante ajustes internos y la renegociación de compromisos externos hasta inicios de 1984. Dos aspectos de los procesos de ajuste y negociación, considerados como generalmente válidos, se su-

brayan a lo largo de este informe.

El primero es la severa limitación que el medio externo impone a las políticas económicas en la gran mayoría de los países de la región. Es evidente que a menos que se recupere el anterior dinamismo del comercio internacional y se invierta claramente la reciente tendencia hacia un acentuado proteccionismo de muchas economías industriales, se hará cada vez más difícil y costoso promover el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas. Lo mismo vale para cualquier esfuerzo por superar el actual ajuste recesivo, basado en una insostenible contracción de las importaciones, para lograr un ajuste orientado hacia el crecimiento basado en la expansión y en la diversificación de las exportaciones. Del mismo modo, es evidente que si el financiamiento externo continúa tan escaso como durante el período 1982-1983, y si las tasas de interés internacionales se mantienen cercanas a los altos niveles que hoy día prevalecen, la región continuará realizando una verdadera transferencia de recursos al exterior y una mayor proporción del déficit en cuenta corriente tendrá que cubrirse por medio de costosas políticas de ajuste.

El segundo aspecto general es la naturaleza excesivamente agregada de las políticas económicas aplicadas para reducir el desequilibrio externo y los costos que han traído consigo el retardar la actividad económica y reducir el empleo. En algunos casos, por lo menos, estos costos podrían haber sido menores si se hubiera hecho un uso más selectivo y pragmático de los instrumentos de política económica, teniendo en mente que la reasignación de recursos es un proceso más rígido y lento, especialmente a corto plazo, en economías en que las heterogeneidades estructurales internas son tan marcadas como lo son en América Latina.

Lista de publicaciones de la CEPAL

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Preparada por la Secretaría de la CEPAL, la *Revista* es dirigida por el Dr. Raúl Prebisch. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año —en abril, agosto y diciembre.

Los precios de subscripción anual vigentes para 1986 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp. (US\$ 29.00)
 1981, 863 pp. (US\$ 42.00)
 1982, vol. I 693 pp. (US\$ 42.00)
 1982, vol. II 199 pp. (US\$ 13.00)
 1983, vol. I 694 pp. (US\$ 44.00)
 1983, vol. II 179 pp. (US\$ 13.00)

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp. (US\$ 29.00)
 1981, 837 pp. (US\$ 42.00)
 1982, vol. I 658 pp. (US\$ 42.00)
 1982, vol. II 186 pp. (US\$ 13.00)
 1983, vol. I (en prensa) (US\$ 44.00)
 1983, vol. II 166 pp. (US\$ 13.00)

También hay ejemplares de años anteriores

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980, 617 pp. (US\$ 29.00)
 1981, 727 pp. (US\$ 35.00)
 1983 (correspondiente a 1982/1983) 749 pp. (US\$ 40.00)
 1984, 765 pp. (US\$ 40.00)

También hay ejemplares de años anteriores

LIBROS DE LA CEPAL

Manual de proyectos de desarrollo económico. 1958. 5ª ed. 1980, 264 pp. (US\$ 7.50)

Manual on economic development projects. 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp. (US\$ 6.00)

América Latina en el umbral de los años ochenta, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp. (US\$ 6.00)

Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00)

Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00)

Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru, 1985, 342 pp. (US\$ 6.00)

¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, 1980, 286 pp. (US\$ 6.00)

La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp. (US\$ 6.00)

Women and development: guidelines for programme and project planning, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp. (US\$ 6.00)

La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos. 1984, 115 pp. (US\$ 6.00)

Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00)

Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura, vols. I y II, 1983, 720 pp. (US\$ 12.00)

La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe, 1984, 349 pp. (US\$ 8.00)

Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina, 1985, 236 pp. (US\$ 10.00)

SERIES DE PUBLICACIONES Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting* (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp. (US\$ 4.00)
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp. (US\$ 4.00)
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 92 pp. (US\$ 4.00)
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00)
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00)
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00)
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp. (US\$ 4.00)
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 117 pp. (US\$ 4.00)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp. (US\$ 4.00)

- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp. (US\$ 4.00)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp. (US\$ 6.00)
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp. (US\$ 4.00)
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp. (US\$ 4.00)
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp. (US\$ 3.00)
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 48 pp. (US\$ 4.00)
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp. (US\$ 4.00)
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985, 90 pp. (US\$ 4.00)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp. (US\$ 4.00)
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 4.00)
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 70 pp. (US\$ 4.00)
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 67 pp. (US\$ 4.00)
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 63 pp. (US\$ 3.00)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 144 pp. (US\$ 6.00)
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 128 pp. (US\$ 4.00)
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp. (US\$ 4.00)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sorrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 66 pp. (US\$ 4.00)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 69 pp. (US\$ 4.00)
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 158 pp. (US\$ 6.00)
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 165 pp. (US\$ 6.00)
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 95 pp. (US\$ 4.00)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp. (US\$ 3.00)
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 67 pp. (US\$ 4.00)
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp. (US\$ 3.00)
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 243 pp. (US\$ 6.00)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 77 pp. (US\$ 4.00)
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R.H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp. (US\$ 4.00)
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp. (US\$ 4.00)
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp. (US\$ 6.00)
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00)
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp. (US\$ 4.00)
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US\$ 5.00)
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 119 pp. (US\$ 4.00)
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 172 pp. (US\$ 6.00)
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00)
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 66 pp. (US\$ 4.00)
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US\$ 6.00)
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp. (US\$ 4.00)
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00)
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US\$ 6.00)
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp. (US\$ 4.00)
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp. (US\$ 4.00)
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp. (US\$ 6.00)
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp. (US\$ 4.00)
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 112 pp. (US\$ 4.00)
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 106 pp. (US\$ 4.00)
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00)
- 50 *La CEPAL encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 84 pp. (US\$ 4.00)
- *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 3.00)
- *United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 3.00)

- *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp. (US\$ 4.00)
- *The Economic Relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp. (US\$ 6.00)

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp. (US\$ 6.00)
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp. (US\$ 8.00)
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp. (US\$ 8.00)
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp. (US\$ 8.00)
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp. (US\$ 6.00)
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp. (US\$ 8.00)
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp. (US\$ 6.00)
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 540 pp. (US\$ 6.00) (En prensa).

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp. (US\$ 4.00)
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp. (US\$ 6.00)
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (US\$ 5.00) (Agotado, no será reimpresso)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp. (US\$ 6.00)
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp. (US\$ 5.00)
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp. (US\$ 6.00)
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp. (US\$ 4.00)
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp. (US\$ 4.00)
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (US\$ 5.00)
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp. (US\$ 5.00)
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp. (US\$ 4.00)
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp. (US\$ 4.00)

- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp. (US\$ 6.00)
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp. (US\$ 5.00)
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp. (US\$ 5.00)
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp. (US\$ 6.00)
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp. (US\$ 5.00)
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp. (US\$ 6.00)
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp. (US\$ 6.00)
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp. (US\$ 4.00)
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00)
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp. (US\$ 6.00)
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp. (US\$ 6.00)
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 79 pp. (US\$ 4.00)
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 6.00)
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile*, 1974-1980, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00)
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00)
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp. (US\$ 6.00)
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp. (US\$ 6.00)
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990 (bilingüe)*, 1983, 140 pp. (US\$ 6.00)
- 26 *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00)
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp. (US\$ 6.00)
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00)
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp. (US\$ 4.00)
- 30 *Industrialización de Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00)
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp. (US\$ 6.00)
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00)
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00)
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00)

- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00)
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp. (US\$ 6.00)
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp. (US\$ 4.00)
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp. (US\$ 6.00)
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp. (US\$ 6.00)
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp. (US\$ 6.00)
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp. (US\$ 4.00)
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp. (US\$ 6.00)
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp. (US\$ 6.00)
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00)
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp. (US\$ 6.00)
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp. (US\$ 4.00)
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp. (US\$ 6.00)
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 152 pp. (US\$ 6.00)
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 230 pp. (US\$ 6.00)
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 128 pp. (US\$ 4.00)
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 96 pp. (US\$ 4.00)
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 150 pp. (US\$ 6.00) (En prensa)
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 144 pp. (US\$ 6.00)
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 140 pp. (US\$ 6.00) (En prensa).
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 150 pp. (US\$ 6.00) (En prensa).

Estas publicaciones pueden obtenerse más rápida y económicamente enviando sus órdenes de compra desde:

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador,
Perú, Paraguay y Uruguay a:
Unidad de Distribución
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Resto de América, Asia y
Oceanía a:
Sección Ventas, DC-2-866
Naciones Unidas
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América

Europa y África a:
Sección Ventas
Naciones Unidas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello y Manuel Uribe Castañeda. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantino V. Vaitos. Chile: Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Carlos Bazdresch P.

Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LIII (1)

México, enero-marzo de 1986

Núm. 209

SUMARIO

Artículos: V.E. Tokman, *Crisis, ajuste económico y costo social* • M. Ikonicoff, *La economía subterránea y el sistema económico mundial: la experiencia de los países de la Europa mediterránea* • D. Anisi y M. Bermejo, *Cambio técnico y formas de vida* • H. Jaguaribe, *Raza, cultura y clase en la integración de las sociedades* • A. Pinto, *Estado y empresa privada: una visión retrospectiva de la experiencia chilena* • A. Cornejo y J. Salas, *Estabilidad en los pronósticos del CPP y la estructura de la captación en México* • E.L. Bache, *In memoriam: Carlos F. Díaz-Alejandro* • **Documentos:** CEPAL. *Bases y opciones estratégicas para reorientar el desarrollo.*

REVISTA DE REVISTAS

PUBLICACIONES RECIBIDAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Avda. Universidad 975 Apartado Postal, 44975 México 12, D.F.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Octubre 1985, año 10, n° 106

Editorial: Cuestiones jurídicas e institucionales en el proceso de integración económica regional • **Estudios:** Las posibles enmiendas al acuerdo de Cartagena, por A. Zelada Castedo • Hacia el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias en la ALADI, por M. Halperin • La interpretación de los tratados internacionales según la Convención de Viena de 1969, por C. Moyano Bonilla • **Comentarios.** La cooperación económica bilateral en América Latina durante 1984, por J.L. Roca García.

Información de América Latina y el mundo • Documentación • Estadísticas • Bibliografía

Instituto para la Integración de América Latina
Esmeralda 130
1035 Buenos Aires, Argentina

OPCIONES

(Ex Alternativas)

Nº 7 - Septiembre-diciembre 1985

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)
de la Academia de Humanismo Cristiano.

Director: Heraldo Muñoz. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvaay, Carlos Bascuñán, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Carlos Huneeus, Heraldo Muñoz, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

I. *Socialismo y democracia:* R. Cristi, *Democracia, pluralismo y socialismo* • B. Ardití, *El sentido del socialismo hoy* • L. Razeto, *Democratización económica y democratización política* • I. Sotelo, *Paradojas y aporías de los socialistas en el poder.*

II. *Populismo y marxismo en el socialismo:* E. Faletto, *Sobrepopulismo y socialismo* • J. Arico, *El marxismo en América Latina: ideas para abordar de otro modo la vieja cuestión.*

III. *Las innovaciones tecnológicas y el pensamiento socialista:* J. Silva Solar, *¿Hacia una nueva fase del socialismo?* • C. Ominami, *Crisis, progreso técnico y regulación* • A. Rockman, *Acerca de la posibilidad de una transición pacífica a la sociedad socialista mundial mediante la tecnología computacional capitalista* • M. Barrera, *Tecnología y crisis nacional* • A. Leppe, *Tecnología y socialismo.*

IV. *Debate político sobre el socialismo en Chile:* A. Briones y E. Ortiz, *Una visión de la evolución del pensamiento socialista en Chile* • M.A. Garretón, *Partido y sociedad en un proyecto socialista.*

Dirigir correspondencia a: Academia de Humanismo Cristiano, Catedral 1063, 5º piso,
Santiago - Chile



NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE/DICIEMBRE 1985

Nº 80

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Daniel González V.

ANÁLISIS DE COYUNTURA: George J. Cvejanovich: Aruba: ¿Próximo Miniestado Independiente?; Alfonso Chase Branes: Costa Rica: Una Democracia Situada por el Lobo Feroz; Sergio Bitar: Deuda Externa: Cómo nos ven los EEUU.

TEMA CENTRAL: LO REAL DEL SOCIALISMO REAL. Peter W. Schulze: La Dinámica del Inmovilismo. El Sistema Soviético entre Crisis y Reforma; Mojmir Krizan - Eberhard Kiesche: Dictadura sobre las Necesidades. La Escuela de Budapest; Samir Amin: ¿Es Capitalista la URSS?; Rosario de Mateo: Interés Nacional y Socialismo. La Política Exterior de Rumania; Manuel Caballero: Tormentosa Historia de una Fidelidad. El Comunismo Latinoamericano y la URSS; Augusto Varas: FFAA, Estado y Sociedad en la URSS.

POSICIONES: Alan García: Por un Cambio Histórico y Moral; Chile: Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia.

POLÍTICA—ECONOMÍA—CULTURA: Julio Cotler: ¿Nuevos Horizontes para el Perú?; Wayne S. Smith: Percepciones Erradas y Oportunidades Perdidas. La Política de EEUU frente a Cuba; Julius Nyerere: Las Deudas Grandes son tanto una Carga como un Poder; Ricardo Ffrench-Davis: Neoestructuralismo e Inserción Externa.

NOTICIAS—INFORMES—RECENSIONES

SUSCRIPCIONES (incluye flete aéreo)

ANUAL (6 números)

BIENAL (12 números)

América Latina
Resto del Mundo
Venezuela

US\$ 20
US\$ 30
Bs. 150

US\$ 35
US\$ 50
Bs. 250

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712-Chacao-Caracas 1060-A - Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

comercio exterior

órgano mensual de

BANCÓ NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR S.A.

Vol. 35, Núm. 8

México, agosto de 1985

Relaciones económicas con los países socialistas

- Literatura sobre el comercio este-oeste
- Un ejemplo de transferencia de tecnología
- Necesidad de una estrategia de negociación comercial
- Reflexiones de un exportador mexicano

Departamento de Publicaciones

Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán, 04100 México, D.F.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Boletín
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 10

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): US\$ 20



Notas de Población

Resúmenes sobre
Población en
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés; índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): US\$ 20

CELADE

Edificio Naciones Unidas, Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año II - Nº 4 (8) - Octubre - Diciembre, 1985

Artículos: N. Lammert, *El nuevo orden económico internacional. La búsqueda de la razón en pos del orden entre hechos y dogmas* • R. Arias Calderón, *América Latina: el reto de los años ochenta* • S. Urdaneta y T. Tovar, *La juventud en América Latina. Situación y perspectivas*.

Entrevistas: M. de la Madrid, *Necesitamos un clima de mayor cooperación económica internacional*.

Temas: D. Funes de Rioja, *El papel de las organizaciones intermedias: su acción e integración en modelos de concertación social* • C.A. Andreae y H. Kaiser, *El empresario en la economía social de mercado* • J.M. Roca, *La Asociación de Industriales Latinoamericanos* • N.Z. Szafoval, *Las asociaciones empresariales en la Comunidad Europea*.

Notas: A. Eberhart, *La política de importaciones de la República Federal de Alemania frente a los países en desarrollo: el caso argentino* • V.F. García, *Monetarismo, Chicago Boys y crisis económica* • J. Elsaesser, *México: las elecciones del 7 de julio* • W.C. Suárez, *Elecciones parlamentarias en la Argentina*.

Dossier: W.C. Suárez, *La reforma constitucional y el acuerdo de régimen. Algunas reflexiones sobre formas y estrategias institucionales para la consolidación de la democracia en América Latina* • C. Floria, *Dilemas de la consolidación democrática en la Argentina* • L. Morlino, *Consolidación democrática: definición y modelos* • R. López Pintor, *Sobre la naturaleza del pacto democrático*.

Documentos: O. Hurtado, *Crisis, cooperación y desarrollo en América Latina* • H. Geissler, *Un día de reflexión nacional*.

Suscripción anual US\$ 32. Suipacha 1380 - 10 Piso - 1011, Buenos Aires,
República Argentina

REVISTA DE CIENCIA POLITICA

Publicación semestral
del Instituto de Ciencia Política

Vol. VII, No. 2, 1985

SUMARIO

Conferencias: R.A. Dahl, *Armas nucleares: democracia y protección. Por qué fracasan los guardianes*. P. Georges Cottier y A. Valenzuela, *La noción de progreso. Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile*.

Artículos: L. Tomassini, *Relaciones internacionales: teoría y realidades*. J.P. Criscenti, *Historia constitucional argentina 1810-1852. Un nuevo estudio*. G. Quezada, *Hacia un esquema de los estudios en política exterior de Chile*. I. Walker, *Algunos antecedentes históricos sobre la militarización del sistema político soviético*.

Seminarios Comentarios Recensiones Reseña de actividades

Suscripción anual: 1500 pesos
(comprende 2 números de la revista y 4 cuadernos)
Belgrado 11, Santiago de Chile

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتصلب بها
أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres* veces por año, en abril, agosto y diciembre.

Precios de la suscripción (dólares estadounidenses):

Revista en español 16.00 Revista en inglés 18.00

Las suscripciones son por año calendario. Los pagos se reciben solamente en la moneda indicada.

Para obtener la *Revista* así como las demás publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dirigirse a los distribuidores locales, o directamente a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC - 2 - 866
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Santiago Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza