

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

ABRIL DE 1981

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1981

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

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

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Roberto Matthews
Eligio Alves	Carlos Plaza
Nessim Arditi	René Ortuño
Oscar J. Bardeci	Marco Pollner
Alfredo Eric Calcagno	Alejandro Power
Ricardo Cibotti	Gert Rosenthal
Silbourne St. A. Clarke	George Mouchabek
Jorge Graciarena	Alejandro Vera
Luis López Cordovez	Jorge Viteri

COMITE DE PUBLICACIONES

Héctor Assael	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Marta Boeninger
Andrés Bianchi	Claudionor Evangelista (CLADES)
Robert Brown	Robert Gould
Norberto González	Jorge Israel (ILPES)
Jorge Graciarena	Guillermo Macció (CELADE)
Adolfo Gurrieri	Aurelio Ruiz
Jorge Viteri	George Mouchabek

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de venta: S.81.II.G.2

Precio: US\$ 3.00

NOTAS

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

S U M A R I O

La relocalización industrial a escala internacional <i>Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz</i>	7
La discusión industrial en América Latina <i>Héctor Soza</i>	35
La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos <i>Oscar Altimir</i>	67
Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional <i>Sergio Boisier</i>	97
Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe <i>Jean Casimir</i>	129
El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad <i>Sidney Dell</i>	149
La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo <i>Raúl Prebisch</i>	163
Sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Octavio Rodríguez Comentario de Alberto Couriel	173
Algunas publicaciones de la CEPAL	187

La secretaría de la Comisión Económica para América Latina prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la secretaría, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

E/CEPAL/G.1145

Abril de 1981

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.

Algunos aspectos de la distribución internacional de la actividad industrial

*Alfredo Eric Calcagno
y Jean-Michel
Jakobowicz**

En este artículo se examinan algunos de los cambios recientes en la estructura industrial a escala internacional. En primer término, se procura determinar la magnitud real de la nueva localización, para establecer si se trata de una posibilidad casi sin concretar o de un proceso en plena ejecución. A continuación se señalan distintos tipos de industrialización en los países en desarrollo. En seguida, se plantea el problema del 'redespliegue industrial' de los países desarrollados, considerando la contradicción que existe entre el actual problema de desocupación y la probable escasez de mano de obra que podría presentarse entre 1985 y el año 2000; en este caso la relocalización industrial llegaría a ser una solución (otras serían el aumento de la productividad y la afluencia de trabajadores extranjeros). Se consideran también las ventajas comparativas que pueden impulsar a las empresas transnacionales a instalarse en países en desarrollo y se analiza con mayor detenimiento la cuestión de la diferencia de salarios ponderados por la productividad. Por último, se plantean alternativas de política para los países en desarrollo, comparando las características y los efectos de una industrialización 'abierta' basada en ventajas comparativas —que se adecuaría al 'redespliegue' de los países desarrollados— con los de una industrialización que tienda a afirmar la autonomía nacional (como la de bienes de capital) y a abastecer a la mayoría de la población.

*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL y Consultor en diversas ocasiones de la Comisión Económica para Europa, respectivamente.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Aníbal Pinto, Arturo Núñez del Prado, Luiz Claudio Marinho y Armando Di Filippo.

I

La magnitud real de la nueva distribución internacional de la actividad industrial

El concepto de nueva distribución internacional de la actividad industrial no es nuevo y durante los últimos veinte años ha provocado numerosas discusiones teóricas; pero nunca se planteó en los países industrializados en términos tan precisos y concretos como desde el principio de la crisis de 1974-1975. El análisis oponía, de una manera dicotómica, el proteccionismo a la especialización internacional; sin embargo, desde un punto de vista práctico, la situación es mucho más compleja. No es común que un país, por poderoso que sea, esté dispuesto a desprenderse de una actividad industrial en provecho de otros países y quedar así más dependiente del exterior para su abastecimiento. Por otra parte, el mantenimiento permanente de barreras aduaneras para salvaguardar una industria internacionalmente no competitiva tampoco constituye una solución. La diferencia entre los intereses de las empresas transnacionales y los de los Estados nacionales complica aún más la cuestión.¹

Antes de plantear el problema de la distribución de la actividad industrial, debe determinarse, más allá de las discusiones teóricas, si hay efectivamente —y en qué medida— una nueva localización a escala internacional de la producción industrial. En primer término debe tenerse en cuenta la interacción entre producción y comercio. Por ejemplo, el mayor proceso de nueva localización industrial, que fue el de sustitución de importaciones en muchos países en desarrollo —en particular de América Latina— significó un cambio drástico en la composición de su comercio internacional; incluso

¹Por ejemplo, en el caso de la empresa Volkswagen, que fabrica automóviles en el Brasil, parte de los cuales exporta después en piezas separadas hacia Alemania, es la industria automovilística alemana la que se perjudicaría a mediano plazo. Sin embargo, ¿puede imaginarse que un gobierno levante barreras aduaneras contra las importaciones de una de sus propias empresas? Pero dadas las restricciones de mano de obra que este país podría tener en el futuro, una relocalización de este tipo parecería lógica.

umentando en su valor total, las nuevas importaciones se adecuaban al proceso deseado de desarrollo interno. Además, salvo excepciones, sólo se exporta una parte —que no es la mayor— de la producción industrial (44% en los países desarrollados y 23% en los en desarrollo). Lo que ahora se llama 'redespliegue' o 'relocalización' industrial se refiere a la importación que realizan algunos países industriales desde países en desarrollo, de ciertas manufacturas que antes fabricaban localmente, y a su significado para la producción y el comercio exterior de los países en desarrollo concernidos.

A priori, parece evidente que un porcentaje creciente de los textiles, del vestido, de los aparatos eléctricos, etc., consumidos en los países desarrollados proviene de los 'nuevos países industriales' (NPI),² pero en realidad, a escala internacional, sólo una parte muy reducida de la producción industrial ha pasado del norte hacia el sur (véase el cuadro 1). Durante los 15

últimos años, solamente 3.3% de la producción industrial se desplazó desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo;³ 2.5% hacia los nuevos países industriales y 0.8% hacia los otros países en desarrollo. A este ritmo de transferencia, los objetivos de la Conferencia de Lima se lograrían hacia el año 2050.⁴

El problema que ahora preocupa más específicamente es el de la producción industrial de países en desarrollo con destino a la exportación hacia países desarrollados; estos últimos, por diversas razones, habrían decidido no abastecerse totalmente en esos rubros con su producción interna. Al respecto, existe una impresión general que los países en desarrollo, durante estos últimos años, han aumentado fuertemente su participación en el comercio internacional de manufacturas. Pero no es así: como puede verse en el Cuadro 2, los países desarrollados no solamente han conservado su posición preponderante, sino que la han consolidado. Así, durante 1976, de esos países provenía

Cuadro 1

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION Y EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
(Total mundial = 100)

	Producción ^a			Exportaciones		
	1963	1973	1976	1963	1973	1976
Países desarrollados ^b	88.1	86.0	84.8	82.4	83.3	83.8
Países en desarrollo	11.9	14.0	15.2	4.3	6.6	6.6
NPI orientales ^c	0.4	0.9	1.5	1.4	3.3	4.1
NPI orientales ^d más América Latina	3.0	4.3	5.4	1.6	4.3	5.0
Países socialistas	—	—	—	13.3	10.0	9.6

Fuentes: GATT y OCDE.

^aCon exclusión de los países socialistas.

^bIncluye a los países de la OCDE, España, Portugal y Grecia.

^cHong-Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur.

^dLos países incluidos en ^c más Brasil y México.

²Esos países son 10 para la OCDE: España, Portugal, Grecia, Yugoslavia, Brasil, México, Hong-Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur. La Comunidad Europea agrega Turquía a esta lista. Véase: OCDE, *L'incidence des nouveaux pays industriels*, París, 1979; y Comisión de las Comunidades europeas, *Evolution des structures sectorielles des économies européennes depuis la crise du pétrole, 1973-1978*.

³Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *La industria en el mundo desde 1960: progresos y perspectivas*, Nueva York, 1979.

⁴La Conferencia de la ONUDI reunida en marzo de 1975 en Lima, fijó como objetivo que por lo menos el 25% de la producción manufacturera se efectuase en países en desarrollo en el año 2000. Este porcentaje era de 6.9% en 1960 y de 8.6% en 1976.

el 83.5% de las exportaciones mundiales de productos manufacturados, frente al 82.6% en 1963. Si los nuevos países industriales han podido aumentar su participación en el mercado mundial en 3.45%, ello correspondió a una disminución correlativa de los demás países en desarrollo y de los países del este.⁵

Cuadro 2

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS
MANUFACTURADOS EFECTUADAS POR LOS
PAISES INDUSTRIALIZADOS CLASIFICADAS
POR REGION DE ORIGEN
(Total de las importaciones de
productos manufacturados = 100)

	Importaciones de productos manufacturados efectuadas por los países desarrollados		
	1963	1973	1978
Países desarrollados ^a	94.4	91.1	89.5
Países en desarrollo	3.8	6.8	8.2
NPI orientales ^b	1.2	3.8	4.8
NPI orientales más América Latina ^c	1.5	4.7	5.8
Países socialistas	1.8	2.1	2.3

Fuentes: GATT y OCDE.

^aPaíses de la OCDE, incluyendo a España, Portugal y Grecia.

^bHong-Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur.

^cLos países incluidos en ^b más Brasil y México.

Como se observa en el cuadro 2, la casi totalidad de las importaciones de productos manufacturados que realizaron los países desarrollados provenía, tanto en 1963 como en 1978, de otros países desarrollados; sólo el 5.8% procede de los nuevos países industriales y 4.0% de los restantes países en desarrollo y de los países del Este. Además, se sigue cumpliendo una de las pautas del subdesarrollo: no obstan-

⁵Dentro de los nuevos países industriales, los del sudeste asiático son los que tuvieron un crecimiento más intenso de su comercio exterior; si se contrasta este hecho con la estructura mundial de la producción descrita más arriba, se puede concluir que el incremento de la producción de esos nuevos países industriales orientales fue en gran parte absorbido por su comercio exterior, mientras que en Brasil y México esta producción fue destinada a su mercado interno.

te que los nuevos países industriales aumentaron notablemente sus exportaciones de manufacturas con destino a países desarrollados, estos últimos exportan más hacia los nuevos países industriales que lo que importan desde allí. En 1977 el saldo era de 18.2 mil millones de dólares en favor de los países de la OCDE; el Japón tenía un saldo positivo de 10.6 mil millones y solamente los Estados Unidos registraban un déficit de 2.6 mil millones.

Las únicas áreas donde los nuevos países industriales tuvieron éxito en la búsqueda de mercado en los países desarrollados son vestuario y calzado, textiles y máquinas eléctricas. El conjunto, sin embargo, no representa más del 4.5% de las importaciones totales de los países de la OCDE y apenas 2% de su consumo total de bienes manufacturados.⁶ (Véase el cuadro 3.)

El contenido de capital y trabajo calificado de los productos es determinante en estos intercambios. Así, 56% de los bienes importados por los países industriales avanzados que provienen de los nuevos países industriales poseen un contenido muy escaso en trabajo calificado y 68% un contenido escaso, a veces ínfimo, en capital; mientras que la mitad de los bienes intercambiados entre países industrializados tienen un contenido en capital muy elevado (véase el cuadro A del Apéndice).

A su vez, el comportamiento de las familias en los países desarrollados, tal como resulta del estudio de su función de consumo (véase el cuadro 4), refleja una relativa saturación en lo que respecta a ciertas necesidades básicas. La demanda de vestuario y calzado, de productos alimenticios, de muebles y más recientemente de aparatos electrodomésticos, ha progresado de un modo mucho menos rápido que el consumo total; los sectores 'de punta' son la salud, las distracciones, la vivienda y los transportes.⁷ Si se consideran estos productos desde el ángulo de su fabricación, excepto los electrodomésti-

⁶Discurso pronunciado en la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, por Robert S. McNamara, Presidente del Banco Mundial, Manila, 10 de mayo de 1979.

⁷Véase Francia, Commissariat Général du Plan, *La spécialisation internationale des industries à l'horizon 1985*, Paris, 1978.

Cuadro 3
**PORCENTAJE DE IMPORTACIONES DE LA OCDE PROVENIENTES
 DE LOS NPI, POR PRODUCTOS
 1963 Y 1977**

Grupo de la CUCI	Porcentaje proveniente de los NPI ^a 1963	Parte de cada grupo en las importaciones totales de la OCDE Imp. total = 100 1963	Porcentaje proveniente de los NPI ^a 1977	Parte de cada grupo en las importaciones totales de la OCDE Imp. total = 100 1977
Vestuario (84)	15.3	3.3	31.2	4.9
Cuero y calzado (61, 83, 85)	3.8	2.2	21.6	2.4
Máquinas eléctricas	0.5	8.3	10.6	10.3
Textiles (65)	2.8	8.9	6.5	5.3
Otros ^b	0.4	66.9	1.6	65.0
<i>Total</i>	<i>1.3</i>	<i>89.6</i>	<i>5.1</i>	<i>87.9</i>

Fuente: OCDE, *L'incidence...*, op. cit., pág. 27.

^aNPI: Brasil, México, Taiwán, Hong-Kong, Singapur y Corea del Sur.

^bCUCI 62, 69, 66, 67, 67, 73, 71, 5, 64.

Cuadro 4
**EUROPA: EVOLUCION DEL CONSUMO PRIVADO POR
 FUNCION, A PRECIOS DE 1970
 (1970 = 100)**

	1953	1960	1973	1977
Alimentación	58.0	74.2	107.7	108.4
Vestuario	47.0	64.2	111.1	112.9
Vivienda y calefacción	46.0	61.8	115.3	136.6
Muebles	41.2	61.4	122.0	126.2
Salud	31.0	48.6	127.0	181.3
Transporte	27.5	46.6	121.4	141.0
Distracciones	46.0	63.0	120.8	146.1
Otros servicios	43.6	61.2	116.5	150.4
<i>Total</i>	<i>46.8</i>	<i>63.9</i>	<i>115.0</i>	<i>128.0</i>

Fuente: *Cuentas nacionales de los países de la OCDE, 1960-1977*, Volumen II, París, 1979.

cos, parecen ser productos de industrias que requieren poco capital (en el caso de vestuario y calzado, 63.5% menos que la media de las industrias manufactureras), una mano de obra poco calificada, y donde prácticamente no hubo innovaciones de importancia en los últimos años.

Rescapitulando: en su gran mayoría, las industrias transferidas⁸ hacia los países en desa-

⁸El término 'transferencia' puede dar lugar a equívocos. No se trata necesariamente de que la casa matriz implante una filial en un país en desarrollo —como ocurrió muchas veces en el proceso de sustitución de importa-

rollo son de débil intensidad de capital y de investigación con tecnología 'de retaguardia' en los países desarrollados y con fuerte intensidad de mano de obra no calificada. Estas industrias tienen en los países desarrollados un mercado estancado o que crece lentamente, además de precios que aumentan menos que los de otros productos. Este artículo se referirá a este 'redespliegue', que sólo constituye una parte menor de los cambios que están ocurriendo con respecto a la localización industrial en el mun-

do; la parte más importante está constituida —como ya se dijo— por las nuevas industrias destinadas a abastecer los mercados internos. A continuación se discutirá en qué medida se compaginan con el desarrollo industrial que se considera deseable para los países en desarrollo y cuáles son las razones que podrían impulsar en el futuro a los países desarrollados a importar esos productos desde los países en desarrollo.

II

Tipos de industrialización en países en desarrollo

Frente a este panorama de concentración en los países centrales, se plantea para los países de la periferia en general y los latinoamericanos en particular, el problema de cómo desarrollar sus economías y especialmente la industria. Al respecto, surgen interrogantes tales como ¿qué tipo de estructura industrial deberán buscar los países latinoamericanos?, ¿cuál debería ser la interrelación entre mercado interno y exportación? y ¿qué espacio deja la política de los países desarrollados y cómo debería aprovecharse el margen de maniobra que exista?

a) *Distintos tipos de industrialización*

Para contestar la interrogante inicial sería necesario, en primer término, caracterizar los diferentes tipos de industrialización que pueden darse en países en desarrollo.

Históricamente, Adam Smith consideró la industrialización como un complejo de actividades manufactureras y productivas, dándole

un sentido institucional que excede el personal de la habilidad, perseverancia y diligencia.⁹ En otras palabras, "industria significa la relación hombre-naturaleza, mediante el trabajo desarrollado a través de la máquina".¹⁰ En los hechos, la modalidad de la industrialización inglesa se caracteriza porque simultáneamente se da una reorganización y un aumento de productividad en la agricultura, que permite una emigración de mano de obra agrícola; una primera fase de industrias de bienes de consumo, en especial los textiles; y una ulterior fase siderúrgica acompañada de una intensa oferta de capital sobre los mercados internos e internacional.¹¹ A su vez, en la modalidad soviética confluyen un rápido proceso de industrialización con una colectivización de la agricultura, y se orienta esencialmente hacia los bienes de capital.¹²

Posteriormente, se desarrollaron múltiples procesos de industrialización que adoptaron en mayor o menor grado los elementos de estos dos modelos. En el cuadro 5 se sintetizan varios tipos de industrialización, procurando determinar el carácter autónomo o dependiente de ese

ciones— o traslade su empresa, sino que el gobierno del país desarrollado adopte medidas de política interna, tales como supresión de subsidios o rebajas arancelarias, que tengan por resultado que para ciertos abastecimientos se recurra a la importación además de la producción interna; o que la empresa transnacional organice la cadena de producción recurriendo a la subcontratación de etapas con gran intensidad de mano de obra en países en desarrollo.

⁹Véase Ruggiero Romano, *Industria: storia e problemi*, Torino, Giulio Einaudi, Editore, 1976.

¹⁰*Ibidem*, página 3.

¹¹*Ibidem*, página 31.

¹²Véase Maurice Dobb, *Studies in the Development of Capitalism*, Londres, 1946.

Cuadro 5

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE VARIOS
TIPOS DE INDUSTRIALIZACION*

	Autónoma	Dependiente	Popular	Elitista
<i>Tipo de bienes</i>				
De capital	XXX	X	XXX	XX
Intermedios	XXX	XX	XXX	XX
De consumo	XX	XXX	XXX	XXX
<i>Destino de la producción</i>				
Mercado interno	XXX	XX	XXX	XX
Exportación	XX	XXX	XX	XXX
<i>Grupos sociales destinatarios</i>				
Altos ingresos	XX	XXX	X	XXX
Bajos ingresos	XXX	XX	XXX	X
<i>Tecnología</i>				
Simple	XXX	X	XXX	X
Compleja	XX	XXX	X	XXX
<i>Grado de integración</i>				
Integrada a la economía nacional	XXX	X	XXX	XX
Integrada a la empresa transnacional	X	XXX	XX	XXX
<i>Valor retenido en el país productor</i>				
Alto	XXX	X	XXX	XX
Bajo	X	XXX	X	XX
<i>Mano de obra</i>				
Salarios altos y derechos sindicales	XXX	X	XXX	X
Salarios bajos sin derechos sindicales	X	XXX	X	XXX
<i>Tipo de empresas</i>				
Estatales	XXX	X	XXX	X
Privadas nacionales	XX	XX	XX	XXX
Extranjeras	X	XXX	X	XXX

*La gradación de X, XX y XXX significa nula o poca, mediana o mucha importancia.

proceso y su índole popular o elitista. Se trata de un esquema elemental, que sólo se propone mostrar la gran variedad de procesos posibles de industrialización. Como categorías de análisis se considera qué tipo de bienes se producirán (de capital, intermedios o de consumo); para quiénes (mercado interno o exportación; grupos de altos o de bajos ingresos); cómo (tecnología simple o compleja, integrados a la economía nacional o a la empresa transnacional, alto o bajo valor retenido en el país productor); y por quiénes (salarios altos o bajos, derechos sindi-

cales reales o inexistentes, empresas estatales, privadas nacionales o extranjeras).

A partir de esta tipología, se advierten diferencias fundamentales entre los distintos tipos de industrialización. Esquematisando casos extremos, muy poco tienen en común, por una parte, una industrialización autónoma, que fabrica bienes de capital para el mercado interno, cuya producción está integrada a la economía nacional, que retiene un alto valor en el país en desarrollo, paga elevados salarios y la efectúan empresas nacionales o estatales; y por

la otra, una industrialización que fabrica bienes de consumo para la exportación, con tecnología compleja, integrada a una empresa transnacional, que retiene escaso valor en el país subdesarrollado, paga bajos salarios y está a cargo de una empresa transnacional.

En la consideración de los 'tipos de industrialización' no debe perderse de vista que en los países de economía mixta, como son los latinoamericanos, coexisten en distintas ramas y empresas diversas combinaciones de 'tipos de industrialización'. Lo que importa es cuál prevalece en el conjunto de la economía. En tal sentido, es obvia nuestra preferencia por una industrialización autónoma y popular por razones de filosofía política, que van más allá de criterios microeconómicos (que tampoco tienen por qué ser desfavorables para esta opción).

b) Mercado interno y exportación

La polémica que oponía la industrialización por sustitución de importaciones a la exportación de manufacturas parecía superada hace veinte años; sin embargo, como se la ha vuelto a plantear, parece conveniente recordar los argumentos básicos que fundamentan la preponderancia del mercado interno y del papel complementario y de apoyo de las exporta-

ciones manufactureras. En un reciente análisis¹³ se pone en evidencia "que la conformación histórica-estructural de América Latina, en el presente y en el futuro discernible, determina que su desarrollo depende *primordialmente* de la utilización de sus recursos humanos y materiales en las actividades orientadas hacia el mercado interno. Los coeficientes de apertura actuales y las perspectivas evidencian meridianamente esa realidad". En el mismo estudio se señala el importante papel de apoyo a las exportaciones de manufacturas para proveer de divisas y para complementar la demanda interna con la exterior y poder alcanzar así en ciertos casos niveles adecuados de productividad y costos. En síntesis: no se trata de una alternativa excluyente, sino de una complementariedad, en la que la función principal corresponde a la producción para el mercado interno.

c) La inserción externa

La tercera pregunta que se formuló al comienzo de este capítulo se refería al espacio que deja la política industrial de los países desarrollados y las posibilidades que tienen los países en desarrollo de aprovecharla. Este tema se vincula al 'redespliegue industrial' y a él se refiere el capítulo siguiente.

III

El 'redespliegue industrial' de los países desarrollados

En este capítulo se considerará la situación de los países desarrollados y los motivos que podrían tener para adoptar una política de 'redespliegue industrial'. La primera cuestión a considerar se refiere a la mano de obra y se contraponen claramente el problema de corto plazo ligado a la desocupación, con los de mediano y largo plazos vinculados al descenso de la población activa, por la baja de natalidad. El segundo aspecto es el de las ventajas comparativas que podrían aprovechar en los países en desarrollo y que consisten sobre todo en la diferencial de salarios, la dotación de recursos na-

turales, el ahorro de energía, la ausencia de gastos anticontaminantes y las ventajas fiscales.

1. Desocupación, población activa y 'redespliegue' industrial

Uno de los problemas más importantes que enfrentan los países industrializados desde 1975 se refiere a los efectos directos e indirectos de

¹³Véase Aníbal Pinto, *Centro-periferia e industrialización* (mimeografiado), Santiago de Chile, diciembre de 1980.

una disminución relativa de la población en general (véase el cuadro 6) y de la población activa en particular. Este fenómeno se manifiesta ya al nivel de la demanda (cierre de escuelas primarias por falta de alumnos, por ejemplo), pero parece totalmente irrealista si se lo plantea con respecto a la oferta de mano de obra, cuando se sabe que en 1980 había más de 6 930 000 personas que buscan empleo en la

Cuadro 6

DISTRIBUCION DE LA POBLACION
MUNDIAL, 1950, 1975 Y 2000
(Porcentaje del total)

	1950	1975	2000
Europa Occidental	12.4	9.7	7.2
Países del Este	11.3	9.5	7.4
Estados Unidos	6.0	5.3	4.2
Japón	3.3	2.8	2.1
Países desarrollados	34.0	28.2	21.8
América Latina	6.5	8.0	9.8
Africa	8.7	10.0	13.3
Asia	50.7	53.6	55.0
India	16.4	15.4	16.7
China	22.2	22.2	19.2
Países en desarrollo	66.0	71.8	78.2
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Naciones Unidas, *World Population Trends and Policies 1977, Monitoring Report*, Nueva York, 1979.

Comunidad Europea y más de 6 000 000 en los Estados Unidos. Sin embargo, la afirmación según la cual el crecimiento económico de los países industrializados podría ser frenado por una falta de mano de obra, se basa en dos hechos: por una parte, la disminución de la población activa durante la segunda mitad de los años ochenta; por otra, la merma en la productividad de la mano de obra.

Es necesario, pues, diferenciar claramente los efectos de la relocalización sobre el empleo a corto plazo y su posible relación con la disminución de la población activa a largo plazo.

a) *El corto plazo: la ocupación*

A corto plazo, el principal argumento invocado en los países desarrollados en contra del

redespigüe industrial es la disminución de empleos que provocaría. Frente a esta situación, la reacción de los gobiernos ha sido de tipo defensivo, y adquirió la forma de subvenciones o de proteccionismo, en general a pedido de los sindicatos y de grupos de presión regionales. Sin embargo, numerosos estudios demuestran que si bien podrá existir desempleo a nivel de las empresas afectadas, los resultados en el empleo global, regional o sectorial son mínimos; más aún, a mediano plazo los países desarrollados podrían disponer de mercados adicionales en los países que se industrialicen, gracias a que los cambios recíprocos y las exportaciones así generadas serán creadores de empleo.

Las pérdidas de empleo imputables a las importaciones provenientes de los países en desarrollo han afectado en Francia a 73 400 personas en 1970, y 93 200 en 1976, es decir, en promedio menos del 0.4% de la población activa.¹⁴ Entre 1976 y 1985 estas importaciones podrían provocar la desocupación de 153 000 a 343 000 personas (entre 2.8 y 6.3% de la mano de obra empleada en la industria) según haya 'protección limitada' de la economía francesa o 'competencia acrecentada'. Sin embargo, estas cifras apenas muestran un aspecto del proceso. En efecto, si se tiene en cuenta el empleo que está ligado a las exportaciones hacia los países en desarrollo, el saldo es ampliamente positivo y relativamente equilibrado para el futuro según los escenarios adoptados. Este equilibrio entre pérdidas y ganancias de empleos ligados a las exportaciones de los nuevos países industriales ha sido muy estudiado.¹⁵ En Alemania Federal, "100 millones de marcos de importaciones de productos manufacturados provenientes de países en vías de desarrollo provocarían el licenciamiento de cerca de 2 250 obreros. Pero por otra parte, las exportaciones de un valor igual de productos manufacturados desde

¹⁴Francia, Commissariat Général du Plan, *Le défi économique du tiers-monde*, informe del grupo de trabajo orientado por Ives Berthelot y Gerard Tardy, París, La documentation française, 1978.

¹⁵Resúmenes de estos estudios figuran en OCDE, *L'incidence ...*, op. cit., anexo 2; y en Organización Internacional del Trabajo, *Restructuring of Industrial Economies and Trade with Developing Countries*, por Santrah Mukherjee y Charlotte Feller, Ginebra, 1978.

Alemania hacia los países en desarrollo crearían alrededor de 2 160 empleos".^{16 y 17} Así, el efecto neto sobre el empleo de un crecimiento equilibrado de intercambios entre Alemania y los países en desarrollo sería prácticamente nulo; sólo se modificaría la estructura del empleo: parte de los trabajadores afectados por el crecimiento de las importaciones provenientes de los países en desarrollo debería cambiar de rama de industria para hacer frente a la demanda de exportaciones.

En Gran Bretaña, la disminución anual de los empleos disponibles entre 1970 y 1975 fue de 6.1% en los hilados textiles, 4.5% en la industria del calzado y algodón y 2.4% en vestuario. Después de analizar las causas de estas pérdidas de empleos, se llegó a la conclusión que sólo una parte muy pequeña de la misma se debía a las importaciones provenientes de los países en desarrollo: 0.05% para los hilados textiles, 0.4% para el calzado, 0.8% para el algodón y 1.07% para el vestuario.¹⁸

En los Estados Unidos, para el conjunto de las industrias —excepto la textil, que tiene barreras no tarifarias— la incidencia sobre el empleo de una disminución general del 50% de los derechos de aduana existentes, si se lo distribuye en 10 años, sólo provocaría una disminución de 15 000 empleos. La supresión de las barreras no tarifarias equivaldría a un aumento de las exportaciones agrícolas de 320 millones de dólares y un aumento de las importaciones netas de productos textiles de 965 millones de dólares. Esto llevaría a la creación de 1 000 empleos en la agricultura y a la pérdida de 88 000 en el sector textil.¹⁹

¹⁶Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Economic Bulletin*, vol. 14, n.º 5, Berlín, 1977. Citado en OIT, *Restructuring*, op. cit.

¹⁷D. Schumacher, "Beschäftigungswirkungen von Importen aus Entwicklungsländern nicht dramatisieren", *DIW Wochenbericht*, n.º 1, enero de 1978, citado en OCDE, *L'incidence ...*, op. cit.

¹⁸Overseas Development Institute, *ODI Review*, Londres, n.º 2, 1977.

¹⁹"No solamente los efectos macroeconómicos de una disminución sustancial de tarifas aduaneras son débiles, sino que los efectos sobre industrias específicas, sobre el empleo sectorial y el empleo por actividad son mínimos en la mayor parte de los casos. Un crecimiento industrial normal puede anular todos los efectos negativos sobre el empleo, en todas las industrias, excepto en 20 de ellas. Los cambios en el empleo por especialización y por actividad

En los países de la OCDE, una disminución de 50% de los derechos de aduana de todos los países para el conjunto de los productos —excepto los agrícolas, textiles y petroleros— provocaría en el peor de los casos una disminución de 0.9% de la oferta de empleo y en el mejor de los casos un aumento de 1.22%.²⁰

Esta información indica que los efectos de la relocalización industrial sobre el empleo en los países desarrollados son muy débiles o insignificantes a mediano plazo; en cambio, a largo plazo, esta relocalización tan discutida al nivel nacional e internacional podría convertirse en una necesidad.

b) *El largo plazo: la población activa*

La mayoría de las personas que estarán en edad de trabajar el año 2000, han nacido antes de 1980; es entonces posible determinar con exactitud su número. Si se considera el crecimiento de la población europea, por ejemplo, se advierte que este crecimiento llegó a su máximo durante los años 60 a 65 (sin tener en cuenta el 'baby-boom' de la postguerra) (véase el cuadro 6); los jóvenes nacidos durante este período llegaron al mercado de empleo a partir de 1978 y los últimos efectos de este fuerte crecimiento de la natalidad se harán sentir hacia 1985.

En cambio, desde 1965, el incremento de la población ha sido cada vez más lento, hasta convertirse en casi nulo estos últimos años. En Alemania Federal la población en cifras absolutas disminuyó en 1.2% entre 1974 y 1978. Ello implica que después de 1975 y por lo menos hasta el año 2000, la población activa disminuirá en los países europeos y en América del Norte. Por el contrario, los países en desarrollo

son insignificantes, sobre todo si esta disminución del 50% de las tarifas se escalona a lo largo de 10 años." (Véase R. E. Baldwin, "Trade and Development Effects in the United States of Multilateral Trade Reductions", en *American Economic Review*, mayo de 1976. Citado en OIT, *Restructuring ...*, op. cit., p. 24.)

²⁰De acuerdo con el estudio efectuado por A. B. Dear-dorff, R. M. Stern y C. F. Baum, "A Multi-country Simulation of the Employment and Exchange-rate Effects of Post Kennedy Round Tariff Reduction", en N. Akrasanee, S. Naya y V. Vichit-Vadakan (eds.), *Trade and Employment in Asia and the Pacific*, Honolulu, The University of Hawaii Press, 1977. Citado en OCDE, *L'incidence ...*, op. cit.

tienen tasas de crecimiento de la población 2.8% más elevadas que las de los países industrializados; si bien es cierto que la tasa bruta de natalidad disminuyó en 13.5% entre 1960 y 1980, su tasa de mortalidad descendió en 45% durante el mismo período, lo que explica que la población de esta zona se haya duplicado en 30 años. En definitiva, representa el 72% de la población mundial y llegará a más del 78% en el año 2000 (véase el cuadro 7). En síntesis, por un lado tenemos los países hoy industrializados, con una población que crece a un ritmo muy débil o aun decrece, y ocurrirá lo mismo con la mano de obra a partir de 1985; por el otro, los países en desarrollo, con una población que aumenta siempre con intensidad y que dispone de una mano de obra desempleada muy importante. Si los países industrializados quieren que su nivel de vida crezca al ritmo de los años 1950 a 1980, tienen tres posibilidades: hacer crecer la productividad de su mano de obra (producir más con relativamente menos mano de obra), recibir mano de obra extranjera o subcontratar una parte de su producción.

Cuadro 7

CRECIMIENTO DE LA POBLACION MUNDIAL
1950-1975 Y 1975-2000
(En porcentaje anual)

	1950-1975	1975-2000
Europa	0.93	0.55
Países del Este	1.17	0.75
Estados Unidos	1.38	0.77
Japón	1.91	1.15
Países desarrollados	1.15	0.68
Países en desarrollo	2.25	2.09
Mundo	1.91	1.73

Fuente: Naciones Unidas, *Annuaire Statistique*, 1979.

La primera solución, que consiste en aumentar la productividad de la mano de obra, parece actualmente en evolución desfavorable. En efecto, desde el principio de los años 70 y de un modo más definido durante estos últimos años, la productividad ha tendido a crecer menos rápidamente que en el pasado, y aun a disminuir en ciertos países (véase el cuadro 8). Este problema, que está siendo intensamente

Cuadro 8

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL
TRABAJO EN PAISES DESARROLLADOS
SELECCIONADOS (1957-1973 y 1973-1978)
(En porcentaje anual)

	1957-1973	1973-1978
Estados Unidos	2.08	0.8
Japón	8.91	3.04
Francia	4.79	2.93
Alemania Federal	4.56	3.11
Italia	5.99	0.02 ^a
Países Bajos	3.96	2.82 ^a
Suecia	2.93	-0.50 ^a
Gran Bretaña	3.0	0.7 ^a

Fuentes: OCDE, *Annuaire statistiques*, París, 1957-1978;
OIT, *Annuaire statistiques*, Ginebra, 1957-1978.

^a1973-1977.

estudiado, en particular en los Estados Unidos, permanece hasta ahora insoluble. *A priori*, se percibe fácilmente que existen factores tales como las inversiones en maquinarias, la calificación de la mano de obra y los descubrimientos tecnológicos, que tienen una incidencia sobre el crecimiento de la productividad; pero es difícil determinar exactamente cuál. Se han realizado ensayos de estimación sin gran éxito, pues queda sin explicar la mayor parte de ese fenómeno.

Existe una función matemática que vincula el crecimiento económico, el de la productividad y el de la población activa y empleada.²¹ Esta función permite determinar cuál debería ser el crecimiento de la productividad desde ahora hasta el año 2000 para mantener un ritmo de crecimiento económico semejante al del pasado, teniendo en cuenta las restricciones de mano de obra. La respuesta es que para la mayoría de los países industrializados, la tasa de crecimiento de la productividad de la mano de

²¹Esta relación se puede hacer explícita del modo siguiente:

$$PE_0 = PA_0(1-TC_0)$$

$$PR_0 = VA_0/PE_0$$

$$PE = \frac{VA}{PR} = \frac{VA(1+x)^t}{PR_0(1+pr)^t} = PA(1-TC) = PA_0(1+pa)^t(1-TC)$$

obra tendría que ser de 50 a 200% más elevada en los 20 próximos años que actualmente, si estos países quieren alcanzar crecimientos económicos similares a los del período 1957-1973 (véase el cuadro 9).

En el contexto actual, estos aumentos parecen muy improbables, ya que la mayor parte de los esfuerzos técnicos y financieros serán consagrados durante los años próximos a poner a punto procedimientos de producción y de con-

Cuadro 9
 CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD NECESARIO PARA UN DETERMINADO CRECIMIENTO ECONOMICO

	(1) Crecimiento de PNB 1980-2000 (% por año)	(2) Crecimiento de la productividad 1973-1977	(3) Crecimiento de la productividad 1980-2000	(3)/(2) (%)
Estados Unidos	3.76	0.83	2.56	+208
Francia	5.35	2.93	4.57	+56
Alemania Federal	4.91	3.11	5.01	+61
Gran Bretaña	3.11	1.15	2.69	+133

Fuentes: Cálculos efectuados sobre la base de: United Nations, *World population trends. op. cit.*, Nueva York, 1979; Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1979, Washington, agosto 1979 y fuentes del cuadro 8.

servación de energía que reemplazarán al petróleo, cada vez más caro y relativamente escaso. Estos procedimientos no estarán directamente ligados a la producción de un bien suplementario, sino a substituir progresivamente a un bien que ya existe; no tendrán, entonces, más que una incidencia muy débil sobre el crecimiento de la productividad en general.

Como parece muy poco probable que pueda aumentar sustancialmente la productividad,²² queda la posibilidad de incorporar mano de obra extranjera, como ocurrió en la postguerra y particularmente desde fines de los años 60 en Europa Occidental.

Si se parte de la relación empírica que vincula el incremento de la productividad al crecimiento económico, es posible determinar la mano de obra necesaria en cada nivel de crecimiento económico, así como la tasa de crecimiento máxima ligada a la mano de obra disponible en el año 2000.²³ (Véase el cuadro 10.) Así, Francia deberá mantener una fuerte tasa de crecimiento para asegurar, si no el pleno em-

$$PE_0 \times (1+pa)^t = \frac{(1-TC) VA_0}{(1-TC_0) PR_0} \frac{(1+x)^t}{(1+pr)^t}$$

$$(1+x)^t = (1+pa)^t \times (1+pr)^t \frac{1-TC}{1-TC_0}$$

PE = Población empleada
 PA = Población activa
 TD = Tasa de desocupación
 PR = Productividad de la mano
 VA = Valor agregado
 x = tasa de crecimiento anual del valor agregado.
 pr y pa son las tasas de crecimiento anual de la productividad y de la población activa.

²²Véase nuevamente el cuadro 8.

²³El método de los mínimos cuadrados simples dio los resultados siguientes para el período 1958-1978:

Estados Unidos:	pr = 0.50x (7.14)	R ² = 0.65 (valor de T)	D.W. = 2.65
Francia:	pr = 0.83x	R ² = 0.89	D.W. = 1.60
Alemania:	pr = 0.88x (15.2)	R ² = 0.62	D.W. = 0.82

Cuadro 10

TASA DE DESOCUPACION (XX) Y POBLACION EXTRANJERA REQUERIDA (X)
EN PROPORCION A LA POBLACION ACTIVA SEGUN EL
CRECIMIENTO ECONOMICO ENTRE 1980 Y 2000

	Crecimiento del producto nacional bruto			Tasa de crecimiento de los últimos 20 años
	2% por año	3% por año	4% por año	
Alemania Federal	x 3.00	x 5.38	x 7.78	x 8.53
Francia	xx 7.71	xx 4.67	xx 1.57	x 1.06
Gran Bretaña	xx 3.22	xx 0.40	x 6.72	xx 1.45
Estados Unidos	xx 5.24	x 4.33	x 14.73	x 9.24

Fuentes: Las mismas del cuadro 9.

pleo, por lo menos una tasa de desocupación limitada. Los Estados Unidos, por el contrario, no podrán asegurar un crecimiento de 2.4% sin recurrir a mano de obra extranjera. La situación de Alemania Federal es, desde este punto de vista, grave: si el crecimiento de la productividad continúa ligado al crecimiento económico del mismo modo que durante los 20 últimos años, será necesario que reciba de 1.7 a 3.0 millones de trabajadores extranjeros para mantener ritmos de incremento de producción de 2 a 4% por año. Si se tiene en cuenta el hecho de que hay ya actualmente 4 millones de extranjeros en Alemania, de los cuales 1.8 millones son trabajadores (o sea 100 activos por 115 inactivos), este país contaría en el año 2000 entre 7.6 y 10.3 millones de extranjeros, es decir entre el 12% y el 16% de su población frente a 6.5% en 1978.²⁴ Sólo Gran Bretaña parece poder mante-

ner sin gran cambio estructural su crecimiento de los años 60.²⁵

Se plantea entonces la cuestión de si es conveniente que un país desarrollado reciba una población extranjera que represente del 12 al 16% de su propia población. Las dificultades encontradas por los trabajadores emigrados, en particular en Francia, donde en 1975 sólo representaban el 6.5% de la población francesa, pueden permitir dudarle; por otra parte, a menos de poseer una legislación análoga a la de Suiza, puede ser muy difícil despedir y hacer retornar, en caso de crisis, a sus países de origen a estos desocupados potenciales. Es muy probable que en el futuro los gobiernos quieran evitar la desafortunada experiencia de las subvenciones al retorno a los países de origen, tal como se practican en Francia; se encontrarán entonces ante la alternativa de producir menos (véase el cuadro 11) o concentrarse más en la producción de bienes intensivos en capital y tecnología y desplazar hacia los países en desarrollo aquellos muy intensivos en mano de obra.

2. Las ventajas comparativas para los países desarrollados de la relocalización industrial

No es nuestro propósito debatir el problema teórico de las ventajas comparativas ni de su

Gran Bretaña: $pr = 0.89x$ $R^2 = 0.87$ D.W. = 1.89 (13.4)
pr = tasa de crecimiento de la productividad
x = tasa de crecimiento del producto nacional bruto.

Esta relación entre el crecimiento de la productividad y crecimiento de la producción —o “ley de Verdoorn”— ha sido estudiada desde los años 1940. Véase Solomon Fabricant, *Employment in Manufacturing, 1889-1939*, NBER, 1942; y P. J. Verdoorn, “Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro”, en *L'Industria*, 1949.

²⁴Los datos concernientes a la población extranjera se han extraído de Eurostat, *Emploi et chômage 1972-1978*, Luxemburgo, julio de 1979.

²⁵Todo este razonamiento presupone la estabilidad de la relación crecimiento de la productividad/crecimiento de la economía.

aplicación general a la distribución de las inversiones entre centro y periferia de la economía mundial. Solamente se planteará el caso concreto de las ventajas más visibles que representa para las empresas de países del centro una localización en la periferia. Nos interesa particularmente dilucidar el problema de en qué medida la diferencia de salarios entre países en desarrollo y desarrollados es contrapesada por las diferencias en la productividad. No

Cuadro 11

CRECIMIENTO ECONOMICO POTENCIAL^a
1980-2000
(Por ciento anual)

	1957-1973	1980-2000
Alemania Federal	4.90	0.60
Francia	5.35	4.18
Gran Bretaña	3.11	2.7
Estados Unidos	3.76	2.35

Fuentes: Las mismas del cuadro 8.

^aUtilizando la elasticidad del trabajo en relación al producto nacional bruto y los datos sobre la población activa (véanse las notas 21 y 23).

se considera el problema de las 'desventajas comparativas', porque habría que analizarlas a nivel microeconómico, caso por caso; no podría generalizarse acerca de la existencia o no de infraestructura, mano de obra calificada, servicios básicos, comunicaciones, transportes, servicios de educación y salud y el resto de las economías externas, así como de los riesgos políticos. Hasta ahora, son estas últimas consideraciones las que han prevalecido; pero es probable que en el futuro aumente la importancia de las 'ventajas'.

a) Los salarios

A priori, la diferencia entre los salarios pagados a los obreros de los países en desarrollo y a los de los países desarrollados constituye una de las ventajas comparativas más importantes para las compañías transnacionales. Estas empresas suelen justificar los bajos salarios pagados en los países en desarrollo por la baja productividad del trabajo en esos países. Así, se-

gún ellos, cada unidad producida contendría la misma proporción de salario en las dos regiones. Es precisamente este problema teórico, que desde hace largo tiempo forma parte de la retórica del redespliegue, el que vamos a estudiar desde un punto de vista cuantitativo en los párrafos siguientes.

El punto esencial es establecer una relación entre las productividades del trabajo, tanto a nivel nacional (entre ramas de actividad) como a nivel internacional. Si la productividad del trabajo está expresada en unidades físicas homogéneas de producción por empleado (véase el cuadro B del Apéndice), es posible compararla entre países. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, la misma rama produce un conjunto heterogéneo de bienes, lo que hace muy difícil las estimaciones de una productividad del trabajo comparable internacionalmente. Al mismo tiempo, se hace imposible determinar la proporción de los salarios por unidad física producida.

Para analizar esta cuestión existen varios enfoques. A continuación se resumirán cuatro de ellos y se los utilizará para estimar la parte relativa de los salarios entre ramas y a nivel internacional. Para hacerlo, se ha empleado una muestra de 18 países,²⁶ para 4 industrias y el sector de los productos manufacturados en su conjunto en 1973.²⁷ Se considerarán en especial los casos de las empresas transnacionales instaladas en los países desarrollados y en desarrollo.

i) Los salarios nominales

El análisis de los datos demuestra que existe una profunda brecha entre los salarios nominales medios pagados a los empleados y obreros industriales en los países desarrollados y en los países en desarrollo (véase el cuadro 12). En este último grupo de países, los salarios medios no sobrepasan el 10% de los pagados en los

²⁶Entre los países en desarrollo: India, Indonesia, Kenya, Nigeria, Filipinas, Mozambique, Corea del Sur, Colombia, Malasia, Brasil, México, Hong-Kong y Singapur. Entre los países desarrollados: Japón, Bélgica, Alemania Federal, Suecia y los Estados Unidos.

²⁷Las industrias son: textiles (CIU N.º 321), hierro y acero (CIU N.º 371), metales no ferrosos (CIU N.º 372), metales (CIU N.º 381), sector de manufacturas (CIU N.º 3).

Estados Unidos; a su vez, los salarios europeos son inferiores en 20% a los salarios norteamericanos. En 1980, la evolución de los salarios y de los tipos de cambio tiende a acentuar más aún la diferencia entre países en desarrollo y países desarrollados, puesto que los salarios europeos y norteamericanos prácticamente se han igualado.

En esta comparación sólo se trata de determinar los costos del salario para la empresa transnacional y por ello las equivalencias de monedas se calcularon de acuerdo con el tipo de cambio. Si el propósito fuera comparar el nivel de vida de los asalariados, debería haberse usado un tipo de cambio de paridad basado en los precios de una canasta de bienes.

Cuadro 12

SALARIO MEDIO POR PERSONA EMPLEADA
(Estados Unidos = 100)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Meta- lurgia	Manufac- turas
Países en desarrollo ^a	10.0	9.1	11.2	10.2	8.0
Países desarrollados ^a	78.2	76.2	80.1	78.6	79.0
Países desarrollados, excepto Japón	94.4	83.6	90.5	90.9	91.5

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of Industrial Statistics, 1975*, Nueva York, 1977; Organización Internacional del Trabajo, *Yearbook of Labour Statistics, 1977*, Ginebra, 1978; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, Nueva York.

^aLa lista de países incluidos se encuentra en la nota 26.

Una comparación de los salarios medios dentro de cada rama muestra una misma tendencia en los diferentes grupos de países: en el sector manufacturero, son los trabajadores de la industria textil los peor pagados, mientras que los mayores salarios son los percibidos en las industrias de minerales y metales. Sin embargo —como otra de las consecuencias de la heterogeneidad estructural—, la diferencia entre los salarios más altos y más bajos es mayor en los países en desarrollo (80%), que en los desarrollados (50%, excluyendo el Japón). (Véase el cuadro C del Apéndice.)

Los salarios en la industria textil se acercan más al salario medio en los países en desarrollo que en los desarrollados, debido a la importancia relativa de esta rama en el primer grupo de países. En los países en desarrollo, solamente 3.9% de la población activa empleada trabaja en el sector manufacturero —contra más de 20% en los países desarrollados—; y dentro de este 3.9%, 21% está en la industria textil, contra 6 a 7% en los países desarrollados (véase el cuadro D del Apéndice).

ii) *Salarios ponderados por la productividad por ramas industriales*

Si se mide la productividad por la cantidad de bienes homogéneos producidos por cada empleado y obrero, en la siderurgia, por ejemplo, para producir 1 000 toneladas de acero, harían falta 3.5 años-hombre en los Estados Unidos, 9.2 en Gran Bretaña y 15.7 en Brasil.²⁸ Si los salarios son en Brasil la décima parte que en los Estados Unidos, el costo de la mano de obra contenido en cada tonelada de acero, será 2.2 veces mayor en los Estados Unidos que en Brasil.

Otra manera de abordar el problema consiste en analizar los costos de la mano de obra

²⁸Esta diferencia entre las productividades no se debe únicamente a la calificación de la mano de obra; entre otras causas se pueden mencionar: i) la edad de las máquinas; ii) el nivel tecnológico; iii) la subcontratación: en los Estados Unidos, por ejemplo, numerosas tareas las efectúan empresas exteriores y se cuentan así como servicios, mientras que en los países en desarrollo estas mismas tareas las realizan los empleados de las fábricas siderúrgicas.

por unidad de valor agregado. Esta relación representa también la distribución del valor agregado entre remuneración del capital y del trabajo, y es en promedio dos veces mayor en los países desarrollados que en los otros países, situándose el Japón entre los dos extremos (véase el cuadro E del Apéndice).

Otro método para estimar la productividad internacional por rama industrial, consiste en deflactar, con la ayuda de un índice de precios, el valor de los bienes producidos a fin de obtener volúmenes comparables. Este volumen, dividido por el número de empleados y obreros, permite obtener una nueva medida de la productividad.²⁹ El cuadro F del Apéndice muestra los resultados obtenidos utilizando una 'canasta de bienes' como deflactor de precios.³⁰ Para aumentar la precisión de tales estimaciones, sería necesario utilizar un deflactor por rama y no uno de precio único por país. Los resultados obtenidos por este método muestran que los salarios pagados por las empresas en los países en desarrollo representan entre 10 y 25% de los pagados en los Estados Unidos por la misma cantidad de bienes producidos.

El último método de estimación que mencionaremos está basado en un estudio de la Organización Internacional del Trabajo,³¹ que vincula el nivel de desarrollo y la productividad. Una serie de regresiones basadas en un conjunto de 18 países permitió determinar la elasticidad de esta productividad con relación al producto nacional bruto por habitante. Esta elasticidad refleja el efecto de un crecimiento de una unidad de la productividad del conjunto

²⁹La productividad P_{ij} de la rama i para el país j puede expresarse así:

$$P_{ij} = \frac{O_{ij}}{P_j \times E_{ij}} \quad \text{donde } O_{ij} \text{ es el valor de la producción, } P_j \text{ el deflactor de precios y } E_{ij} \text{ el número de empleados en la rama } i \text{ del país } j.$$

Los gastos en salarios por unidad producida serían:

$$SE_{ij} = \frac{S_{ij}}{E_{ij} \times P_{ij}} = \frac{S_{ij} \times P_j}{P_{ij}} \quad \text{donde } S_{ij} \text{ representa los salarios pagados en la rama } i.$$

³⁰Véase I. B. Kravis, Z. Kennessey y otros, *A System of International Comparison of Gross Product and Purchasing Power*, John Hopkins University Press, 1975.

³¹Véase M. F. Lydall, *Commerce et emploi*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.

de la economía sobre la productividad de la industria considerada. Según los resultados, las ramas más productivas son la siderurgia y metales no ferrosos, y la menos productiva la industria textil. El costo de la mano de obra por unidad de valor agregado es entre 45 y 70% inferior en el país en desarrollo (véanse los cuadros G y H del Apéndice).

Los resultados obtenidos se resumen en los cuadros 13 y 14 y muestran que las diferencias de salarios continúan siendo sustanciales, aun cuando se las pondere por la productividad.

iii) Salarios en filiales de empresas transnacionales

Los cálculos efectuados en los puntos anteriores conciernen al conjunto de una rama productiva; pero en el tipo particular de empresas que son las filiales de las sociedades transnacionales en los países en desarrollo, la productividad de los trabajadores suele no ser muy inferior a la de las casas matrices en los países desarrollados.

Dos hechos confirman esta suposición: por una parte, las empresas transnacionales emplean en el país en desarrollo tecnología que no está muy atrasada con respecto a la del país desarrollado; por otra parte, esta tecnología suele estar muy normalizada y automatizada, lo que implica que las diferencias de calificación de la mano de obra entre un país y otro no tienen una repercusión significativa sobre la productividad del trabajo.

A continuación citaremos varios estudios sobre casos concretos que confirman esta apreciación general.

La Comisión de Tarifas de los Estados Unidos, en su informe al Presidente de setiembre de 1970,³² señala que la productividad de los obreros que trabajan en las filiales extranjeras de las empresas norteamericanas en el armado o transformación de productos originarios de los Estados Unidos "en general es similar a la de los trabajadores que cumplen las mismas tareas en los Estados Unidos". Donald W. Baerresen llega a conclusiones similares en su aná-

³²Ver U.S. Tariff Commission, *Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the U.S.*, Washington, setiembre de 1970.

lisis del programa de industrialización fronteriza de México; afirma que, en ciertos casos —la electrónica y el vestuario, por ejemplo—, la productividad de los trabajadores en México es superior a la de los obreros de los Estados Unidos para operaciones similares.³³ Otto Kreye, en su estudio sobre la industrialización de los países en desarrollo orientada hacia el mercado mundial y las zonas de libre producción,³⁴ comprueba que la productividad por trabajador en las fábricas textiles, electrónicas y de vestuario en Malasia es análoga a la de los Estados Unidos y la República Federal de Alemania. Por su parte, Y. S. Chang señala en su trabajo sobre la industria de los semiconductores,³⁵ que des-

pués de un período de aprendizaje, la productividad en las cadenas de armado y ensamble en Hong-Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur es superior a la que prevalece en los Estados Unidos. Esto se debe, entre otras razones, al hecho que en los Estados Unidos la mano de obra que acepta cumplir estas tareas se compone de trabajadores marginales poco preparados y que cambian frecuentemente. Haciendo referencia a otro tipo de industria, Celso Furtado afirma que en la producción de camiones Mercedes Benz en el Brasil, la productividad física del trabajo es superior en 10% a la de Alemania.³⁶

Cuadro 13

RESUMEN DE SALARIOS NOMINALES Y COSTOS
UNITARIOS DE PRODUCCION
(Estados Unidos = 100)

	Salario medio nominal	Parte de los salarios en el valor agregado	Salarios ponderados por la productividad	Costos salariales por unidad producida
Países en desarrollo	8.0	47.3	17.3	39.3
Países desarrollados	79.0	94.5	—	73.6
Japón	47.0	77.3	44.3	64.3
Alemania Federal	—	—	99.8	—

Fuentes: Las mismas del cuadro 12.

^aSolamente para el acero.

^bBrasil.

b) Otras ventajas comparativas

Los bajos salarios en los países en desarrollo constituyen sólo una de las ventajas que las empresas transnacionales pueden obtener de la relocalización de su producción. Los menores costos de producción debido a la mejor dotación de recursos naturales; el ahorro de energía en los casos de industrias que la con-

sumen en elevada proporción; la ausencia de reglamentación anticontaminante y las ventajas fiscales, constituyen importantes razones suplementarias para instalarse en países en desarrollo. Además, estas empresas suelen dominar los mercados fácilmente y asegurar la realización de sus negocios a largo plazo.

La dotación de recursos naturales puede determinar menores costos de producción. Es

³³Véase Donald W. Bærresen, *The Border Industrialization Program of Mexico*, Lexington Books, Mass., 1971.

³⁴Véase Otto Kreye, *World Market Oriented Industrialization of Developing Countries: Free Production zones and World Market Factories*, Max Plank Institute (mimeografiado), República Federal de Alemania, 1977.

³⁵Véase Y. S. Chang, *The Transfer of Technology: Economics of Offshore Assembly. The Case of Semiconductor Industry*, UNITAR, informe de investigación N.º 11, Nueva York, 1971.

³⁶Véase Celso Furtado, *Revue Tiers Monde*, París, abril-junio de 1978.

obvio que será más barata la explotación de una mina 'a tajo abierto' que la extracción a profundidad; por ejemplo, en dos casos concretos de explotación de mineral de hierro, el costo por tonelada del mineral entregado en el ferrocarril, sin beneficiar, procedente de una mina subterránea era 3.3 veces superior al de una mina superficial.³⁷ De modo análogo, la explotación agrícola en una tierra rica, que prescinda

de fertilizantes y riego artificial, será significativamente más barata que otra que necesita esos elementos; en el caso de la carne vacuna, los precios al productor en dólares por kilo-vivo eran en 1976, como promedio anual, de 0.34 en Argentina, 0.62 en Australia y 0.75 en los Estados Unidos; y, en el otro extremo de la escala, 1.35 en la República Federal de Alemania, 1.49 en Francia y 1.61 en Japón.³⁸

Cuadro 14

PAISES EN DESARROLLO: RESUMEN DE LAS DIFERENTES MEDICIONES
DE LOS SALARIOS NOMINALES Y COSTOS UNITARIOS
DE PRODUCCION POR RAMA DE INDUSTRIA
(Estados Unidos = 100)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Meta- lurgia	Total ma- nufacturas
Parte de los salarios en el valor agregado	59.8	52.7	50.7	60.5	47.3
Salario nominal medio	10.0	9.1	11.2	10.2	8.0
Salario ponderado por la productividad					
Método de deflactor de precios	21.3	9.7	23.0	20.0	17.3
Método de grado de desarrollo	58.8	37.3	34.4	53.9	39.3
Costos salariales por unidad producida	...	45 ^a	...	...	...

Fuentes: .Las mismas del cuadro 12.

^aBrasil.

La posibilidad de ahorrar energía es otra ventaja comparativa que puede impulsar la relocalización de algunas industrias. Después de la crisis del petróleo, los países desarrollados han procurado administrar cuidadosamente sus propios recursos y evitar sobrecargar sus balances de pagos con importaciones de petróleo prescindible. Por ello, el desplazamiento hacia países en desarrollo con abundantes recursos energéticos de ciertas industrias muy consumidoras de energía, respondería a este planteo.

Así, la producción de gas ligada a la extracción de petróleo podría ser utilizada ventajosamente en instalaciones locales de industrias tales como la metalurgia, la siderurgia y la química, que tienen elevados requerimientos energéticos. Acuerdos de esta índole pueden hacerse con ventaja para el conjunto de la comunidad internacional: los países desarrollados evitan

³⁷Véase United Nations, *The World Market for Iron Ore*, ST/ECE/Steel/24, pp. 90 y 91.

³⁸Véase UNCTAD, *Consideration of International Measures on Meat, Elements of an International Arrangement on Beef and Veal*, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, TD/B/IPC/Meat/2, Ginebra, enero de 1978, p. 14.

así aumentar su déficit de balance de pagos, los países en desarrollo aprovechan un recurso raro que suele desperdiciarse y las empresas transnacionales aumentan sus beneficios.

La relocalización es mucho menos beneficiosa para los países en desarrollo cuando el criterio de trasplante es la contaminación. En la mayoría de los países desarrollados, los poderes públicos han establecido reglamentaciones anticontaminantes, que significan para las empresas un aumento de sus costos de producción. La transferencia de industrias contaminantes hacia los países en desarrollo donde no existen tales reglamentaciones, constituye para las empresas una ventaja comparativa sustancial. Entre 2 y 3% de la suma total de ventas de los productos no ferrosos, de la industria siderúrgica y de la alimenticia, están destinados a cubrir los costos de la lucha anticontaminante en los países desarrollados. En el período 1973-1979, 6% de las inversiones efectuadas en el sector industrial estaban destinadas a luchar contra la contaminación.³⁹

Las empresas que actúan como productoras en los países en desarrollo, evitan tales gastos al precio de un deterioro del medio ambiente de esos países.

Las ventajas fiscales otorgadas por casi todos los países en desarrollo constituyen un atractivo mayor para las empresas transnacionales, sobre todo en comparación con los altos impuestos que deben pagar en los países desarrollados por esas mismas actividades o por sus ganancias globales.

c) *Algunas conclusiones de política*

Del análisis cuantitativo realizado resulta que las grandes diferencias salariales entre países en desarrollo y desarrollados no corresponden a diferencias análogas de productividad. Cualquiera sea el método utilizado, los resultados son parecidos: el costo del salario para una empresa transnacional sería entre 60 y 80% menor en el conjunto de la industria manufacturera de los países en desarrollo considerados que

en los Estados Unidos (véanse nuevamente los cuadros 13 y 14). La explicación de las causas de este hecho escapa a las posibilidades y a la intención de este artículo. Sólo haremos una acotación, por su significado en el campo de la política económica.

Los niveles de salarios varían de un país a otro de acuerdo con el capital disponible por persona activa para el conjunto del país⁴⁰ y con el poder de negociación de los sindicatos obreros en la pugna por la distribución del ingreso. En los países en desarrollo, en donde la productividad media y los salarios son bajos, si se introduce una industria con mayor productividad, los salarios distribuidos se ajustarán, tal vez con una ligera alza, al promedio nacional y serán menores que el crecimiento de la productividad en esa industria. De tal modo, en distintos países pueden existir importantes diferencias de salarios entre obreros que producen bienes similares e incluso entre quienes participan de la misma cadena de producción. Una de las consecuencias de este hecho parece ser la tendencia a disminuir los salarios más altos de los países desarrollados sin que al mismo tiempo se incrementen los más bajos de los países en desarrollo. Esto podría suceder porque en los países desarrollados, el acceso de productos más baratos procedentes de países en desarrollo puede provocar el cierre de industrias que hacen uso intensivo de mano de obra y que no resultan competitivas, con el consiguiente desempleo y debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores. Al mismo tiempo, en los países en desarrollo, los mejores precios de exportación que se obtienen por productos elaborados (o el mayor volumen exportado) no repercuten directamente sobre el nivel general de salarios. Además, en el caso de las empresas transnacionales que producen para la exportación en los países en desarrollo, no existe correspondencia entre los costos del trabajo y el poder adquisitivo de los consumidores de esa producción, que son extranjeros.⁴¹

En resumen: creemos haber demostrado que en los casos considerados existe una fuerte

³⁹ Este porcentaje era de 22% para los metales no ferrosos, 17% para los metales primarios, 14% para el acero y 16% para el papel (véase U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, junio de 1978).

⁴⁰ Véase Celso Furtado, *Prefácio a nova economia política*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1976, p. 119.

⁴¹ *Ibidem*, p. 187.

diferencia de salarios; consecuentemente, las empresas transnacionales extraen excedentes de los bajos salarios pagados en los países subdesarrollados. La solución al problema no puede ser la simplista de aumentar esos salarios, con desvinculación de los niveles medios nacionales, opción que no sería viable; y aunque lo fuera, no beneficiaría al país en desarrollo la creación de enclaves de salarios altos. La política aconsejable sería la desviación del exce-

dente a gastos vinculados al desarrollo nacional, mediante la apropiación estatal,⁴² sea por la vía de impuestos a la exportación⁴³ o por la exportación directa estatal; ello debería hacerse de modo que la ventaja comparativa que permite el acceso al mercado internacional no se pierda, pero quede reducida al mínimo; en otras palabras, que los precios sean los más altos que permita la competitividad internacional.

IV

Alternativas de política

En los capítulos anteriores se consideraron los tipos de industrialización en los países en desarrollo y la política de redespigüe industrial de los países desarrollados. Cabe ahora analizar las políticas posibles y deseables frente a las necesidades de los países latinoamericanos y a la realidad de la economía internacional. Nos referiremos a la industrialización 'abierta' a base de ventajas comparativas, que se compatibiliza con la política de los países desarrollados; y la industrialización 'autónoma y popular' que creemos adecuada a los requerimientos de los países en desarrollo. En cada caso, no se trata de modelos excluyentes, sino preponderantes; en el caso de predominio de la industrialización abierta también habrá, complementariamente, una cierta industrialización autónoma y popular subordinada, y viceversa.

1. Industrialización 'abierta' a base de ventajas comparativas

a) Características generales

Ultimamente se ha presentado como un modelo deseable para los países en desarrollo el de la industrialización 'abierta', a base de ventajas comparativas. La premisa es que cada país debe producir los bienes con los que pueda competir internacionalmente, sean éstos mineros, agrícolas o industriales. No se le asigna al sector industrial ningún liderazgo en el desa-

rollo, sino a las actividades 'competitivas' o a las que están fuera del mercado internacional (construcción, comercio, servicios financieros, turismo, etc.). Se privilegia en particular el sector de intermediación financiera, que transfiere recursos entre los sectores productivos y vincula el mercado interno con el internacional.⁴⁴ Las ventajas comparativas que se tratan de ha-

⁴²"Lo fundamental estriba en que los reclamos contra-puestos de la fuerza de trabajo y de los propietarios-empresarios deben compatibilizarse con la apropiación y uso social de una parte de los valores creados, proceso que en los sistemas capitalistas y socialistas hasta ahora conocidos tiene lugar a través del Estado (tanto más, como es obvio, si se trata de empresas públicas o bajo control estatal)". Anibal Pinto, "La apertura al exterior de América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N.º 11, agosto de 1980, p. 55.

⁴³"Un aumento aún substancial en el precio de esa mano de obra (medida en términos de lo que produce para el mercado internacional) no impedirá que continúe siendo barata para las transnacionales que tienen acceso a los mercados de los países centrales, donde la tasa de salario para trabajo idéntico es actualmente de cinco a diez veces más alta. Los países de mano de obra más barata podrían introducir un impuesto a la exportación de manufacturas tendiente a cubrir total o parcialmente la diferencia entre su tasa de salarios y la de otros países periféricos que compiten en los mismos mercados. No sería sorprendente que la periferia se encaminara hacia una política fiscal coordinada con el objetivo de retener una parte del excedente que las transnacionales derivan de la explotación de mano de obra barata". Celso Furtado, *Criatividade e dependência na civilização industrial*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1978, página 122.

⁴⁴Véase Fernando Fajnzylber, *Dinámica industrial...*, op. cit., p. 76.

cer valer son los menores precios de los recursos naturales y de la mano de obra. Es decir, se basan en la explotación de los recursos que, en muchos casos, no son renovables y en el bajo nivel de vida de la población; en otras palabras, son las ventajas que los países desarrollados pueden sacar del subdesarrollo.

En apoyo de este modelo se cita el ejemplo del Japón, que a nuestro juicio sirve precisamente para fundamentar el caso opuesto.

En Japón, la industrialización se basó en sectores que evidentemente no tenían ventajas comparativas. "El Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) decidió establecer en Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, industrias que, considerando los costos comparativos de producción, resultarían en extremo inapropiadas para Japón; industrias tales como la de acero, refinación de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo, y electrónica, incluyendo computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero considerando una visión a más largo plazo, son éstas precisamente las industrias donde la elasticidad de demanda del ingreso es mayor, el progreso tecnológico más rápido, y la productividad de mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar el de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras; para bien o para mal, Japón debía tener industria química e industria pesada".⁴⁵

Al mismo tiempo, Japón se cerró al capital extranjero, constituyó un poderoso núcleo empresario ligado al Estado y, sobre la base de su mercado interno protegido, se lanzó a los mercados internacionales. Constituye éste un ejemplo de protección y de especialización en las actividades más convenientes para su desarrollo económico y su independencia nacional, de acuerdo con el criterio del grupo político y empresario gobernante.

b) *Los nuevos países industriales*

Como ejemplo de la 'industrialización abierta' se cita el caso de los nuevos países industriales. Para analizarlo es indispensable distinguir por lo menos dos cuestiones diferentes: la primera es la heterogeneidad de esos países, y la segunda que en algunos de ellos los rasgos esenciales que se le atribuyen a este tipo de industrialización son de importancia secundaria en su proceso global de desarrollo.

En primer término, no existe un tipo único de 'nuevo país industrial'. Son fundamentales las diferencias, por ejemplo, entre Brasil y México, por una parte, Singapur y Hong-Kong, por otra, y Corea del Sur y Taiwán en tercer término. El cuadro 15 muestra algunas de esas diferencias, no sólo en cuanto a tamaño —en unos casos se trata de naciones de grandes dimensiones y en otros de ciudades-Estado—, sino en lo referente a estructura económica.

Se ha atribuido a este tipo de industrialización dos rasgos característicos: la orientación hacia el exterior de la política de crecimiento y la mayor explotación de las ventajas comparativas. Sin embargo, el cumplimiento de estos dos requisitos depende de las circunstancias particulares de cada país, en especial de sus dimensiones, dotación de recursos naturales y existencia de un mercado interno, más que de la aplicación de un determinado modelo teórico; así, se cumplen plenamente en Hong-Kong y Singapur, pero sólo a medias en Corea del Sur y están ausentes en Brasil y México. Es obvio que ciudades-Estado, sin recursos naturales y con un mercado interno muy pequeño, carecen de otra alternativa que el mercado externo, para lo cual necesitan aprovechar las ventajas comparativas. En el caso de Singapur, una de las ventajas es su localización geográfica, que facilitó la instalación de grandes refinerías de petróleo; y en el de Hong-Kong, la cercanía de China, la mano de obra barata y la red de comunicaciones internacionales.

El caso de Corea está en la línea del ejemplo japonés: un modelo de desarrollo autónomo, con escaso capital extranjero, con especializaciones surgidas de una política estructurada por el gobierno y los empresarios nacionales. Así, en 1975, las exportaciones constituían el 13.5% del producto nacional bruto y el 74.6%

⁴⁵Declaración del Viceministro de Industria Ojimi, citada por Fernando Fajnzylber, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

de ellas consistían en manufacturas; pero se exportaba sólo el 21.0% de la producción manufacturera. Ese mismo año la producción de bienes y servicios fue 1.8 veces mayor que en 1970 y 1.2 veces que en 1973 en precios constantes.

“Esta expansión de la producción fue lograda sobre todo por el rápido crecimiento del sector manufacturero, liderado por las industrias pesada y química, que requieren más bienes intermedios que otras industrias”.⁴⁶

Cuadro 15

ALGUNAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE CUATRO “NUEVOS PAISES INDUSTRIALES”

	Población (mill. ha- bitantes 1976)	PBI por PBI por habitante (Dólares 1976)	% industria en PBI (1976)	Export. en % del PBI (1977)	% Manufac. en export. totales (1977)	Exportación en % produc- ción manufac. (1974)	% capital extranjero en industria (1970)	Servicio deuda ext. exp. total (1977)
Brasil	110.0	1 140	39	8	23	4.7	49	41.2
México	62.0	1 090	35	9	27	5.0	36	45.5
Corea del Sur	36.0	670	34	13.5 ¹	75 ¹	21.0 ¹	5	8.8
Singapur	2.3	2 700	35	111 ²	41	77.2	...	2.4

Fuentes: *L'incidence des nouveaux pays industriels sur la production et les échanges des produits manufacturés*, París, 1979; UNCTAD, *Manuel de Statistiques du commerce international et du développement*, Nueva York, 1979; y Fernando Fajnzylber, *op. cit.*; The Bank of Korea, *Quarterly Economic Review*, marzo de 1978.

¹1975.

²1976.

La situación de Brasil y México es distinta, ya que el coeficiente de exportaciones con respecto al producto es inferior al 9% y se exporta menos del 5% de la producción manufacturera. Se trata de ejemplos típicos de industrialización por sustitución de importaciones que, complementariamente, están exportando una parte menor de su producción industrial. En el caso de México, la actividad fronteriza específicamente dedicada a la subcontratación internacional —la maquila— sólo constituye el 2.3% de la producción industrial nacional.

De estos casos, puede deducirse que la subcontratación internacional basada en la mano de obra barata es sólo un elemento en la actividad industrial de estos ‘nuevos países industriales’ y que sólo en las ciudades-Estado —que carecen de recursos naturales y mercado interno— es el más importante.

c) *Algunos efectos de la prevalencia del modelo ‘abierto’, orientado hacia la exportación*

Una evaluación general señala la conveniencia de este tipo de industrialización en países con mercado interno estrecho y escasos recursos naturales, que no tienen alternativas; pero no podrá ser un modelo para países con otras posibilidades, en los que sólo constituirían formas complementarias menores.

En principio, las empresas que lo practican pueden estar más vinculadas a la economía del país desarrollado que al resto de la economía del país en desarrollo, ya que suelen constituir eslabones de la cadena de producción de empresas transnacionales. En muchos casos son enclaves, que importan materia prima o partes, le incorporan mano de obra barata y reexportan esos mismos elementos más elaborados, todo bajo el control de la empresa transnacional.

Desde el punto de vista económico, se trata de una actividad de gran inestabilidad, ya que implica una inversión muy débil de capital fijo y si se presentaran problemas laborales o fiscales, es fácil y poco costoso llevar dichas actividades a otro país más propicio. Se ha calculado que el promedio de capital fijo necesario por cada unidad de empleo en la zona de elaboración para exportar de Kaohsiung (Taiwán) es de alrededor de 1 500 dólares. En México, en 1974, el promedio por maquiladora era de 840 dólares por trabajador ocupado.⁴⁷ Para advertir

⁴⁶Véase Keuch Soo Kim, “Interindustry Analysis of the Korean Economy in 1975”, en The Bank of Korea, *Quarterly Economic Review*, marzo de 1978, p. 23.

⁴⁷Véase Constantine V. Vaitsos, *Employment Problems and Transnational Enterprises in Developing Countries; Distortions and Inequality*, OIT, Programa Mundial del Empleo, Ginebra, 1976. Las cifras citadas en el trabajo de Vaitsos tienen a su vez como fuente al Asian

la insignificancia de esas cifras, basta compararla con los 31 000 dólares que constituye el capital invertido por obrero y empleado como promedio de la industria manufacturera de los Estados Unidos. Un ejemplo extremo de esta modalidad, que ilustra correctamente su naturaleza, lo da la noticia aparecida en la prensa internacional a principios de 1979, donde se informaba la construcción en el Japón de un barco-fábrica que anclaría donde la mano de obra fuera más barata, con la intención de zarpas cuando se tuviera conocimiento de otro lugar más favorable.

Otro grave problema que afecta a estas actividades es que dependen por entero del acceso que tengan a los mercados de los países desarrollados. Un recrudescimiento de la política proteccionista eliminaría este tipo de industria; y ello puede suceder, dada la situación de desempleo en los países desarrollados. Sin embargo, en el citado estudio de la OCDE se considera poco probable esta perspectiva, puesto que provocaría una reducción de las importaciones de los 'nuevos países industriales' y además les impediría cumplir con el servicio de su deuda externa, situaciones ambas que perjudicarían a los países desarrollados.⁴⁸

Desde otro punto de vista, no parece correcto considerar al salario ínfimo como una ventaja comparativa que debe aprovecharse y no como una deformación del subdesarrollo que debe eliminarse. Además, llamar país industrializado a aquel donde predomina el tipo de actividad que acabamos de caracterizar y que se asemeja más a la venta de mano de obra barata que a la producción industrial, valdría tanto como calificar de petrolero al país que no tiene petróleo pero lo refina o marítimo al que carece de flota nacional pero otorga pabellón de conveniencia.

En el plano político, el mantenimiento de salarios bajos y de malas condiciones laborales (larga jornada de trabajo, escasa seguridad en materia de accidentes, inexistencia de previ-

sión social, etc.), implica la inexistencia de sindicatos obreros y formas políticas autoritarias o la explotación de emigrantes extranjeros dispuestos a trabajar en las peores condiciones.

2. Industrialización autónoma y popular

a) Bienes de capital

En los países subdesarrollados, el proceso de industrialización es el aspecto fundamental de su desarrollo económico. No se trata de una fuente de recursos externos —generalmente tiene un saldo desfavorable el balance de pagos—, sino de la elevación de la capacidad productiva del país, de la creación de economías externas, de la capacitación de la mano de obra y de la aplicación de tecnologías que aumentan la productividad. Es un requisito indispensable para que el país tenga la posibilidad física de ser autónomo. En este tipo de industrialización es esencial la industria de bienes de capital,⁴⁹ que está en la base de la estructura industrial, de las condiciones en que se efectúa la acumulación de capital y de la competitividad internacional de los países desarrollados, y que aún es débil en los países subdesarrollados. En particular, constituyen la base de la acumulación de capital y el principal vehículo del progreso técnico, que a su vez incide directamente sobre la productividad de la mano de obra y de la inversión. Paralelamente, sustenta el desarrollo industrial autónomo, ya que genera los equipos necesarios para instalar otras ramas de producción.⁵⁰ Además, requiere una intensidad

⁴⁹Se puede desagregar el sector de bienes de producción en tres secciones: "1) la sección de bienes de producción para producir bienes de producción (máquinas-herramientas y automatismos correspondientes y sistema informático en sentido amplio); 2) la sección de bienes de producción para producir bienes intermedios, mecánica pesada, material pesado eléctrico, automatismos de control y comando, y equipamientos generales diversos (bombas, compresores, grifos), aparatos eléctricos; 3) la sección de bienes de producción para producir bienes de consumo (máquinas textiles, máquinas para la transformación de plásticos, máquinas para las industrias agrícolas y alimenticias, materiales eléctricos diversos)". (Véase Francia, Ministerio de Industria y de Investigación, *La Division internationale du travail*, París, La Documentation Française, 1976, vol. I, p. 105.)

⁵⁰El control nacional del desarrollo de las industrias mecánicas —objetivo que constituye una prioridad absoluta, tanto desde el punto de vista del imperativo de la inde-

Development Bank, *South East Asia's Economy in the 1970's*, Longman, 1971, pp. 306 y ss., y se refieren a Taiwán. Para México, véase Víctor Manuel Bernal Sahagún, *El impacto de las empresas multinacionales en el empleo y los ingresos: el caso de México*, OIT, Programa Mundial del Empleo, Ginebra, 1976.

⁴⁸Véase OCDE, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

de capital bastante menor a la del promedio de la industria manufacturera. En los casos de la República Federal de Alemania y del Reino Unido —que difieren sustancialmente por la edad del capital—, considerando como igual a 100 el promedio de la industria manufacturera, la relación entre el *stock* de capital y el costo del trabajo es de 54, 72 y 77 para productos metálicos y maquinaria no eléctrica y eléctrica en Alemania; y en el Reino Unido esa relación era de 60 para el equipamiento instrumental, mecánico y eléctrico.⁵¹ Al mismo tiempo, los salarios pagados en estas industrias son superiores al promedio: 106 en maquinaria eléctrica, 121 en equipos de transporte y 115 en maquinaria eléctrica.⁵² La intensidad de investigación en los mismos países y ramas era de 385, 108 y 94. A su vez en 1968-1970 el empleo en esos países llegaba al 38.5% del total de la industria manufacturera.⁵³

En el comercio internacional de bienes de capital, en 1977 el 87.5% de las exportaciones mundiales se originaba en los países desarrollados capitalistas, el 10% en los socialistas y solamente el 2.5% en los países en desarrollo. Si se considera el balance comercial externo, los países capitalistas desarrollados entre 1969 y 1976 pasaron en el total de bienes de un superávit de 1.3 miles de millones de dólares a un déficit de 27.1 miles de millones; pero en el sector de bienes de capital en ese periodo elevaron su superávit de 16.8 a 77.3 miles de millones. Por ello y con razón ha podido afirmarse que “el sector de bienes de capital constituye el núcleo central de la capacidad de competen-

pendencia nacional como el del mantenimiento de la sujeción de los países ‘periféricos’ (entendido como perspectiva de los países desarrollados)— está subordinado al dominio de estas tecnologías y al desarrollo de las innovaciones inducidas (véase, Francia, Comisariado General del Plan, *La spécialisation internationale des industries a l'horizon 1985*, París, La Documentation Française, 1978, p. 239).

⁵¹Véase Naciones Unidas, Secretaría de la Comisión Económica Europea, *Structure and Change in European Industry*, Nueva York, 1977, p. 44.

⁵²Se trata del promedio ponderado de Bélgica, Finlandia, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido, con el total de manufacturas = 100. Véase *Structure and Change...*, op. cit., p. 66.

⁵³*Ibidem*, p. 104.

cia de las economías industriales avanzadas respecto al resto del mundo y esta situación se verifica para Europa, Estados Unidos y Japón”.⁵⁴

De las consideraciones anteriores se desprende que los países en desarrollo deben avanzar en esta rama de industria, como un requerimiento indispensable para elevar el conjunto de su sistema productivo y para afianzar su autonomía nacional. Además, en general, sus requerimientos de inversiones no son elevados, la tecnología es conocida y el mercado interno de los países en desarrollo es potencialmente muy grande. Las importaciones de bienes de capital de los países en desarrollo, que eventualmente —y si se reuniera un conjunto de condiciones— podrían sustituirse en parte significativa, fueron de 93.2 mil millones de dólares en 1977; el primer impulso debería darlo el cambio de política de estos países, que actualmente estimulan la importación de bienes de capital. Además, pueden establecerse especializaciones y llegarse a establecer un amplio comercio de partes y piezas dentro de estas ramas entre países subdesarrollados.

b) *Bienes de consumo popular*

El otro sector industrial que debería privilegiarse, paralelamente al de producción de bienes de capital, es el relacionado con el abastecimiento de bienes de consumo popular. El destinatario del proceso de desarrollo es la población; por eso cuando debe optarse por la clase de bienes a producir, aparecen en primer término aquellos que requiere la mayoría, que en los países subdesarrollados tiene ingresos bajos y medios. Una estrategia parecida ha sido preconizada recientemente por algunos organismos internacionales. Así, la estrategia de industrialización ‘endógena’ propuesta por la ONUDI para los países en desarrollo está encaminada a satisfacer las necesidades de la población en general e implica el ajuste de la producción industrial para fabricar los productos necesarios a ese fin. La dinámica de este modelo se generaría en el propio país y su propósito sería

⁵⁴Véase Fernando Fajnzylber, *Dinámica industrial en las economías avanzadas y en los países semindustrializados* (mimeografiado), México, junio de 1980.

satisfacer las necesidades básicas de alimentos, vestuario, vivienda, servicios médicos, educación y transporte. Sería una industrialización 'en tono menor' para cubrir los requerimientos básicos con baja relación capital/mano de obra, con el máximo aprovechamiento de los recursos locales y la acción de las pequeñas y medianas empresas.⁵⁵

Esta estrategia ha recibido el apoyo de re-

presentantes de países desarrollados, como medio para disminuir aún más la escasa ayuda internacional; pero omiten señalar que este tipo de industrias debe formar parte de un proceso general de industrialización, basado en las industrias de bienes de capital. Es decir, aceptan una industrialización 'popular' por sus destinatarios, pero no aquella que sirva de base a la independencia económica nacional.

Algunas conclusiones

a) El 'redespiegue' industrial es más un tema de discusión que una realidad significativa. Durante los últimos años los países desarrollados han consolidado su posición en la exportación mundial de manufacturas (82.6% en 1963 y 83.5% en 1976). Además, exportan al total de nuevos países industriales más de lo que importan desde allí.

b) A corto plazo, los países desarrollados pueden sufrir el problema de la disminución de empleos que provocaría la transferencia de industrias y que aumentaría la actual desocupación; pero a mediano plazo el aumento de las exportaciones hacia los países en desarrollo compensaría con exceso la pérdida de empleos. A largo plazo, el débil crecimiento o la disminución de la población activa (después de 1985 y por lo menos hasta el año 2000) reducirá el ritmo de crecimiento de la economía, salvo que aumente la productividad, se incorpore mano de obra extranjera o se subcontraten en el extranjero algunas actividades intensivas en mano de obra. Las dificultades para realizar las dos primeras soluciones, pueden conducir a la relocalización.

c) Para las empresas transnacionales, la ventaja comparativa más importante es la diferencia de salarios entre países desarrollados y en desarrollo. Los salarios medios en la industria de estos últimos países son 12.5 veces más bajos que en los Estados Unidos; y si se pondera esta cifra por las diferencias de productividad,

se concluye que la empresa transnacional pagará entre 20 y 40% del total que se paga en los Estados Unidos. Además, la productividad de las filiales de las empresas transnacionales en los países en desarrollo suele ser análoga a la de las casas matrices.

d) En los países en desarrollo el proceso de industrialización es el aspecto fundamental de su desarrollo económico. En la base de este proceso está la industria de bienes de capital, como elemento indispensable para afianzar la autonomía nacional. Paralelamente, deberían privilegiarse las industrias productoras de bienes de consumo popular, como complementarias del desarrollo industrial, pero no como su eje.

e) No existe una alternativa excluyente, sino una complementariedad entre la producción industrial para el mercado interno o para la exportación. El mercado fundamental es el interno, pero las exportaciones de manufacturas constituyen un valioso apoyo por el aporte de divisas y, en ciertos casos, porque permite alcanzar la escala de producción requerida. La importancia relativa del mercado externo aumenta en los países pequeños.

f) El modelo de industrialización 'abierto' basado sobre las ventajas comparativas actuales procura hacer prevalecer el bajo costo de la mano de obra y de los recursos naturales (a menudo no renovables), no contribuye a consolidar la autonomía nacional ni el abastecimiento popular y puede conducir a especializarse en el subdesarrollo. Puede constituir la solución para países con escasos recursos naturales y estrecho mercado interno, o coadyuvar el desa-

⁵⁵Véase Héctor Soza, "La discusión industrial en América Latina", artículo incluido en este mismo número de la *Revista*.

rollo en un sistema de industrialización más complejo, pero no será por sí mismo un modelo para los países en desarrollo.

g) El tipo de desarrollo que se atribuye a los nuevos países industriales no puede ser presentado como modelo para el conjunto de países en desarrollo debido a su heterogeneidad y porque los rasgos que se le atribuyen —apertura externa e industrialización en base a ventajas comparativas— son inexistentes o de importancia secundaria en la mayoría de estos países (Japón y Corea del Sur, que son el ejem-

plo exitoso, no tenían al comienzo ventajas comparativas en las actividades que constituyeron la base de su desarrollo industrial y no están abiertos al exterior; y Brasil y México por su lado exportan menos del 5% de su producción de manufacturas).

h) Un modelo basado sobre la 'disciplina laboral' y bajos salarios es muy difícil de mantener sin un fuerte autoritarismo político, la supresión o el control de los sindicatos obreros o la explotación de trabajadores extranjeros.

Apéndice

Cuadro A

COMPARACION DE LAS ESTRUCTURAS DE IMPORTACION DE PAISES INDUSTRIALES AVANZADOS^a SEGUN EL CONTENIDO DE TRABAJO CALIFICADO Y DE CAPITAL

(En porcentajes de las importaciones del conjunto de los productos manufacturados)

	Importaciones provenientes de los NPI ^a 1977	Importaciones provenientes de los países del Este ^b 1977	Intercambio entre países desarrollados ^c 1977
Contenido en trabajo calificado: H			
H muy débil	56	41	22
H débil	14	28	32
H medio	15	11	21
H elevado	15	20	25
TOTAL	100	100	100
Contenido en capital: P			
P muy débil	34	19	6
P débil	34	29	36
P medio	9	7	8
P elevado	23	45	50
TOTAL	100	100	100
Combinación de los dos criterios:			
(1) H y P elevados	5	14	11
(2) H elevado, P débil o medio	10	5	14
(3) H medio, P elevado	5	5	9
(4) H medio, P débil o medio	10	6	31
(5) H débil o muy débil, P elevado	12	26	12
(6) H débil, P débil o medio	5	7	6
(7) H muy débil, P débil o medio	19	19	11
(8) H y P muy débiles	24	18	6
TOTAL	100	100	100

Fuente: Commission des Communautés Européennes, *Evolution des structures sectorielles*, op. cit., p. 41.

^aEspaña, Portugal, Grecia, Turquía, Yugoslavia, Hong-Kong, Taiwán, Singapur, Corea, Filipinas, Malasia, Brasil, México, Venezuela, Argentina, Chile.

^bURSS, Polonia, Hungría, Rumania, Checoslovaquia, República Democrática Alemana.

^cPaíses de la OCDE menos España, Portugal, Grecia, Turquía y Yugoslavia.

Cuadro B

PRODUCTIVIDAD, SALARIO NOMINAL Y COSTOS DEL SALARIO POR UNIDAD
 PRODUCIDA EN LA INDUSTRIA SIDERURGICA
 (Estados Unidos = 100)

	Mano de obra requerida por unidad producida	Salario nominal por empleado	Costos salariales por unidad pro- ducción
Brasil	447	10	45
Reino Unido	262	38	99

Fuente: Naciones Unidas, *Yearbook of industrial statistics*, 1975, Nueva York, 1977; Organización Internacional del Trabajo, *Yearbook of Labour Statistics*, Ginebra, 1977; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*; Commodities Research Unit Ltd., *Study on the degree and scope for increased processing of primary commodities in developing countries, prepared for UNCTAD*, Nueva York, septiembre 1975.

Cuadro C

SALARIO MEDIO POR PERSONA EMPLEADA
 (Manufactura = 100)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Metalur- gia	Total manufacturas
Países en desarrollo ^a	88.0	144.9	157.0	129.0	100.0
Países desarrollados ^a	70.3	123.6	113.9	101.7	100.0
Países desarrollados, excluido Japón	73.2	116.9	111.2	101.5	100.0
Estados Unidos	71.0	128.1	112.2	102.0	100.0

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of Industrial Statistics*, 1975, Nueva York, 1977; Organización Internacional del Trabajo, *Yearbook of Labour Statistics*, 1977, Ginebra, 1978; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, Nueva York.

^aLa lista de países considerados se encuentra en la nota 26.

Cuadro D

DISTRIBUCION DE LA MANO DE OBRA EN EL SECTOR MANUFACTURERO
 Y PORCENTAJE DE LA MANO DE OBRA DEL SECTOR MANUFACTURERO
 EN EL CONJUNTO DE LA POBLACION ACTIVA OCUPADA
 (En porcentajes)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Meta- lurgia	Total manufac- turas	Manufacturas Población activa
Países en desarrollo ^a	21.2	6.8	3.4	6.5	100.0	3.9
Países desarrollados ^a	7.0	5.4	1.5	5.0	100.0	22.3
Países desarrollados, sin Japón	6.1	5.7	1.6	8.1	100.0	24.3
Estados Unidos	6.3	4.5	1.6	8.2	100.0	22.2

Fuentes: Las mismas del cuadro C.

^aLa lista de países considerados se encuentra en la nota 26.

Cuadro E
PARTICIPACION DE LOS SALARIOS EN EL VALOR AGREGADO
(En porcentaje)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Meta-lurgia	Total manufacturas
Países en desarrollo ^a	26.3	23.2	22.3	26.6	20.8
Países desarrollados ^a	45.8	44.9	38.0	46.4	41.6
Países desarrollados sin Japón	36.0	29.0	26.7	38.4	34.0
Estados Unidos	50.0	53.0	43.0	45.2	44.0

Fuentes: Las mismas del cuadro C.

^aLa lista de países considerados se encuentra en la nota 26.

Cuadro F
SALARIOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO Y DESARROLLADOS
POR RAMA DE INDUSTRIA^a
(Estados Unidos = 100)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Meta-lurgia	Total manufacturas
Países en desarrollo ^b	21.3	9.7	23.0	20.0	17.3
Japón	45.5	29.1	41.0	44.4	44.3
Rep. Federal de Alemania	94.8	83.3	114.2	100.7	99.8

Fuentes: Las citadas en el Cuadro C e I.B. Kravis, Z. Kennesey y otros. *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing*, Hopkins University Press, 1975.

^a Para el método, véase la nota 29.

^b Para la lista de países, véase la nota 26.

Cuadro G
COMPARACION DE LOS COSTOS SALARIALES POR UNIDAD PRODUCIDA^a
(Estados Unidos = 100)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Meta-lurgia	Total manufacturas
Países en desarrollo ^b	58.8	37.3	34.4	53.9	39.3
Países desarrollados ^b	89.0	83.3	86.7	84.4	73.6
Japón	71.0	70.5	66.9	65.0	64.3

Fuentes: Las mismas del cuadro C.

^a Se utiliza la productividad del modo señalado en el trabajo de la O I T citado en la nota 31.

^b La lista de países considerados figura en la nota 26.

Cuadro H

COMPARACION DE COSTOS SALARIALES POR UNIDAD PRODUCIDA
(Manufactura = 100)

	Textil	Hierro y acero	Metales no ferrosos	Meta- lurgia	Total manufacturas
Países en desarrollo ^a	106.2	121.5	98.4	140.3	100.0
Países desarrollados ^a	85.9	145.1	132.3	117.3	100.0
Japón	78.4	140.4	117.0	103.3	100.0
Estados Unidos	71.0	128.1	112.4	102.2	100.0

Fuentes: Las mismas del cuadro C.

^aLa lista de países considerados figura en la nota 26.

La discusión industrial en América Latina*

Héctor Soza**

Este ensayo quiere ser una contribución al debate sobre la industrialización de América Latina enfocado en función de las perspectivas manufactureras y de las opciones que pueden entrecruzarse a largo plazo en el marco de los objetivos del desarrollo económico y social.

Para satisfacer dicho propósito es preciso, ante todo, puntualizar en qué términos se viene discutiendo la industrialización, pues es notorio que la revisión de las ideas inspiradoras, durante décadas, de la política industrial de la mayoría de los países latinoamericanos, y los cambios en las tendencias de la economía mundial están dando origen a posiciones o proyecciones de innegable trascendencia para el porvenir.

Luego se hace inevitable definir con cierto rigor el perfil industrial de la región, distinguiendo la variedad de tendencias y situaciones que muestran los diversos países, puesto que en gran medida el futuro de la industria también será heterogéneo. Al mismo tiempo es imprescindible dilucidar cuáles son los rasgos básicos comunes de la industrialización latinoamericana, enraizados en la historia, en el marco político predominante y en la ubicación de América Latina en el mundo con vínculos entre los cuales sobresalen los culturales, políticos, económicos y tecnológicos con las economías desarrolladas de occidente, condicionantes todos ellos de un estilo de desarrollo en el cual se inscriben dichos rasgos, cuyo conjunto define el modelo de industrialización latinoamericano por encima de la heterogeneidad aludida.

Por último parece necesario revisar los principales esquemas o escenarios en que se inscribe la discusión industrial, aparte de las tendencias prevalentes, tratando de evidenciar las áreas de coincidencia y los puntos discrepantes de las diversas posiciones, así como recoger algunos elementos evaluativos en cada caso.

*Salvo se indique otra cosa, las cifras utilizadas para ilustrar algunos conceptos provienen de la CEPAL, cuyas fuentes de información son las oficiales de los países de América Latina o publicaciones de las Naciones Unidas cuando se refieren a otras regiones del mundo. Sin embargo, su uso es de completa responsabilidad del autor, sobre todo porque algunas aparecen en trabajos inéditos o en revisión, y por lo tanto no cuentan con la aprobación de la Secretaría.

**Funcionario de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial.

I

Términos generales de la discusión

Cuando se discute la industrialización latinoamericana es fácil caer en dos tentaciones antagónicas: una, que exalta el crecimiento manufacturero y el ambiente de modernidad —o ambiente industrial— que habría generado, prometedor de fases más avanzadas; y otra, que examina los problemas del sector y aquellos de orden general que no habría contribuido a resolver o que en algunos aspectos habría agudizado. Sin embargo, en la mayoría de los casos se observan esfuerzos por ponderar ambas posiciones puesto que la industria habría ayudado a solventar la expansión económica de la región y a internalizar el progreso técnico de los centros, así como a crear una mayor autonomía de la dinámica económica de América Latina y por lo tanto, a generar capacidad de reacción frente a las turbulencias económicas externas.¹ Hay que agregar algunas opiniones de excepción inspiradas en ideologías políticas particulares, a veces contrapuestas, que por diversos motivos reniegan de toda la historia industrial previa; así como otras donde la crítica, en especial la planteada por economistas del Norte, se formula realzando ejemplos asiáticos orientados hacia la maquila, la importación y la reexportación sustentada en las 'ventajas' derivadas de salarios bajos.

En todo caso, y cualquiera sea el enfoque de la discusión, la estrategia industrialista en sí misma no parece estar sometida a juicios demasiado severos o extendidos, como se comprueba en la generalidad de los planteamientos intelectuales y en la mayoría de los enunciados oficiales a niveles técnicos y políticos de los países de la región, y también en las posturas de los gobiernos en los foros internacionales donde aparece el tema, en las cuales insisten persistentemente sobre la preteritoriedad de la cooperación para el desarrollo industrial. Todo esto a pesar del cuestionamiento de la indus-

¹ Enrique V. Iglesias, "América Latina frente a la turbulencia externa", en *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1976.

trialización como motor del desarrollo y, en consecuencia, del debilitamiento de los esfuerzos industriales de algunos países motivado por cambios políticos hacia posiciones conservadoras —a veces extremas— apoyadas, entre otras cosas, en el endeudamiento externo fácil, en gran parte sustentado en la novedosa fluidez financiera de fuentes privadas aunque de características 'duras'.

Quizá no podría ser de otra manera dada la experiencia mundial, según la cual, en líneas generales y salvo conspicuas excepciones explicables, la calidad del desarrollo y el nivel de ingreso por habitante presentan correlaciones ostensiblemente positivas con la ponderación de la industria en la economía, y con las características más o menos avanzadas del sector manufacturero como las que corresponden a su estructura, nivel tecnológico y competitividad en rubros más complejos.

Sin embargo, la tesis industrialista estaría implícitamente en tela de juicio cuando se aplican o discuten políticas aperturistas destinadas, entre otras cosas, a atraer la concurrencia externa. Sería así en la medida en que la apertura indiscriminada a las importaciones puede o no conducir a la industrialización en determinadas circunstancias pues, al menos en su versión más pura, sería neutral respecto a objetivos preconcebidos relacionados con la estructura económica, ya que la asignación de recursos tiende a depender de las ventajas comparativas y de las fuerzas libres del mercado.

De tal manera, sólo excepcionalmente la industrialización estaría directamente amagada en las discusiones conceptuales y políticas, al menos por lo que se sabe de los planteamientos oficiales de los gobiernos latinoamericanos, incluidos aquellos que van más hacia posiciones aperturistas extremas (Chile y Panamá, por ejemplo). Pero totalmente distinto es lo referente a las pautas o modelos industriales, y más aún lo relativo a la política económica y los mecanismos destinados a materializar los objetivos del desarrollo y la industrialización. Aquí es donde se implican los aspectos socioeconómicos y políticos de mayor trascendencia, siendo el aperturismo una opción contrapuesta, por ejemplo, a la desvinculación o a la estrategia de esfuerzos colectivos dentro de esquemas de integración, como a la dirigida hacia la satisfac-

ción de las necesidades esenciales de la población, tanto en su versión paternalista como en la vinculada al desarrollo e incluso a un nuevo estilo. Cualquiera sea el caso, es fácil percibir la importancia de los compromisos políticos disímiles que envuelven las diversas posturas. Del mismo modo, es evidente que opciones como éstas pueden influir fuerte y diferencialmente en las pautas industriales, o sencillamente exigir distintos papeles al sector manufacturero.

De este modo la discusión industrial tiende a colocarse en el ámbito de diferentes estrategias comprometiendo la globalidad económica y social, así como posiciones políticas a menudo bastante discrepantes. Se reconoce así, en forma explícita o implícita, que la industrialización no es un fin en sí misma, que está sujeta a opciones económicas y sociopolíticas fundamentales que la industria más bien refuerza que inicia, y que por lo tanto la libertad de maniobra de la política industrial específica, en un marco económico y sociopolítico dado, está sometida a restricciones que pueden ser más o menos severas.²

En este punto es fácil confundir lo que podría denominarse modelo o pauta de industrialización —definido por aspectos tales como los fundamentos de la dinámica, la estructura de la producción, la tecnología y el comercio exterior de manufacturas— con la política económica y social de la cual el modelo se nutre o resulta en sus rasgos esenciales, habida cuenta la influencia de condiciones locales, como por ejemplo, la magnitud del mercado y la dotación de recursos naturales. La confusión se expresa corrientemente en la ambigüedad del término estrategia: referido a veces al modelo, otras a la política económica y social, y en ocasiones al conjunto de ambas cosas o a aspectos específicos restringidos como podrían ser, verbigracia, la estrategia tecnológica o la proteccionista.

Por lo que se refiere al modelo de industrialización, frecuentemente en el horizonte se tiene en cuenta la situación industrial alcanza-

² Estas ideas se sostienen, por ejemplo, en Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, *Informe sobre el Décimo Período de Sesiones*, marzo/abril de 1974 (ECOSOC, documentos oficiales: 57º Período de Sesiones, Suplemento N.º 4).

da en la generalidad de los países desarrollados —sea individualmente o en bloques o conjuntos— de mayor nivel de ingreso y de bienestar generalizado (Norteamérica, CEE, AELI, economías centralmente planificadas de Europa, Japón). Esto es así sobre todo cuando se aprecian algunas similitudes esenciales a pesar de los diferentes signos políticos que se advierten entre tales países.

Las principales coincidencias se aprecian en el alto grado de industrialización, la estructura industrial diversificada y encadenada verticalmente, los esfuerzos de desarrollo tecnológico, la ubicación en grandes mercados nacionales y/o internacionales, y en las avanzadas pautas exportadoras de manufacturas. Evidentemente existen diferencias, así como las relativas al comercio de manufacturas: la gran apertura de las economías de Europa Occidental, especialmente en su comercio recíproco, según esquemas de especialización intrasectorial; la estrategia cerrada de las economías centralmente planificadas en su conjunto; y el extremo cierre a las importaciones de manufacturas del Japón.

A pesar de esas discrepancias es innegable la trascendencia de la semejanza de los modelos industriales de las economías desarrolladas, así como el hecho de que se hayan materializado según estrategias políticas, sociales y económicas diversas. Pero esto último no contradice lo referente a las limitaciones que afectan a la política industrial específica en un marco dado, ya que dichos modelos se desarrollaron en diferentes circunstancias históricas. Entre éstas aparece el retraso de algunos países en la industrialización y el desarrollo, lo que históricamente ha exigido esfuerzos deliberados de creciente intensidad —de acuerdo a la seriedad del rezago—, comprometidos con esquemas culturales y de valores más o menos disímiles, así como con determinadas posiciones políticas compatibles con los objetivos primordiales del desarrollo y con las finalidades, quizás con frecuencia implícitas, de alcanzar a las economías y sociedades más avanzadas. En este punto conviene anotar que entre las explicaciones fundamentales de las mencionadas similitudes se encuentran las características del progreso técnico mundial a cuyas motivaciones trascendentales se agrega la confrontación de poderes,

sobre todo entre las grandes potencias hegemónicas.

A menudo se recurre, pues, al expediente de cotejar los resultados latinoamericanos con las características industriales de las economías desarrolladas, características que constituirían algo así como el paradigma en un horizonte a largo plazo. Pero quienes discuten la industrialización se inclinan cada vez más por la búsqueda de modalidades peculiares ya que ese paradigma está en revisión por motivos sociales y económicos, sobre todo a raíz del desquiciamiento que sufren las economías capitalistas desarrolladas desde 1973/1974, cuando la cuestión energética puso en evidencia importantes problemas estructurales, y dado, igualmente, que los afanes por reproducirla han tropezado con porfiadas dificultades. Esta búsqueda, que responde a la idea de que sería preciso formular una teoría industrial para los países en desarrollo donde el sector manufacturero tal vez debería jugar un papel diferente del que cumple en los centros, a menudo se inscribe en la discusión sobre estilos de desarrollo, y desde luego, en la consideración de los compromisos políticos que serían inherentes a cambios significativos en las tendencias prevalecientes.

Con referencia a los estilos frecuentemente surge la interrogante sobre hasta qué punto son datos exógenos para la industrialización o sobre si diversas pautas manufactureras pueden constituirse en motor de estilos de desarrollo diferentes. A pesar de lo sostenido en párrafos anteriores sobre el enmarcamiento económico y sociopolítico de la industria, el asunto no es trivial como tampoco parece fácil la respuesta. Así por ejemplo, considerada en una perspectiva histórica parecería indudable que la innovación tecnológica, y la industrialización consiguiente, contribuyeron en forma decisiva a conformar el estilo consumista de las sociedades capitalistas avanzadas acorde, por cierto, a sus patrones de acumulación. Igualmente es indudable que la industrialización en América Latina ha incidido sobre trascendentes transformaciones económicas y sociales. De tal modo, no sería acertado sostener que el desarrollo manufacturero es un hecho inocuo respecto a las grandes variables que contribuyen a definir un estilo.

Sin embargo, siguiendo razonamientos de Carlos Matus³ es preciso distinguir lo que llama 'coyuntura dinámica', concepto que precisamente explica con un ejemplo referido al inicio de la industrialización latinoamericana sustentada en los mercados internos, cuando dice que "puede ser una fuerza desatada desde fuera que abre perspectivas de crecimiento dinámico de la industria, sin que ningún grupo social... la haya formulado antes como proyecto..." Distinto es su concepto de 'política construida', que corresponde a formulaciones basadas en "ideas, asentadas éstas a su vez sobre una determinada teoría o modelo". Es evidente, entonces, que el análisis *ex post* es de naturaleza absolutamente distinta al que puede hacerse *ex ante* con respecto a modelos de industrialización y estilos de desarrollo.

De todos modos, en ambos casos debe reconocerse que se implican ingredientes o definiciones políticas sobresalientes. Así es como en el examen de la industrialización latinoamericana es fácil reconocer que a raíz de la crisis de 1930 las reacciones políticas fueron diversas en los países de la región, lo que contribuye a explicar que algunos tendieran a industrializarse y otros no, hasta que la estrategia industrialista se generaliza después de la Segunda Guerra y en especial durante la década de 1950, según una secuencia que políticamente fue legitimando el significado fundamental de la industrialización como factor dinámico y como uno de los medios de internalizar el progreso técnico mundial.⁴

Traer a colación esos hechos es simplemente poner de relieve que incluso la coyuntura dinámica, que según Matus "se impone a los hombres", para expresarse en realidades industriales, requirió ciertas bases sociopolíticas y un proceso de maduración ideológica e intelectual. Este proceso, que fue abarcando a toda

la región, trató de perfeccionar el proceso de industrialización con la introducción de un mayor grado de racionalidad, con acuerdos de integración que le darían una escala adecuada y con políticas tendientes a facilitar la exportación. Preciso es reconocer asimismo que las posibilidades de expresión real encuentran sustento en situaciones anteriores, como la que el propio proceso de industrialización previo brindó a algunos países para usufructuar el auge de la economía mundial que concluyó en 1973/1974; situación en gran medida base de la coyuntura dinámica que se tradujo en fuertes incrementos de las exportaciones de manufacturas, a la que se agrega la posición adquirida por las empresas transnacionales extranjeras —de acuerdo con los esquemas económicos y sociopolíticos predominantes— que se destacan entre los agentes de tales exportaciones, a diferencia, por ejemplo, con lo sucedido en el Japón.

Con todo, es muy distinto lo de la política construida sobre la base de ideas según queda puesto de manifiesto al examinar la experiencia mundial y latinoamericana, de acuerdo a la cual mientras más rotundos sean los cambios propiciados, más drásticos serán los compromisos políticos concomitantes. El asunto es prácticamente obvio, y en el ámbito regional se comprueba en forma fehaciente y extremada en los casos disímiles de Cuba y Chile, o de Nicaragua y Uruguay.

Por esos motivos caben serias dudas de que la industria por sí misma pueda constituirse en motor de estilos de desarrollo demasiado diferentes, aunque quepa reconocer que los hechos industriales desencadenan sucesivas situaciones de cambio, las que pueden tender a modificar las estructuras económicas y sociales pero sin que ello signifique, necesariamente, tendencias hacia alteraciones profundas de estilo como aquellas que se vienen preconizando alrededor de las necesidades básicas de la población o de la urgencia de cautelar el medio ambiente y ahorrar energía.

Sobre el particular conviene tener en cuenta que con frecuencia el concepto de estilo se utiliza vagamente y con alto grado de esoterismo respecto a sus bases ideológicas y políticas de sustentación. Por eso Jorge Graciarena, a propósito del enfoque unificado del desarrollo,

³ Carlos Matus, *Estrategia y plan*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile/Siglo Veintiuno Editores, México, Santiago de Chile, 1972.

⁴ La CEPAL ha argumentado vastamente sobre este significado de la industrialización durante más de 30 años. Ya en el *Estudio Económico de 1949* insistía enfáticamente sobre el punto de acuerdo a párrafos más tarde reproducidos en *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, en Cuadernos de la CEPAL, N.º 13, Santiago de Chile, 1977.

explica en un esclarecedor artículo que "... reapparece lo político como componente central de cualquiera concepción de los estilos de desarrollo. Los valores pueden ser variables, pero es esencial que los estilos distingan y decidan respecto a cuánto, cómo, qué cosas y para quiénes, pues éstas son las disyuntivas que normalmente enfrenta un proceso de desarrollo y cuya decisión corresponde al orden político. En efecto, la función de resolver sobre ellas se encuentra institucionalizada y corresponde al aparato político, más que a ningún otro orden institucional, la facultad de escoger la dirección del desarrollo y de promover los avances por la senda escogida".⁵

Puesto el asunto en esos términos los análisis del proceso de industrialización latinoamericano, así como de sus perspectivas y opciones, pueden situarse en el terreno de realidades sociopolíticas concretas y no como con frecuencia sucede en el ámbito esotérico que consiste en creer que en cualquier circunstancia a la política industrial se le presentaron o se le presentarán numerosas opciones. Del mismo modo, corresponde considerar las ocurrencias externas que tanto han tenido que ver con la política industrial de las últimas décadas y que probablemente influirán de manera significativa en el futuro o que deben tenerse en cuenta para el examen de estrategias optativas.

Además, es preciso considerar que el análisis retrospectivo posee validez en la medida que con sentido crítico examina experiencias en sus proyecciones hacia el futuro. En este punto quizás convenga precisar que dicho análisis suele ubicarse en el marco histórico de una estrategia industrial con sentido de trayectoria destinada a establecer bases de sustentación a otras fases o modalidades avanzadas y acordes con objetivos sociales superiores. De esta manera, la calificación de la idoneidad de las formas de industrialización apunta hacia las tendencias en perspectivas a largo plazo.

En relación a esos enfoques tal vez valga la pena recordar que las primeras etapas de la industrialización de las economías capitalistas desarrolladas del occidente no fueron fáciles,

ni mucho menos, y que no estuvieron huérfanas de ingentes sacrificios sociales. Otro tanto sucedió en las economías socialistas de Europa después de la Segunda Guerra hasta alcanzar los rangos industriales de las primeras y niveles de ingreso parecidos a los de Europa Occidental. Simultáneamente sucedía lo mismo en el Japón cuando su recuperación industrial comenzó —entre otras cosas— por pasos modestos en la exportación de manufacturas. Quizá el modelo maquilador de algunos países asiáticos con mano de obra barata pudiera apreciarse dentro de perspectivas semejantes. Pero todo esto en modo alguno significaría que América Latina necesariamente tenga que repetir experiencias semejantes pues la región ya ha avanzado bastante en la industria, y se le ofrece la posibilidad de usufructuar ventajosamente del progreso técnico de las economías desarrolladas (como en gran medida sucede, aunque no siempre en condiciones adecuadas), y de las cuales, por lo demás, podría esperarse colaboración idónea que en los hechos se busca cada vez en forma más integral, lo cual tampoco invalida la trascendencia preeminente de los esfuerzos propios.

Con relación a ese mismo aspecto cronológico, cabría interrogarse si América Latina tuvo realmente otra opción para desarrollar su industria, distinta a la que surgió en forma, podría decirse, natural, dadas las restricciones políticas internas, así como las inherentes a las vinculaciones externas y al funcionamiento de la economía mundial sobre todo del área occidental desarrollada, igual que los problemas que plantea la circunstancia de emprender con retraso la industrialización en el contexto de economías subdesarrolladas con limitadas facilidades infraestructurales y vocaciones empresariales, científicas y técnicas entre muchos otros factores.

En la medida que la respuesta sea negativa cualquier evaluación del modelo latinoamericano de industrialización significaría confrontarlo con una utopía retrospectiva. Sin embargo, el análisis es evidentemente útil si se lo enfoca en sus proyecciones hacia el futuro, y con referencia a los principales problemas del desarrollo y a objetivos económicos y sociales a los cuales puede contribuir la industrialización.

⁵ Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL* N.º 1, primer semestre de 1976, p. 191.

De todos modos subsiste la condición de tener presente el marco económico interno y externo, como así el sociopolítico donde la industrialización se inscribe. Esto, se dijo, significa que la industria no puede considerarse atribuyéndole un alto grado de autonomía, aunque sea fácil reconocer áreas donde las acciones específicas de la política industrial tienen cabida a veces notables efectos, como se manifiesta en la historia industrial de los países de la región. Pero en gran parte, estas mismas acciones están sujetas a determinantes económicas y políticas, Piénsese, por ejemplo, que en los países grandes, y también en la mayoría de los medianos de la región, el desarrollo de muchas industrias básicas estuvo asociado a acciones directas del sector público en el marco de concepciones económicas y políticas que conceden al Estado un papel protagónico, las mismas que han llevado a importantes nacionalizaciones y a enunciar reglas tendientes a reservar al Estado áreas básicas y estratégicas. Es cierto que estas posturas fueron revisadas en ciertos países, pero no lo es menos que en algunos los cambios reales no han sido demasiado rotundos puesto que persisten las condiciones que legitimaron la intervención directa del Estado.

Todo lo contrario ha sucedido en los países pequeños donde, por excepción, se desarrolló alguna industria básica. Entre éstos no se materializó la opción económico-política que mediante la integración viabilizaría un modelo industrial semejante al de los países de más envergadura, según es fácil percibir en los supuestos ideológicos que dieron origen a los acuerdos.

Sin embargo, estos comentarios sobre los términos generales de la discusión industrial latinoamericana, enmarcada conceptualmente en su contexto histórico, económico y sociopolítico, son insuficientes si no se puntualizan o profundizan algunos de los principales enfoques, esquemas o escenarios donde se suele situar dicha discusión.

En primer lugar, corresponde definir los principales rasgos del perfil industrial de América Latina y sus tendencias, pues la discusión se ubica en el análisis crítico, y en gran medida en función de estos antecedentes busca nuevas perspectivas.

Después, conviene examinar el horizonte normativo correspondiente a la industria de las economías maduras ya que, como se dijo, es frecuente que la discusión confronte el proceso de industrialización latinoamericano con el de aquellas economías, además de que gran parte de los análisis sostienen el carácter imitativo de dicho proceso aunque, por cierto, la imitación sea incompleta en aspectos trascendentes. Junto a este examen conviene precisar la posición latinoamericana, ámbito en el cual pueden apreciarse tendencias hacia el abandono de la eventual norma.

En seguida, es preciso detenerse en el significado industrial de las tendencias hacia la reestructuración de la economía mundial en sus implicaciones sobre el redespiegue de las actividades manufactureras, y por lo tanto sobre la división internacional del trabajo, pues se sostiene que tales tendencias son sumamente marcadas y en la discusión afloran posiciones que confían o desconfían de sus beneficios para la región.

Del mismo modo parece necesario analizar las ideas que para América Latina se discuten a propósito de la formulación de la Estrategia Internacional del Desarrollo de las Naciones Unidas para la década de 1980, ideas que rescatan valores del horizonte normativo en el contexto de la cooperación y el Nuevo Orden Económico Internacional y que figuran en forma destacada en los debates de los foros mundiales.

También es útil considerar la onda aperturista que tiende a materializarse en algunos países porque, aunque no corresponde a posiciones industriales definidas, la apertura produce efectos sobre el sector manufacturero, e igualmente porque se destaca en la discusión latinoamericana en ciertos ambientes y países.

Finalmente, cabe prestar atención a los planteamientos correspondientes a las estrategias industriales hacia adentro, planteamientos que contrastan notablemente con las demás posiciones por lo que hace al relacionamiento externo, aparte de que explicitan, y de modo general, conceden alta prioridad a urgentes objetivos sociales.

Conviene advertir que, en realidad, separar esos seis enfoques adolece en varios casos de cierto grado de artificialidad, ya que ellos

muchas veces contienen puntos comunes o áreas de superposición o coincidencia. En alguna medida la separación puede considerarse, entonces, como un artificio metodológico des-

tinado a esclarecer las opciones o posiciones que más se discuten, junto con los compromisos que implican.

II

Perfil y tendencias industriales

1. *Dinámica industrial*

Durante los últimos treinta años la industria latinoamericana se expandió a un ritmo medio de 6.7% por año, mientras la mundial lo hizo a una velocidad de sólo 5.9% anual. De este modo, la gravitación industrial de la región en el mundo se elevó desde menos de un 4% a cerca de un 5%. Pero lo más llamativo es que en el ámbito de las economías occidentales de mercado la ponderación manufacturera de la región subió de un 4.7% a un 8.4% como resultado del relativamente rápido crecimiento industrial de América Latina, y el lento de América del Norte (3.6% por año) y el pausado de Europa Occidental (5.2% anual).

Ese hecho merece destacarse pues mide el esfuerzo relativo de industrialización cuyo rango se aprecia, en su real significado, si se considera que la articulación exterior de América Latina se verifica esencialmente con esas economías desarrolladas de mercado de moderada expansión económica. Considérese que mientras el producto interno bruto global de la región creció a un ritmo de 5.5% por año, el norteamericano lo hizo a 3.6% y el de Europa Occidental a una velocidad de 4.3% anual.

Puede estimarse entonces que América Latina se ha desenvuelto con cierta dinámica autónoma, la que incluso se proyecta en los efectos amortiguados que, sobre su economía, ha tenido la recesión que sufren los países desarrollados de mercado desde 1973/1974;⁶ todo

esto, de acuerdo a la generalidad de los análisis, según se recordó ya en otros párrafos, se vincula al avance industrial de las últimas décadas que brindó impulsos de crecimiento y una mejor capacidad para resistir las vicisitudes externas, aparte de tender a compensar el deterioro de la posición exportadora de productos primarios.

La dinámica industrial de América Latina se aprecia, asimismo, si se cotejan las tasas de expansión manufacturera y económica global cuyo cociente (proceso de industrialización) 1.22 fue algo superior al mundial (1.20) durante las tres últimas décadas, y se ubica bastante por encima del correspondiente a las economías desarrolladas de mercado en su conjunto (1.11), aunque por debajo del de los países socialistas (1.40) y del Japón (1.48), cuyas estrategias fueron intensamente industrialistas en esquemas de rápida expansión económica.

Sin embargo, esas cifras referentes a la región esconden una gran heterogeneidad dinámica entre los países que la integran. Así es como ocho países igualaron o superaron el ritmo medio de expansión económica (Brasil, México, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador,

economías desarrolladas de mercado en comparación con la de América Latina después de 1973. En las primeras, la producción manufacturera bajó en 1974, y sobre todo en 1975, y la tasa de expansión industrial media a partir de 1973 hasta finales de la década fue de 1.1% por año; mientras en América Latina en conjunto nunca bajó la producción y el ritmo medio de crecimiento de la industria durante el período señalado fue de 4.8% por año. Sólo en Argentina y Chile disminuyó notablemente la producción manufacturera pero más que nada por motivos políticos y económicos internos.

⁶ Un indicador de esos efectos amortiguados lo constituye precisamente la conducta global de la industria de las

Panamá y la República Dominicana); nueve sobrepasaron la velocidad del crecimiento industrial del conjunto (los mismos países anteriores y Honduras), y únicamente seis países tuvieron tasas de expansión industrial lentas (Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Haití y Paraguay) si se cotejan con el promedio mundial (5.9%) y son los mismos que muestran algunas de las menores tasas de crecimiento económico. De este modo, a pesar de las excepciones señaladas, tal vez podría seguirse considerando que la relativamente importante dinámica industrial fue generalizada en la región.⁷ Con todo, si de los cálculos se excluyen Brasil y México, el ritmo medio de expansión industrial baja de 6.7% a nada más que 5.0% por año, principalmente debido al lento crecimiento económico e industrial de Argentina, cuya ponderación era importante a mediados del siglo (31% en 1950 y sólo 16.6% en 1979).

Esos hechos no sólo ilustran la heterogeneidad dinámica dentro de la región sino que también ponen de relieve que, de modo general, los países de mayor expansión económica global muestran igualmente los más elevados índices de crecimiento industrial, lo que está de acuerdo con la experiencia mundial que acusa raras excepciones, y éstas por motivos generalmente muy particulares. Las razones de esto, así como el hecho de que el crecimiento económico tiende a coincidir con una más rápida expansión industrial (proceso de industrialización), son bien conocidas en la teoría del desarrollo de manera que no es ésta la ocasión para referirse a ellas. Más vale, entonces, seguir con el problema de la heterogeneidad que va mucho más allá de la cuestión dinámica y cuyas proyecciones se harán sentir en el futuro.

Obviamente, la heterogeneidad industrial dentro de la región se evidencia desde muy temprano, de modo que la crisis de 1930 encuentra a los países en posiciones bastante variadas. Ciertamente es que los más grandes, y algunos medianos, estaban en situaciones más propicias para adelantar procesos de industrialización decididos y hacer frente a las condi-

ciones desfavorables de la economía mundial y del comercio internacional de sus productos primarios de exportación, así como a la necesidad de recuperar, mantener o elevar los niveles de empleo y de ingreso de la población. En líneas generales, los países con mayor holgura para importar, o con mercados más estrechos o en posiciones políticas discrepantes con la industrialización, se retrasaron más en el desarrollo manufacturero, el que como estrategia sólo se extiende a casi toda la región después de la Segunda Guerra Mundial.

Hacia 1950 el peso de la industria manufacturera en la economía latinoamericana era de un 20% (ahora 26%) pero sólo Argentina, Brasil, Chile y Uruguay sobrepasaban esa cifra, y únicamente México se ubicaba al borde de la misma, mientras que los demás países estaban bastante rezagados en el desarrollo industrial. Ahora bien, si los países se agrupan en grandes, medianos y pequeños, aparecen claras las diferentes posiciones industriales medias de cada grupo. Sin embargo, no puede afirmarse que por aquella época hubiera una correspondencia marcada entre dimensiones de mercado, grado de industrialización y nivel de ingreso. Sólo los países pequeños estaban más cerca de esa asociación con niveles de ingresos modestos y grados de industrialización reducidos. Entre los grandes y medianos el asunto era más confuso, de modo que los promedios representan poco. Habría que introducir en el análisis otros elementos, como la disponibilidad y grado de explotación de los recursos naturales; pero también es preciso considerar que durante aquella etapa del desarrollo industrial quizás la magnitud del mercado no era una limitante demasiado severa, ya que una cuota importante de la producción manufacturera correspondía a rubros de bienes no durables de consumo a veces llamados tradicionales, donde con frecuencia las escalas, tecnologías y capital eran menos exigentes. En los demás rubros poco se había avanzado y por cierto implicado actividades menos complejas.

Posteriormente se comienza a distinguir mejor la influencia de la dimensión del mercado pues varios países entran a etapas más avanzadas del desarrollo manufacturero con industrias que requieren más amplias bases de mercado, tecnología y capital. De alguna ma-

⁷ La dinámica industrial generalizada resulta mejor medida por el promedio aritmético simple de las tasas medias de crecimiento manufacturero de los países que asciende a 6.1% acumulativo por año.

nera esa influencia se refleja en el hecho de que los países grandes incrementan su grado de industrialización en un 32% entre 1950 y 1978, mientras que los medianos sólo lo hacen en 18%. Sin embargo, son los países pequeños los que hacen el esfuerzo industrial relativo más importante, pues aumentan el grado de industrialización en un 50%, claro que a partir de un sector manufacturero muy pequeño y recorriendo las etapas más sencillas de la industrialización. Con todo, en su conjunto no logran alcanzar los índices industriales que poseían los países grandes en 1950, aunque sobrepasan ligeramente los de los medianos de aquella época.

De acuerdo a lo anotado precedentemente, la dinámica según la cual se producen esas modificaciones es muy diferente entre los países. Así, por ejemplo, los países grandes tienden a incrementar su cuota industrial dentro de la región debido a la rápida expansión del Brasil y también, aunque en menor medida, de México, a pesar de que Argentina, que incrementa fuertemente su grado de industrialización, lo hace dentro de un esquema de lento crecimiento económico. Los países medianos pierden mucho terreno, sobre todo Chile y Uruguay, aunque el Perú, y especialmente Venezuela, se ubican entre aquellos que tienen una expansión relativamente rápida. Por su parte, la industria de los países pequeños prácticamente conserva su ponderación en la región, y Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Panamá crecieron según una dinámica industrial mayor que el promedio latinoamericano.

Con todo, el sentido de las diferencias entre las pautas industriales de los países grandes, medianos y pequeños se mantiene. Hacia 1950, el grado de industrialización de los países medianos, en su conjunto (17%), equivalía al 77% de los grandes (22%) y el de los pequeños al 55% (12%). En 1978, el grado de industrialización de los medianos (20%) bajó al 69% de los grandes (29%), y el de los pequeños subió al 62% acercándose así bastante a los medianos (18%).

Podría decirse que la escasa industrialización de los países pequeños al inicio del período analizado les facilitó el camino industrial (además del efecto dinamizador del Mercado Común Centroamericano durante la década de

1960), pues se trataba del desarrollo de una producción manufacturera en la esfera de actividades tradicionales y otras de menor complejidad y menos requisitos en materia de mercado, tecnología y capital. Los medianos encontraron obstáculos más severos, ya que durante ese período debieron enfrentar el desafío de emprender actividades industriales más avanzadas para cuyo desarrollo las dificultades fueron más fáciles de enfrentar por parte de los países de mercados mayores.

Por último, conviene destacar que si se examina la situación industrial global alcanzada individualmente por cada país, surgen algunas confusiones respecto a la correlación general entre el nivel de ingreso y el grado de industrialización. Sin embargo, aunque el análisis se efectúe en términos aproximados se comprueba que se trata fundamentalmente de notables excepciones motivadas por condiciones muy particulares. Así, por ejemplo, el examen de los países del primer escalón regional de producto por habitante a fines de la última década (alrededor de US\$ 1 500 a precios de 1970), muestra que Argentina requirió un alto grado de industrialización (33%), en cambio Venezuela uno de los más bajos de América Latina (17%), pero esto debido, obvia y esencialmente, al hecho de ser un importante país petrolero. En el segundo escalón (alrededor de US\$ 1 000) México, Chile, Uruguay y Costa Rica se tuvieron que colocar en un grado de industrialización intermedio (entre el 23 y el 29%), mientras que Panamá sólo en uno bastante bajo (14%) debido a su situación geográfica y al Canal que lo orienta decididamente por los servicios. En los escalones inferiores los casos atípicos más destacados son Brasil (US\$ 850) y Perú (US\$ 600), con relativamente importantes grados de industrialización (30 y 25%, respectivamente), cuya explicación habría que buscarla en que son países con desigualdades socioeconómicas internas que figuran entre las más severas de la región, lo que implica grandes contingentes poblacionales marginados del desarrollo y gran empleo en actividades de bajísima productividad, en contraste con la relativamente alta de la industria manufacturera fabril que opera más que todo para los estratos sociales superiores.

2. Transformación estructural

El grado de industrialización, definido simplemente como el peso de las actividades manufactureras en la economía, posee un valor sumamente limitado como indicador de la situación o de las tendencias industriales. Por esto, el análisis del modelo y de la heterogeneidad industrial de América Latina, como así el cotejo con las pautas industriales de las economías maduras, requiere otras consideraciones de primordial importancia.

Uno de los aspectos trascendentes que contribuye a definir el avance industrial es la estructura de la producción cuyas modificaciones concomitantes con el desarrollo tienden a seguir el mismo curso en todo el mundo. Lo más característico y generalizado es la pérdida de ponderación de las industrias elaboradoras de productos no durables de consumo (vegetativas, tradicionales), y la extraordinaria dinámica de las químicas y metalmecánicas fabricantes principalmente de productos intermedios, de consumo duradero y de capital. Es lo que ha sucedido en las economías desarrolladas y por cierto también en las latinoamericanas. En las primeras, sus causas radican, de manera general, en el progreso técnico y en las modificaciones en la composición de la demanda que se desenvuelve hacia una mayor sofisticación. En América Latina la naturaleza del fenómeno ha sido un tanto diferente, pues además de la incorporación del progreso técnico y de la conducta de la demanda, ha sido decisiva la política destinada a completar la estructura de la producción manufacturera. De otra parte, el descenso de la ponderación de las industrias de bienes no durables de consumo en las áreas desarrolladas se verifica cuando las necesidades esenciales de la población están satisfechas en gran medida, necesidades que, entre otros bienes y servicios, comprometen a muchos del mencionado grupo manufacturero. En América Latina, salvo escasas excepciones, la situación es diferente, de modo que se perfila una aparente paradoja.

Un segmento importante de la población se mantiene parcial o escasamente incorporado al consumo de manufacturas según tendencias a largo plazo y características estructurales del desarrollo latinoamericano; según éstas la ma-

yor parte de la demanda de manufacturas radica en ciertos niveles de la sociedad donde las necesidades esenciales están mejor cubiertas. De esta forma, la demanda de bienes de consumo no duraderos de las industrias tradicionales se acerca a un crecimiento de tipo vegetativo y permite que, aritméticamente, las industrias más modernas aporten más a la dinámica industrial. Pero esta 'aritmética' se vincula también, ya se dijo, al progreso técnico, a la transformación de la estructura de la demanda y a la política de perfeccionamiento estructural de la producción; todo, dentro del marco de los límites sociales mencionados. Así, los esquemas de cambio de la estructura industrial se tornan coherentes con la forma o estilo que sigue el desarrollo latinoamericano. A este punto se refiere Aníbal Pinto⁸ cuando comprueba que en América Latina los aludidos cambios estructurales están vinculados a la concentración del consumo, sobre todo de bienes durables, muchos de los cuales fabrican las industrias metalmecánicas de rápida expansión, y explica "que los núcleos más dinámicos del aparato productivo están enlazados y dependen de preferencia y a veces con exclusividad de la demanda de los grupos (sociales) colocados en la cúspide de la estructura distributiva", agregando que "dado el ingreso medio regional y de los países (relativamente bajo) para que funcione y avance el presente estilo de desarrollo es indispensable que el ingreso y el gasto se concentren en esos estratos, de manera de sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos".

Se apuntó que los cambios estructurales en la industria se han producido en América Latina de acuerdo a los lineamientos mundiales y a las economías desarrolladas. Así, entre mediados de la década de 1950 y finales de la de 1970, el peso de las industrias tradicionales bajó de 56 a 34%, y el de las metalmecánicas subió de 12 a 26%. Pero, a pesar de este rotundo cambio estructural, la situación aún está lejos de la equivalente de las economías maduras donde las industrias tradicionales, también hacia el

⁸ Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL* N.º 1, primer semestre de 1976.

final de la década pasada, representan alrededor del 20 o 25% del producto manufacturero y las metalmecánicas cerca del 40 o del 50%.

Desde luego el fondo del asunto está en la situación de tránsito de la industria latinoamericana hacia estadios avanzados, pero también, en el estilo tecnológicamente dependiente que implica rezagos en la fabricación de productos que incorporan las innovaciones técnicas de los centros, sobre todo en los rubros de manufacturas intermedias y de capital. Este hecho, que implica una capacidad dinámica limitada por la imperfección de los encadenamientos de la producción, como es bien sabido se refleja notablemente en el comercio externo, sobre todo en las cuantiosas importaciones de manufacturas intermedias y de capital.

Con todo, los cambios en la estructura manufacturera han sido notables, de modo que la fisonomía industrial es ahora muy diferente a la de hace 30 años, con avances hacia rubros de alto grado de modernidad. Pero, al mismo tiempo, la diversidad de situaciones entre países se ha ampliado, lo que se manifiesta en diferentes aspectos que van mucho más lejos que las enormemente disímiles magnitudes industriales. Si bien en casi todos los países de la región los cambios estructurales se dieron en el mismo sentido, sólo en los grandes las industrias metalmecánicas adquirieron una ponderación importante (28%) y un grado mayor de integración nacional. En los medianos esa ponderación es baja (17%), y en los pequeños casi insignificante (9%), de acuerdo a una escasa integración vertical de los procesos de producción sobre todo en rubros tecnológicamente más avanzados. Asimismo, en los grandes, sobre todo en Argentina y Brasil, se desarrolló una significativa industria de bienes de capital y en los tres (es decir Argentina, Brasil y México) se encuentra casi toda la gama de industrias básicas. Los medianos, por su parte, han llegado a producir pocos bienes de capital y muestran importantes lagunas en rubros básicos. En los pequeños casi no se producen bienes de capital y las industrias básicas se encuentran sólo por excepción.

En esos aspectos las dimensiones de mercado han sido decisivas, igual que muchas veces la dotación de recursos naturales, con referencia a las ventajas para los desarrollos

básicos; a esto podría agregarse que la mayor envergadura económica provee masas críticas de capital y ejerce más interés de parte de las empresas transnacionales que han tendido precisamente a ubicarse con más peso en las industrias metalmecánicas de punta.

De esa manera, podría pensarse que los perfiles industriales de los diferentes tipos de países sólo en parte responden al hecho de que se encuentran en distintas fases del desarrollo industrial, pues cabe considerar que han generado modelos disímiles de acuerdo a restricciones locales más o menos severas. Como se sabe, se han pretendido obviar tales restricciones por medio de los acuerdos de integración que, entre otras cosas, implican mayores intenciones de especialización intrasectorial a medida que la dimensión de los países es inferior, pero que, al mismo tiempo, incluyen la idea de desarrollos industriales avanzados por parte de todos los miembros.

3. *Relacionamiento externo*

Por razones históricas y geográficas en la articulación externa de América Latina, con la excepción de Cuba durante las últimas dos décadas, han predominado hasta hoy las vinculaciones con las economías desarrolladas de mercado del occidente, vinculaciones que podrían definirse en los planos cultural, político, económico, financiero, comercial, empresarial, científico y tecnológico. Estas dilatadas y sin duda fuertes vinculaciones, sostenidas de acuerdo a pautas políticas predominantes dentro de la región, obviamente han tenido una influencia decisiva en el estilo del desarrollo latinoamericano, y por lo tanto en las modalidades de la industrialización.

En el análisis de esa articulación verticalizada suele objetarse el concepto de interdependencia, y frecuentemente el modo de inserción de América Latina en el occidente se define como una relación de dependencia, concepto que Raúl Prebisch⁹ extiende cuando caracteriza "el desarrollo periférico como un proceso de irradiación desde los centros de técnicas,

⁹ Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL*, N.º 10, abril de 1980.

modalidades de consumo y demás formas culturales, ideas, ideologías e instituciones”.

En este contexto, la gravitación de América del Norte y de Europa Occidental sobre la generalidad de los países latinoamericanos es incontrastable, y con referencia a la industria opera de varias formas, entre las que sobresalen precisamente con claridad meridiana las modalidades imitativas del consumo, en especial el de los estratos medios y altos de la sociedad latinoamericana; el abastecimiento de manufacturas que en su mayor parte proviene de esas economías occidentales desarrolladas; el proteccionismo de los centros respecto a las exportaciones manufactureras de la región; la creciente presencia de sus empresas transnacionales en las actividades manufactureras locales; y las pautas tecnológicas referidas a las características de los productos y a los procesos de producción que también predominantemente se incorporan desde esos centros.

Es cierto que esas formas de articulación exterior estuvieron cambiando en determinados aspectos, y que a veces se tornan indirectas con los centros occidentales. Es el caso, por ejemplo, de las crecientes vinculaciones con Japón cuando éste surge como potencia industrial y compite en los mercados de los propios centros y penetra los de América Latina a base, entre otras cosas, de un intenso desarrollo tecnológico, al mismo tiempo que sus grandes empresas ingresan al mundo de las transnacionales y ubican filiales en los países en desarrollo. Pero es preciso tener en cuenta que Japón se sitúa dentro del sistema de las economías desarrolladas de mercado y que las raíces de su avanzado desarrollo tecnológico arrancan de occidente. Igualmente, es cierto que las vinculaciones intrarregionales en América Latina se han expandido, pero aún las importaciones de manufacturas provienen en casi un 90% de las economías desarrolladas de mercado, cuando parte importante del creciente comercio manufacturero intralatinoamericano se efectúa por transnacionales extranjeras y cualquiera sea el caso en posiciones de intermediación tecnológica, hecho que a menudo corresponde, asimismo, a la cooperación técnica entre países de la región o a la transnacionalización regional de empresas locales nacionales y extranjeras. Dicha posición intermediaria es, sobre todo, in-

herente a los países latinoamericanos semi-industrializados, como lo es también a algunos países asiáticos que han adquirido la misma categoría. De esta manera, quizá pueda afirmarse que persisten las características esenciales de la articulación externa de América Latina igual que los aspectos sustantivos de su influencia sobre el curso de la industrialización regional.

En todo caso, las formas de gravitación de los centros referentes al consumo, abastecimiento de manufacturas, transnacionales y pautas tecnológicas, se entrelazan fuertemente y de alguna manera dependen unas de otras. Así es como el proceso de industrialización latinoamericano se ha caracterizado por rápidos avances en la diversificación horizontal de la producción manufacturera —en especial de consumo— e insuficientes en la vertical, esquema que suele denominarse de crecimiento industrial disparado, al cual le ha sido inherente una veloz expansión de los requisitos de importaciones intermedias y de capital con la tecnología incorporada en los centros, aparte de un notable y creciente balance negativo entre las exportaciones e importaciones de manufacturas, la mayoría de las veces no compensado por las ventas externas de productos primarios. Por consiguiente, se mantiene el esquema de comercio asimétrico en una pauta de especialización intersectorial. Sin embargo, en una perspectiva amplia se aprecia que esta situación tiende a modificarse; pero el proceso es lento y al mismo no contribuye el proteccionismo de los centros. De tal manera, América Latina se conserva entre las regiones más ‘abiertas’ a la importación de manufacturas y más ‘cerradas’ a las exportaciones respectivas. El hecho esencial persiste a largo plazo y en líneas generales corresponde a todos los países de la región, incluidos los más industrializados, aunque los mayores hayan avanzado más en la integración nacional de muchas industrias así como en la fabricación de bienes de capital e importen relativamente menos manufacturas.

Si es así, y los desequilibrios respectivos se producen en distintos niveles según los países o en diferentes escalones industriales a través del tiempo, la razón debe ser mucho más profunda que la simple posición en sucesivas situaciones de tránsito, o que el ejercicio delibe-

rado de políticas específicas de producción conducentes a ese esquema. Las explicaciones de fondo hay que buscarlas, por ejemplo, en la dependencia tecnológica casi irrestricta y en las rápidas innovaciones producidas en los centros en concomitancia con la urgencia sociopolítica de internalizarlas en el consumo y la producción, lo que también se vincula a las formas de acumulación capitalista que se trasplantan dentro de la región. Todo esto de acuerdo al predominio de posiciones políticas renuentes a corregir la injusta distribución del ingreso, pero obsecuentes respecto a la urgencia de las clases medias y altas para usufructuar patrones de consumo propios de sociedades avanzadas y de alto nivel de ingreso medio, circunstancia ésta que las hace proclives a la dependencia y poco favorables a los esfuerzos propios y colectivos que, en buena medida, han caracterizado la industrialización de las economías desarrolladas. Así se explicaría, entre otras cosas, y al menos en parte, el limitado éxito de las políticas científicas y tecnológicas en la región que durante las dos últimas décadas trataron de organizarse en términos institucionales, así como la debilidad o crisis de los procesos de integración, respecto a lo cual debe considerarse además la heterogeneidad política, social y económica de los países, así como los conflictos y divergencias entre algunos igual que la idiosincrasia política reacia a ceder soberanía nacional.

Por lo que hace a la producción, la internacionalización del progreso técnico se verifica paulatinamente según un proceso que, muchas veces, comienza por la importación de productos intermedios, componentes y equipos, y que puede llegar a integrarse en diversos grados, en especial en los países de mercados más amplios; pero sucede que al mismo tiempo o luego aparecen otras innovaciones en los mismos y otros rubros que hacen que el esquema básico persista aunque en escalones superiores.

De otro lado, la dinámica de la producción aparece frecuentemente impulsada más por la competencia en la creación de demanda (publicidad, financiamiento) y de productos nuevos o aparentemente nuevos, que por la de costos y precios, a lo que se sujetan a menudo las empresas transnacionales con altos coeficientes de importación y bajos de exportación, no obs-

tante algunos sensibles y a veces notables progresos. En la mayoría de las ocasiones esa dinámica se complementa con una suerte de asociación entre el Estado, sostenedor del estilo de desarrollo, y las empresas, las que a su vez se constituyen en el ámbito oligopólico de grupos o corporaciones nacionales e internacionales que comprometen otras actividades incluido el aparato financiero; de esta manera se conforma un sistema que contribuye a afianzar las bases de la construcción de aquello que Cardoso y Faletto llaman "economías industriales en sociedades dependientes",¹⁰ en el ámbito de alianzas políticas proclives a la dependencia.

La noción de sociedad dependiente puede extenderse a otros factores íntimamente vinculados a la historia del desarrollo manufacturero de América Latina y que explican, junto con los problemas del comercio exterior, que la discusión industrial latinoamericana se oriente con la mayor frecuencia a considerar las relaciones externas, así como a la cooperación internacional, en especial hacia la 'verticalizada' desde los centros (financiamiento, transferencias tecnológicas, códigos de conducta de las empresas transnacionales, acceso a sus mercados, etc.), y no tanto a los esfuerzos internos, aunque por cierto quepa reconocer que la economía mundial se ha estado desplazando hacia una creciente interdependencia e internacionalización.

Esos hechos deben atribuirse a que algunos de los principales impulsos industriales han provenido del exterior y figuran entre los más señeros hitos históricos de la industrialización latinoamericana: a) el primero y más notable corresponde, según aparece repetido en cualquier análisis industrial, a la crisis de 1930 que en varios países de la región generó importantes impulsos industriales orientados hacia objetivos como el abastecimiento interno y los que después se confunden con los motivados por la Segunda Guerra; b) luego, en la región tiende a generalizarse la estrategia industrialista—sobre todo durante la década de 1950 cuando se tuvo que enfrentar condiciones externas desfavorables después de la guerra de Corea—

¹⁰ F. H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977.

que inclusive legítima, en los países grandes y ciertos medianos, la acción empresarial del Estado en rubros básicos, lo que ya antes había sucedido en algunos y que en otros se transmite a épocas recientes; c) después, surgen los movimientos integracionistas entre cuyas bases ideológicas se encuentra el propósito de dar escala y competitividad a la industria para optar a posiciones avanzadas; d) a continuación, y sobre todo desde la década de 1960, se advierte la creciente presencia de las empresas transnacionales que, en ámbitos oligopólicos, asumen el liderazgo en diversos rubros manufactureros, en especial los de punta, más dinámicos y de mayor contenido tecnológico, empresas que se insertan en el estilo o modelo de industrialización latinoamericano sin modificarlo en su esencia; e) casi simultáneamente, a partir de 1963/1964, se desarrolla un rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas sustentado en el proceso de industrialización previo, los acuerdos de integración, las políticas de promoción, el alza generalizada de los precios de los productos industriales en el comercio internacional y el auge de la economía mundial; f) finalmente, el impacto del incremento de los precios del petróleo y de la crisis que aflige a las economías desarrolladas de mercado después de 1973/1974, impacto amortiguado, como ya se dijo, por la capacidad industrial generada durante décadas y a la cual se pueden añadir las facilidades para el endeudamiento externo, lo que coadyuva a que las importaciones industriales continúen creciendo, e incluso a tasas más elevadas aunque las exportaciones respectivas disminuyan intensamente su ritmo de expansión.

Todos esos elementos, y tal vez otros no incluidos en esa reseña esquemática, son de real significado y contribuyeron a conformar lo que es hoy la industria de la región. Predominan entre ellos los efectos de circunstancias externas, sea en forma directa o indirecta; no obstante, debe tenerse en cuenta que la legitimación y maduración intelectual y política de la estrategia industrialista contribuyó decisivamente en este sentido. Sin embargo, a pesar de que la fisonomía industrial de la región es ahora muy distinta de lo que era hace 30 años, ello no implica que aquellos importantes factores señalados hayan contribuido a transformar

las tendencias básicas del modelo latinoamericano. Además, cabe insistir en que los respectivos efectos tuvieron, según los países, connotaciones diversas sobre la dinámica industrial, la estructura manufacturera y otros aspectos entre los cuales ahora se destaca el comercio exterior de productos manufacturados.

4. Comercio exterior de manufacturas

La disimilitud de los países (recursos naturales, posición geográfica, mercados, etc.), y por lo tanto de sus modelos de industrialización, así como a veces las diversas etapas en que se encuentran, se refleja notablemente en las distintas pautas del comercio exterior de manufacturas, habida cuenta las políticas respectivas.

De este modo la industrialización más avanzada de los tres países grandes, que suelen catalogarse entre los semindustrializados de la periferia, coincide con que, en conjunto, revelan una creciente y mayor proporción de manufacturas en el valor de las exportaciones de mercaderías que, hacia fines de la década de 1970, se elevó al 33%. Para los países medianos esta cifra apenas subió al 8%, o al 17% si se excluye Venezuela. Entre los países pequeños se destacan los del MCCA, cuyas ventas externas de productos industriales, en su conjunto, alcanzaron cifras del orden del 30% del total de mercaderías hasta que, cerca de 1970, el comercio recíproco se comenzó a resentir como consecuencia de los conocidos problemas entre los países, y el Mercado Común entra en crisis y se rebaja la dinámica económica del conjunto. Finalmente, para los demás países pequeños la cifra considerada no supera el 11%.

Pero quizá donde se refleje más claramente el avance industrial es en la estructura de las exportaciones manufactureras, pues en las cifras antes citadas influyen las facilidades diferenciadas para la exportación primaria, como ocurre en el caso conspicuo del petróleo venezolano. Como es natural, lo más llamativo se refiere a la ponderación de los productos metalmeccánicos que sube del 35% para el conjunto de los tres países grandes, pero que en los medianos apenas alcanza al 14%, a 11% en los países del MCCA gracias al comercio recíproco, y a menos de 1% en los demás países pequeños. De esta manera, dichas cifras ponen de

relieve una ostensible correlación con las respectivas estructuras industriales que son más avanzadas en los países grandes, aunque ni siquiera en éstos se alcanza la composición de las exportaciones manufactureras de las economías maduras donde el peso relativo de los productos metalmeccánicos se sitúa por encima del 50 ó 60% de las ventas externas de productos industriales.

El hecho es, evidentemente, obvio, pues si no se desarrolla la industria metalmeccánica mal pueden exportarse los productos de este rubro, y también porque el intercambio de tales productos está fuertemente influido por el progreso técnico que incorporan, y este progreso se genera fundamentalmente en las economías maduras. Pero recalcar la asociación entre estructura de producción y pauta exportadora de manufacturas no es un asunto trivial, ya que la mayor dinámica en el intercambio internacional está en los rubros metalmeccánicos, hecho que contribuye a explicar que los países grandes de América Latina elevaran su ponderación en las exportaciones manufactureras de la región del 58% en 1965 al 70% en 1977, alcanzando por encima del 90% de las exportaciones latinoamericanas de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, profesional y científico.

Por lo que hace a las importaciones de manufacturas el asunto es diferente, pues en todos los grupos de países su peso en el total de mercaderías se acerca o sobrepasa el 70% hasta llegar a cifras cercanas al 80% (países medianos, MCCA), hecho que corresponde a la conocida asimetría del comercio externo.

En cuanto a la estructura de las importaciones industriales, la cuestión es también diferente, pues en todos los grupos de países el rubro metalmeccánico es importante (sobre el 40% y hasta cerca del 60%) como resultado, en gran medida, de la necesidad de adquirir componentes y bienes de capital —y con frecuencia manufacturas de consumo más avanzadas—, y es allí donde las brechas en la estructura de la producción son más notables.

Sin embargo, como los países grandes alcanzaron una estructura de producción más adelantada, importan relativamente menos manufacturas, pues aunque poseen casi el 80% de la industria apenas alcanzan a efectuar poco

más del 50% de las compras externas de productos industriales de la región, y una cifra parecida registran las importaciones metalmeccánicas cuando poseen casi el 90% de la industria respectiva. En todos los demás grupos de países la cuota relativa a las importaciones regionales de manufacturas es bastante superior a la correspondiente a la producción, es decir, serían países más 'abiertos', sobre todo a causa de la diferente situación alcanzada o el modelo industrial distinto, y no tanto por el desarrollo de posiciones aperturistas, habida cuenta el intenso comercio dentro del Mercado Común Centroamericano.

Los diferentes modelos y distintos grados de avance industrial no sólo se reflejan en las exportaciones e importaciones manufactureras tal como se ha descrito; también influyen sobre la orientación de las exportaciones, aunque no demasiado sobre el origen de las importaciones donde casi siempre predominan las provenientes de las economías desarrolladas de mercado que, para la región en su conjunto, representan persistentemente cifras cercanas al 90%.

Los tres países grandes, en coincidencia con estructuras de producción y de exportaciones manufactureras más diversificadas, son los que han diversificado más sus mercados en el mundo; a pesar de la relativa concentración de Argentina en la ALALC; del Brasil en la ALALC, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea; y de México en la ALALC y sobre todo en los Estados Unidos. De todos modos, estos países muestran significativas exportaciones industriales hacia los países socialistas, como así en dirección al Asia, Medio Oriente y Africa: y esto más Argentina y Brasil, pues México, más retrasado en las industrias metalmeccánicas, ostenta menos una posición de intermediario tecnológico y dirige sus exportaciones industriales principalmente a los Estados Unidos, como así también hacia los demás países con economías desarrolladas de mercado, muchas veces dentro de esquemas de comercio intraindustrial e intrafirma. Los países medianos, por su parte, concentran por cierto más esas ventas externas en productos menos complejos y en los mercados de la región, y de acuerdo a pautas de mayor especialización penetran en los de las economías desarrolladas de mercado y prácticamente por excepción en los

demás. Desde luego, los países del Mercado Común Centroamericano se concentran en productos tradicionales y sobre todo en el comercio recíproco. Los restantes países pequeños exportan escasas manufacturas, casi siempre simples y en rangos de alta especialización sobre la base de ventajas naturales, en particular cuando se dirigen a mercados extrarregionales.

El comercio intrarregional de manufacturas es importante, pero sólo en materia de exportaciones, las que, hacia 1965, llegaron a representar el 44% para después ubicarse en torno del 40%. Mientras, con referencia a las importaciones, se sitúa sólo en menos del 9%. Este esquema es a todas luces representativo de la apetencia de manufacturas tecnológicamente más avanzadas (recuérdese que las importaciones de manufacturas desde los centros corresponden a cifras cercanas al 90%, o más aún, si se incluyen las provenientes de los países socialistas), y de que la industria regional no ha llegado a estar en condiciones de ofrecerlas entre los mismos países, dejando de lado la

dependencia tecnológica en relación a la cual la intermediación de los países semindustrializados no resulta suficiente. Con todo, a estos países el mercado regional les ha ofrecido bases para optar a otros, y en esto les cupo a las empresas transnacionales un papel significativo.

Respecto a tales empresas es preciso recalcar que, de todos modos y en líneas generales, muestran una vocación exportadora marginal en contraste con una alta vocación importadora en medida importante dentro de esquemas de comercio cautivo entre matrices y filiales, y entre filiales ubicadas en la región, según lo expresa claramente Luis Claudio Marinho en un estudio reciente.¹¹ De esta manera se ha comprobado que en varios países las operaciones externas de las transnacionales manufactureras, sobre todo si se incluyen los movimientos financieros, explican parte considerable de los déficit nacionales de la balanza de pagos en cuenta corriente.

III

Escenarios de la discusión

1. *En torno al horizonte normativo*

a) *Rasgos generales de la eventual norma*

Después de la Segunda Guerra se conformaron grandes proyectos políticos y económicos que sustentaron el auge de la economía mundial que hizo crisis en 1973/1974. La industria desempeñó en dicho auge un papel dinámico trascendente y más aún el comercio internacional de manufacturas, sobre todo entre las economías desarrolladas de mercado que, entre 1955 y 1973, elevaron su comercio recíproco de estos productos del 53 al 63% del total mundial.

El crecimiento industrial de las economías desarrolladas (Norteamérica, Europa Occidental, economías centralmente planificadas de Europa, Japón) estuvo caracterizado por rápidas innovaciones tecnológicas en productos y formas de producir, así como por la fabricación de manufacturas para mercados masivos nacionales e internacionales, de acuerdo a una amplia difusión del progreso social. El comercio, por su parte, tendió a organizarse dentro del gran sistema de economías desarrolladas de

¹¹Luis Claudio Marinho, *Las empresas transnacionales y la modalidad actual de crecimiento económico de América Latina: algunas consideraciones*. (E/CEPAL/R.229, 19 de junio de 1980).

mercado en forma regulada (GATT) y en bloques de integración concertados (CEE, AELI) en un ambiente de liberalización progresiva del comercio y de políticas orientadas a la exportación. Las economías socialistas, o centralmente planificadas —que con el Japón ostentaron los índices más elevados de crecimiento industrial durante las tres últimas décadas: 10.2 y 12.7% por año, respectivamente (Norteamérica 3.6% y Europa Occidental 5.2% anual)— también se integraron (CAME) y desarrollaron una política bastante cerrada a las importaciones de manufacturas desde el exterior del bloque. El Japón, a su vez, se transformó en un espectacular exportador de productos industriales de creciente 'sofisticación' y contenido tecnológico, al mismo tiempo que se desarrolló según una política en extremo cerrada a las importaciones de tales productos.

El activo comercio mundial de manufacturas estuvo cada vez más influido por las rápidas innovaciones y los requerimientos de intercambio tecnológico como lo demuestra el hecho de que los productos de mayor contenido técnico, como la maquinaria y el material de transporte, han sido los más ágiles en el intercambio. Entre las economías desarrolladas de mercado occidentales dicho comercio se realiza con un alto grado de simetría de acuerdo a esquemas de especialización intrasectorial según los cuales se intercambian productos de parecido nivel tecnológico. Las economías socialistas y el Japón muestran que la apertura a las importaciones de manufacturas —aunque bastante reducida— obedece en gran medida a brechas tecnológicas. De otra parte, en las importaciones manufactureras que realizan los países en desarrollo cada vez pesan más los bienes intermedios y de capital que traen incorporada la tecnología creada en los centros.

Dentro de ese esquema general, América del Norte o Estados Unidos en particular, está en una órbita diferente; con un nivel de ingresos que triplicaba el de Europa Occidental en 1950 y que ahora sólo duplica, constituye el mayor mercado unitario del mundo; es el principal creador y proveedor de tecnología; y desde hace mucho tiempo su expansión económica ha dejado de sustentarse tanto en el crecimiento industrial, al menos si éste se mide en forma

convencional, acercándose así a lo que suele denominarse postindustrialismo.

Europa Occidental, por su parte, se constituye de antiguo en un mercado de alto grado de integración industrial. Ya en 1955, como ahora, las importaciones recíprocas de manufacturas representaban el 80% del total proveniente de cualquier parte del mundo; y también como ahora, en 1955 cerca del 60% de las exportaciones de manufacturas correspondía al comercio recíproco. Como se sabe, por lo demás, son crecientes las tendencias al fortalecimiento de los procesos de integración como a la intensificación de la investigación científica y tecnológica destinada, entre otras cosas, a mantener e incrementar la posición competitiva.

A su vez, las economías centralmente planificadas, que duplicaron su grado de industrialización y casi quintuplicaron su producto por habitante desde 1950, lo hicieron conformándose en un bloque político y económico con un esquema socialista y según un llamativo grado de desvinculación con el resto del mundo. Además son economías, como las europeas occidentales, de tradición tecnológica, cuyos respectivos esfuerzos fueron trascendentes.

El Japón, que casi triplicó su grado de industrialización y está cerca de septuplicar el producto por habitante de 1950, también presenta rasgos que lo singularizan en el ámbito de las economías desarrolladas, como su pobreza de recursos naturales, circunstancia que lo impulsó a industrializarse profundamente y a realizar intensos esfuerzos para procesar o desarrollar la tecnología adecuada hasta ubicarse, según se apuntó, en una espectacular posición exportadora de manufacturas de creciente grado de complejidad técnica. De otra parte, este país no participa de la apertura a las importaciones manufactureras como las demás economías desarrolladas de mercado, especialmente en su comercio recíproco, y tampoco de la internacionalización industrial en cuanto a la penetración de las empresas transnacionales extranjeras dentro de su economía. Del mismo modo, se diferencia de tales economías por el papel sobresaliente del Estado, si bien lejos del nivel socialista semejante a éste por la necesidad que tuvo el Japón de realizar esfuerzos deliberados en pos de la industrialización.

Desde luego, en las economías desarrolladas de mercado de occidente el papel del Estado no deja de ser relevante con relación al progreso industrial. Aparte del manejo de los instrumentos de la política económica muchas veces empleados con objetivos industriales bien específicos, resalta la decisiva influencia estatal en la investigación y desarrollo según lo evidencian las cifras del financiamiento público de tales actividades, que, en países como Alemania Federal, Canadá, España, Estados Unidos, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia, se sitúan últimamente por encima del 40%, o sobre el 50% del gasto total que el país realiza en este rubro.¹² Además, es evidente que los grandes proyectos estatales de desarrollo científico y tecnológico (como los vinculados a energía atómica, navegación espacial y defensa) poseen un alto poder de difusión del progreso técnico. Más aún, en la industria de países como los de la Comunidad Económica Europea se comprueba una llamativa presencia empresarial del Estado, vinculada a veces a nacionalizaciones prácticamente despojadas de razones doctrinarias pero con precisas finalidades económicas y sociales.¹³

De este modo las economías desarrolladas han llegado a situaciones industriales que, salvo excepciones, presentan ciertas características constantes, según se recordó en párrafos precedentes, y las que difieren sustancialmente de las respectivas latinoamericanas antes indicadas.

Entre esas características figura secularmente en las economías industrializadas de mayor antigüedad, una avanzada complementariedad en la producción de manufacturas de consumo, intermedias y de capital en grandes mercados nacionales o internacionales, hecho que se refleja notablemente en las pautas de comercio de productos industriales. Ante todo, una elevada proporción de exportaciones ma-

nufactureras; en seguida, preponderancia del intercambio de manufacturas de mayor contenido tecnológico y grado de modernidad, en particular en los rubros metalmecánicos; después, una posición exportadora neta de manufacturas (Estados Unidos, CEE, Japón) o alrededor del equilibrio (AELI, economías centralmente planificadas).¹⁴ Por cierto que todo esto se combina con una estructura industrial donde aumenta la ponderación de las industrias metalmecánicas hasta ubicarse en cifras entre el 36% (AELI) y 49% (economías centralmente planificadas), al mismo tiempo que decrece el peso de las industrias de bienes no durables de consumo hasta situarse alrededor del 20 ó 25% del producto bruto manufacturero. Como ya se recordó antes, es obvio que este proceso corresponde a las modificaciones en la estructura de la demanda según las cuales, una vez satisfechas las necesidades esenciales, la demanda de la población se orienta hacia rubros más 'sofisticados' acordes con el progreso técnico en todas las actividades económicas y el que se incorpora en las manufacturas, todo lo cual incide necesariamente sobre la demanda encadenada de bienes de consumo, intermedios y de capital.

Conviene recalcar que entre las características esenciales de la eventual norma aparece un alto grado de autosuficiencia del abastecimiento de manufactura en los grandes mercados nacionales o en el interior de los bloques económicos. Es así como se observa que las economías desarrolladas capitalistas en su conjunto no abrieron demasiado sus mercados de productos industriales al resto del mundo; desde luego que hubo escasez de oferta adecuada por parte del resto del mundo, pero no es menos cierto que siempre estuvieron presentes elementos proteccionistas,¹⁵ los que últimamente tendieron a acentuarse sobre todo con motivo de los desequilibrios comerciales originados por el alza de los precios del petróleo y

¹² UNESCO, *Estudios de política científica*, N.º 43, París, 1978.

¹³ A. Arancibia y W. Peres, "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina", en *Economía de América Latina*, septiembre 1979, semestre N.º 3, México, CIDE. Entre otras fuentes citan los autores a Cozzi S. y Olmeda G., "La presencia de la empresa pública en los países de la CEE", en *Cuadernos de Economía Política*, N.º 8, Roma, enero, 1973.

¹⁴ Naciones Unidas, *Yearbook of International Statistics*, 1978, Vol. 1, Nueva York, 1979 (ST/ESA/STAT/SER.G/27).

¹⁵ Los antecedentes de la I UNCTAD y de los sistemas generalizados de preferencias ponen de manifiesto ese persistente proteccionismo.

la crisis que se inicia en 1973/1974 con recesión, desempleo e inflación.

La crisis ha puesto en evidencia algunos vicios estructurales entre los cuales aparece la pérdida de competitividad de algunas industrias, sobre todo ligeras, frente a las de la periferia. Sin embargo, aparte de la reacción proteccionista de los centros (economías desarrolladas de mercado) y de cierta apertura de las economías socialistas (más que todo por motivos tecnológicos), las revisiones más sustantivas no han superado demasiado las esferas intelectuales, algunas inquietudes empresariales, discusiones políticas y alegatos de la periferia en los foros internacionales; y todo esto a pesar de las serias tendencias que se estuvieron insinuando y que pueden vislumbrarse hacia el futuro en materia de reestructuración de la economía mundial y de internacionalización del capital y la producción.

b) *Posiciones en América Latina*

Según surge de todos los análisis, la esencia de la estrategia industrial de América Latina ha seguido una trayectoria desde las industrias fáciles a las más complejas con orientación básica hacia los mercados internos. La idea central, explícita o implícita, ha sido emular lo que según se apuntó constituiría eventualmente la norma industrial, o sea la pauta de las economías desarrolladas. Pero es obvio que la industria latinoamericana está lejos de las características que adquiere el sector en las economías maduras —aunque se consideren los países más industrializados de la región— y lo que es todavía más importante, que las tendencias no indican que pueda haber una aproximación a ese modelo, al menos en un futuro cercano.

A esas tendencias se añade que, en parte debido a la persistencia de sobresalientes problemas económicos (como el desequilibrio externo) y sociales (como la marginalidad y la pobreza), así como a la insatisfacción referente a los ritmos de expansión económica, están madurando opiniones que abandonan explícitamente la norma industrial a la cual, sin embargo, el proceso de industrialización latinoamericano no se ha ceñido en aspectos fundamentales como son por ejemplo el desarrollo científico y tecnológico y la inserción en grandes mer-

cados. Además, conviene repetir que la industria carece de un alto grado de autonomía frente a los condicionantes económicos y políticos generales, y por lo tanto no puede achacársele los más serios problemas del desarrollo de la región, sobre todo si se considera que la industria apenas representa algo más de un cuarto de la economía latinoamericana y el empleo manufacturero no alcanza a un quinto de la población económicamente activa.

Aunque de alguna manera la norma esté en revisión en los propios centros, o puedan suponerse cambios radicales en el ordenamiento económico mundial, la cuestión en América Latina parece situarse, más bien, en cierto escepticismo subyacente respecto a la viabilidad de materializar las pautas industriales avanzadas, sin perjuicio de reconocer también la existencia de argumentos que sostienen que otros caminos industriales conducirían a sustentar mejor el desarrollo general o que, de otro modo, enjuician la validez de la norma para el caso concreto de la región y los heterogéneos países que la integran.

En el trasfondo de ese escepticismo están las grandes brechas que separan a la región de las economías desarrolladas, las que, inclusive en algunos aspectos, tienden a ensancharse, además del tipo y magnitud de los esfuerzos y compromisos políticos que serían necesarios para acercar la industria a aquel modelo normativo. Así es como puede sostenerse que dicho escepticismo inmanente se manifestaría en asuntos como el enorme retraso relativo de la región en el desarrollo científico y tecnológico, que se vislumbra en aumento hacia el futuro, lo que a muchos induce a sostener la tesis de la fatalidad de la dependencia irrestricta o de las ventajas que tendría adquirir toda la tecnología sin necesidad de emplear ingentes recursos en investigación y desarrollo, lo cual sería algo así como ir tras un espejismo, frente a la mayor trascendencia que revistiría establecer formas dinámicas de acumulación y/o a la prioridad de objetivos sociales urgentes.

En todo caso, la discusión sobre la idoneidad de la norma adolece de cierta ambigüedad y con frecuencia resulta difícil depurarla del halo de escepticismo citado. Sin embargo, pueden reconocerse dos posiciones que, apelando a esquemas simplificados, quedarían más o me-

nos bien definidas. Una corresponde a quienes, de cualquier manera, encuentran en la norma el paradigma de la industrialización y se preguntan básicamente sobre las trayectorias adecuadas y los instrumentos o mecanismos idóneos. La otra, con diversas variantes que se consideran más adelante dentro de los esquemas pertinentes, desecha o posterga indefinidamente la norma y procura formular otras opciones y sugerir las formas de llevarlas a la práctica.

La primera posición acredita la idoneidad de la norma, pero reconoce la heterogeneidad de los países de la región y la inviabilidad de su aplicación a naciones aisladas; recoge pues la experiencia europea y pone énfasis en los esfuerzos colectivos conforme a las bases ideológicas que dieron sustento a los acuerdos de integración en América Latina (ALALC, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano). Sus argumentos principales giran alrededor de la capacidad dinámica de la estructura industrial que deriva del encadenamiento de la producción final para el consumo con la de bienes intermedios y de capital; la incapacidad de las exportaciones primarias para sustentar la internalización del progreso técnico foráneo en beneficio de toda la sociedad; y, en consecuencia, la necesidad de participar en las corrientes más activas del comercio internacional sobre la base de un intenso comercio regional recíproco, de serios esfuerzos de desarrollo científico y tecnológico complementario, y de cierto grado de desvinculación selectiva del resto del mundo al menos hasta alcanzar posiciones industriales más sólidas.

Las variantes de esa posición son muchas y se diferencian entre ellas más que nada por las trayectorias que, incluso, suelen vincularse a finalidades sociales prioritarias, como surge de la gran mayoría de los planteamientos oficiales efectuados durante la última década,¹⁶ variantes que serían objeto de políticas específicas a las cuales la industria se acoplaría.

Una de esas variantes es la pauta de industrialización que ha predominado en América

Latina hasta ahora, pero que según algunas opiniones estaría pronta a agotar su papel como fase preparatoria de etapas más avanzadas. Dentro de esta línea se plantean las ideas en torno a la posibilidad de corregir deliberadamente, y según políticas específicas, las tendencias y sobre todo los rezagos, como la estrategia destinada a acelerar la fabricación de manufacturas intermedias y de capital generalmente asociadas a políticas de exportación de productos industriales en esquemas de especialización intrasectorial, y a veces en el ámbito de acuerdos de integración internacional que suministren las escalas de mercado adecuadas.

Naturalmente, según ya se apuntó, en estos asuntos no es cuestión de blanco o negro pues distintas posiciones con frecuencia se encuentran en áreas comunes o se diferencian en sutilezas difíciles de distinguir, aunque a veces tales sutilezas puedan esconder elementos de enorme trascendencia. Así es como las variantes de las corrientes que avalan la norma tienden a desdibujarse y confundirse con las tendencias predominantes o, de otro modo, con la estrategia implícita de la política industrial latinoamericana que define un modelo o pauta peculiar, así como una dinámica que lo eleva a escalones superiores pero sin modificar su esencia.

2. *En torno a la reestructuración económica mundial*

El abandono de la norma, que incluso suele considerarse obsoleta para América Latina en el presente momento histórico cuando se estarían manifestando inclinaciones hacia una nueva estructura económica mundial, así como la insatisfacción con las tendencias prevalecientes, están conduciendo, se dijo, a enunciar otras posiciones en forma cada día más transparentes. Sin embargo, son difíciles los distinguos tajantes, aparte de que, según también ya se observó, con frecuencia no se enuncian con claridad los compromisos políticos diferenciados inherentes a las distintas opciones industriales.

Las posiciones que se inspiran en la reestructuración de la economía mundial son diversas, pero como es obvio tienen en común la estrategia dirigida hacia las exportaciones ma-

¹⁶ Esto se comprueba al examinar 26 planes y programas de desarrollo general e industrial de 16 países latinoamericanos.

nufactureras, sea o no en forma complementaria al desarrollo de los mercados internos. De acuerdo a estas posiciones la reestructuración implicaría el redespigüe de la industria en favor de la periferia, la que ofrecería ventajas como las sustentadas en los recursos naturales y la abundancia de mano de obra. De este modo, se transformaría la estructura de la división internacional del trabajo y se reforzarían las nuevas formas de acumulación basadas en ventajas como las aludidas, de acuerdo a las tendencias hacia la internacionalización del capital y la producción. Así, los aportes tecnológicos empresariales y de mercados provendrían esencialmente de los centros, cuyas empresas situarían actividades industriales en América Latina ya no tan marcadamente orientadas hacia los mercados internos, sino más bien dirigidas al mundo y, en especial, a los mercados de los propios centros.

Uno de los argumentos en favor de tales posiciones es el retardo tecnológico de ciertas industrias centrales, sobre todo ligeras, las que de todos modos deben mantener salarios altos de acuerdo a prioridades sociales y por lo tanto han perdido competitividad frente a la periferia, según ya se señaló. Este hecho ya tuvo cierto efecto sobre la división internacional del trabajo durante el auge de la economía mundial, especialmente en beneficio de la industria de países semindustrializados de América Latina y Asia. Para los primeros el fenómeno se dio primordialmente basado en el proceso de industrialización previo, y para los segundos en función de políticas destinadas a establecer industrias decididamente orientadas a la exportación; en ambos casos, generalmente por cuenta directa o indirecta de empresas transnacionales.

Desde luego, el éxito exportador hacia los centros fue mucho más significativo para los cuatro países asiáticos principalmente implicados: Corea del Sur, Hong-Kong, Singapur y Taiwan. Pero aparte de la estrategia directamente dirigida a la exportación, los salarios más reducidos y la acción de las transnacionales, debe considerarse que son países muy escasos de recursos naturales y políticamente de frontera, y por lo tanto protegidos por las potencias de economías de mercado. Además, el modelo que en ellos se desarrolló fue esencialmente

maquilador, con alto contenido de importaciones y reexportación, tal como ocurre en la frontera norte de México con los Estados Unidos, donde la maquila ha adquirido una llamativa relevancia aunque la ocupación que brinda no supere el 10% del empleo manufacturero del país y el valor agregado nacional se ubique apenas en alrededor de un tercio del valor de las reexportaciones.

Aparte de México, en algunos otros países de la región, sobre todo centroamericanos, se han asentado algunas actividades de esa misma naturaleza, aunque de significación menor, y en otros, como en Panamá, se estarían proyectando. Sin embargo, difícilmente podría concebirse viable la reproducción del modelo asiático en la región a gran escala y en forma generalizada. Ante todo porque varios países han sobrepasado los niveles de desarrollo e industrialización de los cuatro países asiáticos mencionados, y porque muchos optan por fases industriales bastante más avanzadas, además del hecho que América Latina en general cuenta con importantes riquezas naturales.

De ese modo y aunque el modelo asiático deslumbra a algunos estrategas, generalmente de posiciones políticas conservadoras, la opción latinoamericana global en el ámbito de la reestructuración económica mundial se plantea en términos de una industrialización más profunda según la cual la subcontratación (una de cuyas formas es la maquila) no sería el ingrediente más significativo. Muchos analistas piensan que las bases industriales latinoamericanas podrían dar origen a desarrollos sustentados en el comercio intraindustrial y en exportaciones de manufacturas de alto grado de integración nacional y/o regional o subregional.

En todo caso, dichas posiciones con frecuencia sostienen la idea de abrir y activar el comercio mundial de modo que el intercambio se convierta en nuevas formas de división internacional del trabajo, y en motor de efectos propulsores recíprocos entre los centros y la periferia para la activación económica y el desarrollo. De igual manera, se apuntó, se atienen a ideas tales como las relacionadas con el redespigüe industrial a base de ventajas periféricas especialmente vinculadas a los recursos naturales y a las nuevas formas de acumulación que ofrecen los bajos salarios en concomitancia

con la reestructuración industrial de los centros en favor de las industrias de punta y alto nivel técnico.¹⁷

De todos modos, esas ideas tropiezan con la posición proteccionista de los centros, hecho que se refleja no sólo en las políticas respectivas, sino también en los severos acotamientos que se han formulado en los documentos jurídicos respectivos en el seno de las Naciones Unidas. Asimismo, tampoco es improbable que los esfuerzos aplicados al avance técnico tiendan a amortiguar o cancelar algunas ventajas periféricas una vez que se activen las inversiones centrales; así se sospecha, por ejemplo, que la revolución industrial que significaría el uso generalizado de procesadores electrónicos podría amagar las 'ventajas' que ahora ofrecen los bajos salarios en actividades manufactureras intensivas en mano de obra.

No obstante, Pedro Vusković¹⁸ advierte

¹⁷ En los medios internacionales el concepto de redespiegue industrial se ha venido usando profusamente a raíz de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) celebrada en Lima el año 1975. En esta ocasión se acordaron resoluciones sobre el particular, ratificadas después por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En un comienzo, la esencia del redespiegue estaba en la pérdida de competitividad de ciertas industrias en los países desarrollados frente a 'ventajas' periféricas, derivadas principalmente de mano de obra abundante y barata, de la dotación de recursos naturales, de la disponibilidad de energía o de una ecología que podría soportar industrias contaminantes o 'sucias'.

En la actualidad, como se infiere, sobre todo de las posiciones de los países en desarrollo, al mismo tiempo que se acotan o rechazan algunos de esos puntos, el concepto de redespiegue se ha extendido en función de un abanico de objetivos más amplio acorde con las aspiraciones industriales de la periferia. Tales posiciones aparecen, principalmente, en resoluciones de la Segunda Conferencia Latinoamericana de Industrialización (Cali, Colombia, 1979), en planteamientos del Grupo de los 77 (La Habana, 1979), y en la Declaración y Plan de Acción resultante de la Tercera Conferencia General de la ONUDI (Nueva Delhi, 1980).

De alguna manera se ha venido materializando cierto redespiegue industrial hacia la periferia: instalación de industrias para abastecimiento interno y maquila para re-exportación, por ejemplo. La idea nueva fue acelerar el redespiegue dándole la forma de actividades para abastecer demandas internas, pero sobre todo externas ubicadas sea en los centros o en otros mercados en expansión. Con todo, desde que comenzaron a manejarse esas ideas, se trataba en un redespiegue concertado y no necesariamente en el ámbito de una liberalización comercial generalizada. De esa manera, se enunciaban las renuencias centrales e implícitamente se tenían en cuenta los inconvenientes del aperturismo irrestricto de la periferia.

¹⁸ Pedro Vusković, "América Latina ante nuevos tér-

que son muy marcadas las tendencias hacia el redespiegue industrial desde las economías capitalistas desarrolladas hacia la periferia en función de las grandes masas de mano de obra barata de ésta, y bajo el signo de la internacionalización del capital y la producción y la consiguiente desnacionalización de los países en desarrollo. Con referencia a los avances técnicos que, a base de incrementos de productividad, tenderían a contrarrestar las 'ventajas' de los salarios bajos, y se materializarían en inversiones 'defensivas',¹⁹ Vusković opone el hecho de que otros progresos contribuyen a apoyar las referidas tendencias, como los que permiten fragmentar los procesos productivos y separar aquellas partes que requieren mayor densidad de mano de obra o que pueden ser realizados por trabajadores menos calificados; la eficiencia de los transportes; y las facilidades que proporcionan las comunicaciones para la administración a distancia. De todos modos, Vusković explica como "por ese medio no se está abriendo... (a las áreas subdesarrolladas), la oportunidad histórica para un desarrollo industrial autónomo que venga a representar el avance hacia nuevos estadios de desarrollo de las fuerzas productivas y nuevos objetivos sociales de signo más progresivo".

En todo caso, parecería que esas tendencias de la economía capitalista, y su virtual significado para la industria latinoamericana, están de acuerdo con la idiosincrasia industrial dependiente que predomina en la región y que, en algunos casos, tiende a profundizarse debido a influjos que desde el exterior penetran la sociedad, la economía, la industria y los mercados sin las suficientes contrapartidas hacia afuera que caracterizan a las economías maduras en diversas combinaciones. Así, la internacionalización y la interdependencia más acentuadas tendrían para América Latina un significado predominantemente desnacionalizador, ámbito dentro del cual se desdibujaría aún más la confianza en los esfuerzos industriales pro-

minos de la división internacional del trabajo", en *Economía de América Latina*, marzo, 1979 semestre N.º 2, CIDE, México.

¹⁹ Javier Villanueva, *Perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano: una completa transformación*, BID/INTAL, Serie Estudios Básicos N.º 3.

pios y colectivos en el interior de la región, todo esto aparte del serio cuestionamiento ético que significan los bajos salarios como sustento de la exportación manufacturera.

Piénsese que entre esos influjos, profundamente analizados en la literatura económica y social de América Latina y recordados esquemáticamente en otros párrafos, se destaca, en cierto modo como síntesis de todos ellos, la empresa transnacional, que ha ido asumiendo el papel más dinámico en la industria de muchos países de la región por su radicación preferente en áreas de punta, o en otras donde por sus condiciones encabezan las actividades correspondientes. Es decir, la propensión existe, pues es un hecho notorio cómo tales empresas, en términos por lo menos relativos, fueron reemplazando a la empresa privada nacional cuyo predominio en muchos países apenas se conserva en rubros tradicionales, o en estratos industriales rezagados, cuando las empresas públicas en líneas generales mantienen su vocación preponderante en las áreas básicas.

De esa manera, los eventuales efectos de la reestructuración mundial volverían a ser hechos que América Latina recibiría pasivamente y que agregarían los mercados de los centros a los demás elementos de gravitación externa. Utilizando de nuevo las palabras de Carlos Matus²⁰ se trataría otra vez de una "coyuntura dinámica" y no de una "política construida" sobre la base de ideas que tuvieran en cuenta los más trascendentales objetivos del desarrollo económico y social.

3. *En torno a la estrategia internacional del desarrollo*

A propósito de la formulación por parte de las Naciones Unidas de la estrategia internacional del desarrollo para la década de 1980 se han venido discutiendo los principales objetivos y mecanismos de la política industrial en América Latina.

En el ámbito de tales discusiones lo primero que salta a la vista es el carácter muy industrialista de los planteamientos, aunque dentro de pautas que cautelan otras finalidades como

las relacionadas con la agricultura, la alimentación y otros problemas sociales. Tales posiciones, que mantienen o acentúan el papel protagónico del sector manufacturero, se enraízan en aspiraciones generalizadas por parte del Tercer Mundo, como son las "Metas de Lima"²¹ que procuran que los países en desarrollo alcancen un 25% de la producción industrial mundial hacia el año 2000 (9.1% en 1978), o la ambición de América Latina de alcanzar para ese entonces una participación de 13.5% en la industria mundial (4.9% en 1978).²² Así es como para la región, al mismo tiempo que hacia 1990 y el año 2000 se establecen y se revisan las implicaciones de objetivos de crecimiento económico bastante más rápido que las tendencias pasadas a largo plazo, se calculan y examinan procesos de industrialización según ritmos de expansión manufacturera aún más veloces.

El planteamiento de tales aspectos en diversos escenarios cuantitativos corresponde a la idea de analizar implicaciones económicas a la luz de las finalidades sociales del desarrollo. Se trata, entonces, de ejercicios de carácter ilustrativo aunque, en general, se enmarcan en las aspiraciones latinoamericanas entre las cuales no sólo figura la aceleración del crecimiento económico e industrial sino también que el mismo se verifique en forma más pareja entre los países y no de modo tan disímil como durante las últimas décadas.

Por lo que hace a la industria, las implicaciones resultan bastante serias por cuanto altas tasas de expansión exigen un desarrollo manufacturero mucho más profundo que en el pasado y cumplir con exigencias como las de exportar en gran escala para solventar la capacidad necesaria para importar, y también para hacer viables rubros que requieren amplios mercados. En síntesis, se trata del perfeccionamiento estructural que corresponde, sobre todo, a la producción eficiente de bienes intermedios y de capital de mayor contenido tecnológico.

Ese perfeccionamiento, como es bien sabido, se relaciona con la necesidad de aumentar la capacidad dinámica que deriva de interrela-

²¹ Tercera Conferencia General de la ONUDI, Lima, Perú, 1975.

²² Conferencia Latinoamericana de Industrialización, México, 1974.

²⁰ Carlos Matus, *op. cit.*

ciones tecnológicas más profundas entre la producción final, intermedia y de capital dentro y fuera de la industria; pero igualmente con la necesidad de participar en las corrientes más activas del comercio internacional y de adecuar la oferta a los requisitos del intercambio intraregional de manufacturas, cuyo ritmo de expansión tendría que ser muy rápido dadas las previsiones, poco alentadoras, sobre la demanda de los países centrales de donde hoy provienen alrededor del 90% de las manufacturas que importa la región, y en las cuales predominan precisamente los productos vinculados a dicho perfeccionamiento estructural.

En este punto conviene tener presente que se parte de la base de que el estadio industrial alcanzado por la región, después de varias décadas de desarrollo manufacturero orientado hacia los mercados internos, permitiría a muchos países ampliar el abanico de los objetivos de la industrialización. De esta forma, por ejemplo, la exportación de manufacturas, en la mayoría de los casos, no se concibe como una estrategia optativa, sino como un elemento complementario en una fase más avanzada de la industrialización. En líneas generales, tampoco la orientación de la producción industrial hacia las necesidades esenciales de la población constituiría una estrategia diferenciada, pues la industria latinoamericana estaría capacitada para responder a la demanda vinculada a objetivos y políticas tendientes a incorporar masivamente la población a los frutos del desarrollo.

De otra parte, también conviene puntualizar que, dentro de los términos cuantitativos que suelen manejarse, el énfasis sobre las exportaciones de manufacturas no implica un modelo industrial exageradamente vuelto hacia afuera. Ante todo, es preciso recordar que durante 10 años las exportaciones latinoamericanas de manufacturas crecieron (a precios constantes de 1970) según un ritmo algo superior al 20% anual, hasta que termina el auge de la economía mundial en 1973/1974. Con todo, el coeficiente de exportaciones de manufacturas o valor fob de éstas sobre el producto interno bruto industrial, apenas llegó al 8%, o aproximadamente al 4% si se considera sólo el valor agregado de tales exportaciones. Es decir, la experiencia de rápida expansión de las exportaciones

manufactureras ya se hizo, según tasas comparables con las que exigirían ritmos de crecimiento económico rápidos, sin que las mismas, aunque crecieron como proporción del producto, expliquen demasiado la dinámica industrial pasada. Por otra parte, para el decenio de 1980, puede calcularse fácilmente que si la expansión industrial fuera del 8.5% por año y la de las exportaciones de manufacturas de 20% anual, los incrementos de la producción industrial hacia 1990 debidos a estas exportaciones apenas representarían algo más del 16% de la expansión industrial total y el coeficiente de exportaciones sólo subiría del 4 al 11%.

En esa forma, aunque se consideren los efectos dinámicos indirectos de las ventas de manufacturas al exterior, el modelo seguiría siendo de desarrollo predominantemente hacia adentro. De tal modo, la demanda interna sustentada en la dinámica económica generalizada y en la remoción de las fronteras socioeconómicas, junto con el perfeccionamiento estructural y sus efectos propulsores serían elementos de primordial importancia para la expansión industrial. De todas maneras, como el estilo de desarrollo latinoamericano se considera, en general, que continuaría siendo gran importador de manufacturas, esquema que no podría sostenerse indefinidamente sobre el endeudamiento externo, dada la incapacidad de las exportaciones primarias para afianzar la capacidad para importar necesaria, le correspondería a las manufacturas un activo papel exportador asentado sobre el perfeccionamiento estructural y tecnológico de la industria regional.

De cualquier forma, a estas alturas cabría preguntarse cuáles serían para América Latina las diferencias de las pautas de industrialización expuestas con las posiciones orientadas hacia el modelo industrial de las economías desarrolladas, pues la exportación manufacturera de intenso crecimiento tiene implicaciones que acercan esas pautas a la norma. Primero, porque por lo menos a largo plazo debe pensarse en las corrientes de comercio más dinámicas, o sea en la exportación de productos tales como los químicos y metalmecánicos. Segundo, porque dadas las perspectivas de los centros se acentúa la necesidad de poner énfasis en el comercio intrarregional, en esquemas de complementación y especialización intra-

sectorial según las restricciones que imponen los mercados internos y la heterogeneidad de los países. Ambas cosas, aparte de las consideraciones sobre la dinámica interna que se sustenta en los encadenamientos de los procesos de producción de bienes de consumo, intermedios y de capital, conllevan la perentoriedad de orientar la estructura de la producción industrial regional hacia la de los centros, apenas modificada por la dotación local de recursos naturales, las precauciones medio ambientales y energéticas, o los objetivos sociales más apremiantes. Si no fuera así, fácil sería prever que las brechas que hoy separan a la región de aquellas economías tenderían a ensancharse, que los desequilibrios internos y externos característicos de América Latina se ampliarían, o que, simplemente, el crecimiento económico a largo plazo se vería amenazado. En tercer lugar, vuelve a destacarse lo dicho acerca de los esfuerzos de desarrollo científico y tecnológico, como asimismo la creación de ventajas comparativas de acuerdo a la concepción dinámica de las mismas.

Por lo demás, las semejanzas entre las pautas correspondientes a las ideas que se discuten a propósito de la estrategia internacional y las posiciones hacia la norma vuelven a aparecer cuando se aprecia el sentido de trayectoria en sucesivas situaciones de tránsito. Así, por ejemplo, en ambos casos se supone un proceso de maduración industrial y tecnológico hasta colocar a la industria en condiciones competitivas avanzadas más allá de la simple intermediación tecnológica hacia los mercados internos y externos. Se plantea así porque las transacciones internacionales de manufacturas se realizan motivadas cada vez más por requerimientos de intercambio tecnológico, o sea de innovaciones incorporadas a productos industriales sean éstos de consumo, intermedios o de capital, dejando de lado por cierto la incidencia de las ventajas comparativas en su versión dinámica. De otra manera, la industria podría seguir creciendo pero sin resolver algunos persistentes problemas como los referidos al desarrollo desparejo y a la asimetría del comercio exterior, aunque los mismos pudieran colocarse en escalones más elevados, como podría ocurrir con una fuerte posición exportadora de manufacturas tradicionales, de menor contenido técnico e

inferior elasticidad de la demanda, posición que se conseguiría sobre todo si se abren los enormes mercados de las economías desarrolladas. El concepto de trayectoria implica, pues, la idea de elevar dicho nivel y aprovechar pragmáticamente todas las vetas posibles para el desarrollo industrial y la exportación, así como para el enriquecimiento industrial de los productos primarios junto con las oportunidades que brindaría el redespigüe en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional.

En ese punto las ideas consideradas no sólo se emparentan con la actitud hacia la norma sino que también se superponen con la que considera la reestructuración económica mundial, aunque, por cierto van mucho más allá en los objetivos explícitos a largo plazo y en las formas de concertación internacional que aseguren reales beneficios para la región.

Quizá las diferencias con la actitud hacia la norma surgen más que nada de la circunstancia que las ideas reseñadas se discuten inscritas en el contexto de la Nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo que, naturalmente, pone el acento en el reordenamiento económico mundial y, por lo tanto, en la articulación externa, como en la cooperación internacional, en especial la proveniente de las economías centrales.

Con todo, de acuerdo a las ideas consideradas, los esfuerzos internos y colectivos de la región, así como la cooperación horizontal en el ámbito del Tercer Mundo, tendrían que ser significativos y deberían encarar no sólo la conformación de una industria idónea respecto a las finalidades fundamentales del desarrollo económico y social, sino también enfrentar las dificultades internacionales que derivan de las tendencias recesivas de la economía mundial y de la posición, a menudo renuente, de las economías desarrolladas frente a los problemas de la periferia y a las formas cómo América Latina busca insertarse en la economía mundial.

De todas maneras, en el marco de tales conceptos parecería muy difícil materializar ambiciosos objetivos económicos y sociales sin la cooperación de las economías desarrolladas. Debe tenerse presente que entre otras están envueltas las ideas de beneficiarse del progreso técnico alcanzado por los centros; de la capacidad empresarial que generaron; del capital

internacional y de la asistencia financiera; de las formas de acumulación que ofrecen las ventajas regionales; y de los grandes mercados de las economías desarrolladas. Con todos estos elementos conjugados crecerían las posibilidades de éxito, lo que exigiría de las economías centrales una fluida disposición para cooperar dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional; y por lo que hace más específicamente a la industria, de acuerdo a las Declaraciones y Planes de Acción de Lima²³ y Nueva Delhi,²⁴ y a nivel regional según lo manifestado por los gobiernos latinoamericanos en la reunión de Cali.²⁵

Todos esos instrumentos responden a la tendencia según la cual a medida que la economía del mundo ha venido incrementando el grado de internacionalización e interdependencia entre países y regiones —hecho en el que participa la periferia y particularmente América Latina— las ideas y requerimientos de cooperación se plantean en esquemas cada vez más integrales por su ámbito, formas y temas. Sin embargo, las evaluaciones respectivas no muestran resultados proporcionados a la complejidad de tales esquemas, como puede leerse, por ejemplo, en una declaración del Grupo de los 77,²⁶ o surge de los análisis efectuados en el ámbito del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) respecto a la falta de voluntad política demostrada por los países industrializados en el Diálogo Norte-Sur, en la V UNCTAD, la III ONUDI, la Rueda de Tokio y en la reunión cumbre de Venecia.²⁷ Lo mismo han puesto de relieve los gobiernos en las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta efectuadas en el seno de la CEPAL, o de ellas se infiere.

Allí, y en las inciertas tendencias de la economía mundial, radican las principales incerti-

dumbres en que se inscribe el significado industrial que podría poseer para América Latina la Nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo durante la década de 1980. Desde luego, también surgen importantes incertidumbres acerca de la política interna de los países de la región así como de la necesidad de reforzar las vinculaciones intrarregionales.

Especial atención merece el punto de las vinculaciones intrarregionales pues se considera que uno de los pilares fundamentales del desarrollo más dinámico es un veloz crecimiento del comercio manufacturero recíproco entre los países latinoamericanos. De esta manera, estimaciones para el año 2000 plantean profundas modificaciones en el intercambio externo de productos industriales de la región, cuya característica más sobresaliente alude a las importaciones de manufacturas, cuyo origen actual corresponde en menos de un 9% al comercio intrarregional y según se apuntó en otros párrafos, en un 90% a los países desarrollados. Este esquema tendría que cambiar rotundamente hasta lograr que el comercio intrarregional de manufacturas adquiriera una significación mucho mayor, quizá en torno al 50% de las importaciones o del 70% (ahora 40%) de las exportaciones.

Es obvio que tales planteamientos poseen muy serias implicaciones de orden político, industrial y tecnológico. En primer lugar, cabe considerar que a esa nueva estructura del comercio de manufacturas le correspondería un alto grado de concertación regional, y esto requiere firmes y amplias fuerzas sociopolíticas de sustentación. En segundo lugar, cabe recalcar que el acentuado crecimiento del intercambio recíproco entraña ajustes trascendentes en la estructura industrial, de modo que permitan adecuar la oferta, lo que compromete muy especialmente a rubros hoy retardados en su desarrollo como ocurre con algunos químicos, metalmecánicos y otros, en particular con bienes intermedios y de capital. La escala regional ofrece la posibilidad de tales ajustes en el marco de un crecimiento económico rápido, y también la de implicar a todos los países en diversos rangos de especialización según el tamaño de los mercados nacionales y otros factores, evitando las relaciones comerciales de tipo centro-periferia que tienden a darse entre los

²³ II Conferencia General de la ONUDI, Lima, Perú, 1975.

²⁴ III Conferencia General de la ONUDI, Nueva Delhi, 1980.

²⁵ Conferencia Latinoamericana de Industrialización, Cali, Colombia, 1979.

²⁶ La Habana, diciembre de 1979.

²⁷ Reunión Regional Latinoamericana de Coordinación previa al XI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, agosto de 1980.

países más y menos industrializados de la región. Sin embargo, el problema más serio se plantea con relación al desarrollo tecnológico y los correspondientes esfuerzos autónomos, pues la dependencia irrestricta y la apatencia por incorporar rápidamente las innovaciones centrales implican permanentes brechas, las que suelen cubrirse con importaciones de manufacturas cuya producción tarda en instalarse y muchas veces lo hace con altos contenidos importados.

Por esta razón es que algunas estimaciones hacia el año 2000 sólo acercan la estructura industrial latinoamericana a la actual de las economías maduras, situando el rubro metal-mecánico algo por debajo del promedio de los países desarrollados. Además, dichas estimaciones tienen en cuenta la orientación hacia las industrias básicas, dada la dotación de recursos naturales y la activación del mercado de numerosos rubros de consumo que resultaría de políticas destinadas a incorporar masivamente la población a los frutos del desarrollo. En todo caso, el desarrollo metal-mecánico y de otros rubros rezagados se torna imprescindible, como ya se dijo, para operar dentro de las corrientes más ágiles de comercio internacional y para materializar un fuerte incremento del comercio intrarregional.

4. 'Onda' aperturista

Desde hace algún tiempo ha venido tomando cuerpo la estrategia aperturista —en el marco de políticas económicas ortodoxas— la que se ha puesto en práctica, se está implementando o se discute en algunos países latinoamericanos en el marco de ideologías políticas conservadoras. Sus fundamentos teóricos se asientan, básicamente, en los beneficios que brindaría el libre juego de las fuerzas del mercado en los ámbitos nacionales e internacionales dado el supuesto de que tales fuerzas llevarían a una óptima asignación de recursos. Por lo que hace al ámbito internacional se admite que la competencia llevaría al mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas y a incentivar esfuerzos destinados a perfeccionar la eficiencia de la producción, la innovación tecnológica y la capacidad competitiva. También, a la inversa, se supone que las estrategias selectivas y restric-

tivas de importaciones serían inhibitorias de las exportaciones, cuando serían imprescindibles para el desarrollo, y que, en general, la expansión del comercio internacional de nuevo constituiría una de las bases fundamentales de la dinamización de la economía mundial.

En su versión más descarnada el aperturismo —definido como la supresión de las barreras a la importación y sustentado en el libre juego de las fuerzas del mercado— se presenta con dos implicaciones básicas: una corresponde al apartamiento del Estado de actividades de producción, planificación y de apoyo o promoción; y la otra a la limitación de las regulaciones internacionales del comercio, incluidas las relacionadas con la actividad de bloques de integración.

De esa forma, no sólo se trataría del abandono de prácticas proteccionistas directas, sino también de las indirectas, como las inherentes a las políticas nacionales —o en esquemas de integración— de ayuda a actividades económicas nacientes o destinadas a cumplir otros objetivos como pueden ser algunos de orden social (tal como el empleo o el desarrollo rural), o los destinados a asegurar capacidad dinámica y competitividad en plazos mediatos.

Evidentemente, según se advirtió ya en otros párrafos, el aperturismo en su definición más pura no enuncia estrategia alguna acerca de la estructura de la producción, ni, por lo tanto, del desarrollo industrial como tampoco del desarrollo científico y tecnológico, todo lo cual se deja librado a las fuerzas del mercado nacional e internacional, y a las ventajas comparativas que, en países industrialmente débiles, se fundamentan sobre todo en los recursos naturales y/o bajos salarios. Es cierto que existe cierto parentesco entre esta posición y otras respecto a la relevancia que otorgan al comercio internacional; sin embargo, las opciones que se enmarcan en la norma, en la reestructuración económica mundial, o en la Estrategia Internacional para el Desarrollo, ponen énfasis en el intercambio de manufacturas, mientras que el aperturismo descarnado no hace explícito este punto, aunque suponga que los empresarios, estimulados por la competencia, se esforzarían por ponerse en condiciones de eficiencia para comerciar en los mercados internacionales orientados hacia el mundo, y sin las

cortapisas que oponen concentraciones o acuerdos de asociación o integración entre países.

Quizá sea posible considerar que el aperturismo extremo constituye una forma especial de las posiciones relacionadas con la reestructuración económica mundial, forma de la cual estaría ausente todo tipo de políticas internas discriminatorias (industrialización, exportación generalizada de manufacturas, subcontratación y maquila en zonas francas, etc.), así como cualquier otro esquema de concentración aparte del inherente a la liberalización del comercio internacional. De otro lado, aceptaría el redespliegue industrial que pudiera llamarse espontáneo, pero rechazaría el que se inscribe en torno a las ideas del Nuevo Orden Económico Internacional, pues éste, como instrumento de apoyo a la industrialización periférica, lo estuvieron planteando en términos negociados la ONUDI y los países en sus conferencias generales, como asimismo la Asamblea General de la ONU, y de lo cual constituye buena muestra el establecimiento del Sistema de Consultas de la ONUDI o las reservas hechas por los países desarrollados que incorporan cláusulas tendientes a cautelar sus intereses y seguridad. Por lo demás, pocas veces se observan posiciones políticas concretas que conciben o aceptan el redespliegue sólo como producto de la liberalización del comercio internacional, pues las declaraciones al respecto hechas por algunos países desarrollados frecuentemente corresponden a una retórica destinada a aplacar los reclamos de la periferia que incluyen acceso a sus mercados, así como ayuda técnica, financiera y empresarial para concretar dicho redespliegue.

En líneas generales el aperturismo en la región obedece también a concepciones políticas que privilegian a la empresa privada nacional o extranjera y al libre juego de las fuerzas del mercado, aun en el ámbito de estructuras oligopólicas y de concentración del capital. Sin embargo, aunque en la mayoría de los países de la región el tema esté presente, también en muchos aparece acompañado de políticas explícitas y concretas de industrialización y de apertura a las exportaciones de manufacturas siguiendo lineamientos que, en varios casos, tuvieron éxito mucho antes.

Tal vez valga la pena recordar que, a despecho de regímenes proteccionistas débiles o de regular severidad, algunos países medianos (como Venezuela a causa del petróleo) y muchos pequeños (como los del MCCA y más aún Panamá, entre otros) fueron siempre muy proclives a las importaciones manufactureras, como reflejo de resultados industriales distintos a los de los países grandes, determinados más que todo por las restricciones del mercado interno, la dotación de recursos naturales o la posición geográfica —por ejemplo, la existencia del Canal inclina a Panamá hacia los servicios— y no tanto por aspiraciones diferenciadas.

Es cierto que el análisis latinoamericano estuvo sosteniendo desde hace mucho tiempo que la competencia externa es saludable en el contexto económico y sociopolítico predominante, el que es muy exigente en materia de importaciones de manufacturas (especialmente intermedias y de capital y también de consumo más conspicuo en los países menos industrializados), y por lo tanto de exportaciones que aseguren la correspondiente capacidad para importar. En eso se pensó, entre otras cosas, cuando se establecieron los supuestos doctrinarios de los acuerdos de integración; según éstos los mercados ampliados proveerían sustento (escala, eficiencia, especialización, experiencia comercial, etc.) para lograr el acceso de sus manufacturas a los mercados internacionales en general. En cierta medida es lo que sucedió, y llamativamente con las manufacturas metalmeccánicas de mayor contenido tecnológico, aunque sobre todo por parte de los países más grandes.

Como es obvio, la actual 'onda' aperturista latinoamericana responde al modelo importador-exportador, pero se aleja de las posiciones integracionistas y se orienta directamente al mundo. Por eso precisamente resulta interesante considerar en la discusión industrial que dicha 'onda' se encuadra conceptualmente en lo que Fernando Fajnzylber denomina "proyecto de reestructuración global",²⁸ con refe-

²⁸ Fernando Fajnzylber, "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, octubre-diciembre de 1979, N.º 184.

rencia al capitalismo mundial; proyecto liberalizador del mercado que ha venido tomando cuerpo intelectual en ciertos círculos financieros, empresariales, académicos y políticos. Según dichas concepciones, y con referencia a los países en desarrollo, serían “proyectos ideales aquellos que proporcionan la condición de funcionalidad a la expansión económica mundial, por la vía de facilitar las importaciones, de eliminar subsidios a la exportación, estimular y crear condiciones favorables para la inversión extranjera, debilitar la acción reguladora del sector público, congelar las presiones salariales y cuestionar los esquemas de cooperación regional”. Sobre el particular, y aparte de otras reflexiones, Fajnzylber advierte que “dada la situación política y social en el mundo desarrollado es poco probable que el proyecto de ‘reestructuración global’ se materialice plenamente...”, y que, por lo que hace a las exportaciones industriales, “los países de la América Latina se enfrentan simultáneamente a: fomento de las exportaciones desde los países desarrollados; barreras de creciente proteccionismo en los países desarrollados; presiones para disminuir su protección [la de los países en desarrollo] y tendencias que promueven el otorgamiento de crecientes facilidades para la inversión directa en los países”. Agrega que resulta paradójico que sea “en este contexto cuando surge con singular fuerza aquella crítica de la industrialización latinoamericana que recomienda la eliminación de la protección y la necesidad de reducir a su mínima expresión las ‘interferencias’ asociadas a la acción pública”.

De esa manera, y al menos dentro de plazos previsible, el aperturismo latinoamericano adquiere carácter unilateral por insertarse en una economía internacional que está lejos de desatar las fuerzas del mercado, o aunque así fuera por parte de los gobiernos, todavía quedaría el creciente predominio industrial de las grandes empresas transnacionales que tienden a concentrar el intercambio y manejar el mercado de productos manufacturados, sobre todo de aquellos cuyo comercio internacional es más dinámico.

Dentro de la propia región las tendencias aperturistas que se expresan en realidades significativas son escasas, de modo que también en el marco de América Latina son unilaterales

en los hechos y, desde luego, por cuanto carecen de concertación.

De otra parte, las pocas experiencias latinoamericanas son muy breves, y ninguna de ellas ha llegado a la versión aperturista más pura y descarnada, incluida la más adelantada de Chile. La única significativa de larga data es la experiencia de Panamá, de características muy especiales, según ya se recordó, país que figura entre los de industrialización más incipiente de América Latina y cuyas exportaciones manufactureras carecen de relevancia.

De todos modos, tiende a evidenciarse que el aperturismo contribuye a agudizar algunos de los rasgos esenciales del contexto en que se inscribe la industrialización latinoamericana y de sus pautas. Desde luego, el consumo imitativo y adelantado respecto al ingreso medio, junto con la alta propensión a importar manufacturas, dentro de esquemas de comercio externo asimétrico puesto que las principales ventajas comparativas fáciles radican en los recursos naturales que dan origen a exportaciones de materias primas y alimentos de ningún o escaso grado de elaboración, y a lo sumo de semimanufacturas, rubros donde deben situarse de preferencia las exportaciones que se están llamando ‘no tradicionales’. A esto debe añadirse la debilidad estructural en materia de relaciones interindustriales, la dependencia tecnológica, la transnacionalización, el endeudamiento externo y, más en general, la desnacionalización.

De cualquier modo, es fácil reconocer que el aperturismo puede alcanzar significados de matices diferentes en países de características y situaciones industriales diversas. Así, por ejemplo, cuando Aldo Ferrer²⁹ analiza las políticas económicas ortodoxas puestas en práctica en Argentina y Chile, explica cómo éstas influyen de distinta manera en ambos países sobre “el proceso de reajuste de la estructura productiva y desmantelamiento de la industria” y también cuán diferente es el “efecto dinámico de las actividades exportadoras basadas en las ventajas comparativas estáticas”. Al respecto

²⁹ Aldo Ferrer, “El monetarismo en la Argentina y Chile”, en *Ambito Financiero*, Buenos Aires, 22 de agosto de 1980.

concede especial relevancia a la magnitud económica y al grado de avance industrial. De una parte, concluye que, dada la mayor dimensión del mercado interno y la posición industrial mucho más avanzada e integrada de Argentina, en este país "el desmantelamiento de la base industrial... resulta una empresa más difícil... que en Chile". De otra, sostiene que "en una economía más pequeña el desmantelamiento de la industria... puede ser compensado con la expansión de las exportaciones basadas en... los recursos naturales", pero que esto "en una economía de la dimensión de la Argentina es prácticamente imposible", de modo que "en el caso argentino la estrategia ortodoxa implica inexorablemente una caída de la capacidad potencial de crecimiento del sistema económico". Sin embargo, habría que preguntarse si la compensación en las economías de menor tamaño puede proyectarse a largo plazo.

5. *Las estrategias hacia adentro*

Hasta aquí se han esbozado comentarios sobre cuatro esquemas o escenarios que, de una u otra manera, implican estrategias industriales más o menos diferenciadas: la orientación hacia el modelo de los países avanzados, la reestructuración económica mundial, las ideas en torno a la nueva estrategia internacional para el desarrollo y el aperturismo. Sin embargo, según se advirtió, esos esquemas se superponen de modo que a veces no resulta sencillo distinguirlos con claridad, salvo quizá, el aperturismo indiscriminado. También es a menudo difícil apreciar debidamente las diferencias de las proyecciones industriales implicadas en tales esquemas, sobre todo cuando se consideran de acuerdo al concepto de trayectoria hacia posiciones más avanzadas.

No obstante, y aunque haya cierta ambigüedad en el distingo de los cuatro esquemas, la discusión es útil y esclarecedora respecto a algunas de las más trascendentes implicaciones industriales según quedó explicado en los párrafos precedentes. Así, la posición hacia la norma es muy clara en sus planteamientos, pues con sentido de trayectoria tiende al modelo industrial y a la mecánica económica e integracionista de las economías desarrolladas, otorgando un papel significativo al desarrollo

tecnológico complementario, lo que no ocurre en el esquema correspondiente a la reestructuración económica mundial y mucho menos en el aperturista. Sólo en el marco de la nueva estrategia internacional para el desarrollo se sostiene una postura más proclive hacia la norma, de la cual rescata elementos de primordial importancia, pero poniendo mucho énfasis en la articulación exterior generalizada y en la cooperación internacional integral con acento en las responsabilidades de las economías desarrolladas de mercado y en las vinculaciones intrarregionales.

Conviene subrayar que uno de los puntos o áreas de superposición donde coinciden esos esquemas, y sus respectivas proyecciones industriales, es el de la importancia que conceden al relacionamiento externo, aunque con acentos o direcciones que muestran ciertas diferencias a menudo fundamentales. Aquí es donde aparecen algunas de las disimilitudes más notables con las estrategias orientadas hacia adentro de la región y de los países. Para éstas, la prioridad debe atribuirse a la industrialización articulada con los sectores primarios, especialmente a la agricultura; a la solución de los problemas sociales y el empleo; y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población de acuerdo a pautas tecnológicas parcialmente propias, con esquemas de consumo adecuados a los niveles de desarrollo, frecuentemente según políticas distributivas deliberadas. Por consiguiente es alrededor de tales objetivos que las estrategias hacia adentro plantean la necesidad de construir un modelo industrial donde se integren debidamente la producción final, intermedia y de capital. Del mismo modo estas estrategias conceden en términos explícitos un papel relevante al Estado, inclusive a veces atribuyéndole actividades empresariales de producción.

En general, estas estrategias se basan en el diferente papel que, con respecto a las economías desarrolladas, debiera cumplir la industria con relación al desarrollo. Así es como a menudo consideran la industria como un elemento dinamizador de la agricultura, u otros sectores primarios, como paso previo, tal vez, de futuras fases más avanzadas. De acuerdo a este concepto se suele considerar que las formas tradicionales de medir el grado de indus-

trialización de los países en desarrollo no son útiles, y que en cambio debiera evaluarse por el grado en que los recursos naturales se activan industrialmente.

Por otra parte, las distintas versiones no propician necesariamente la desvinculación con el exterior, pues incluso se plantean según modalidades de integración internacional *ad hoc*; pero sí les es propia cierta selectividad en la articulación externa destinada a cautelar objetivos trascendentes como los relativos a las pautas tecnológicas, el empleo y el consumo, o hasta propósitos tales como disminuir la gravitación de los centros que en gran medida ha caracterizado la industrialización de la periferia y, específicamente, de América Latina.

Así pues, entre otras cosas, a estas corrientes de pensamiento no les preocupa tanto el crecimiento industrial disparado o la asimetría del comercio como el juego dinámico interno y los problemas sociales que trascienden el simple empleo.

Una de las expresiones más elaboradas de estas posiciones es la estrategia de industrialización 'endógena' propuesta por la ONUDI con referencia al Tercer Mundo³⁰ "con arreglo a la cual se preverían las necesidades de la población en general y se ajustaría la estructura de producción industrial para fabricar los productos necesarios para satisfacerlas. Por definición, la dinámica del crecimiento procedería del propio país y exigiría que se diera una importancia mucho mayor a la autoayuda o autosuficiencia. Al aplicar esta estrategia se generarían ingresos que irían a parar directamente a manos de las clases pobres urbanas y rurales para ayudarles a satisfacer sus necesidades mínimas de alimentos, vestido, vivienda, servicios médicos, educación y transporte. En los proyectos se insistiría en una baja relación capital/mano de obra, se utilizaría menos energía y se promovería un mayor aprovechamiento de aptitudes técnicas, recursos empresariales, materias primas, bienes de capital y tecnología nacionales; se ampliarían las funciones de la pequeña y la mediana industria; a nivel rural, habría una interacción simbiótica entre las

granjas y la industria, que se traduciría en una mayor igualdad en las relaciones comerciales entre las zonas urbanas y rurales. Al gobierno le correspondería cumplir una función positiva en la esfera económica mediante la creación de empresas para la producción de bienes públicos e industriales. La estrategia de industrialización autóctona no se debe equiparar a una política de puertas cerradas o autarquía. Se da por supuesto que el intercambio internacional de bienes y servicios constituye un elemento importante del proceso de desarrollo, aunque se debe tener el cuidado de ajustar las corrientes internacionales de financiación, tecnología, materias primas y componentes importados a la estructura de producción que se considere más idónea para promover los objetivos sociales de los países en desarrollo. En esta estrategia basada en las necesidades humanas, se pone de relieve el papel del desarrollo industrial para aliviar las condiciones de pobreza".

Está claro, entonces, que estas estrategias que apuntan con más énfasis —o más explícitamente— hacia adentro, no sólo se diferencian de aquellas que se ubican en los escenarios anteriores por lo que hace al relacionamiento externo, a la articulación de la industria con los sectores primarios o a las prioridades sociales, sino que comprometen distintivos políticos fáciles de percibir. En este punto quizá las diferencias sean menores con la orientación hacia la norma que es más exigente en materia de esfuerzos propios y colectivos, lo que implica cierta desvinculación selectiva y contención de las urgencias de consumo prescindible en el ámbito de políticas distributivas más justas. Menos alejada está también la posición correspondiente a las ideas que se discuten en torno a la nueva estrategia internacional para el desarrollo. Pero muy alejada la que confía en las posibilidades industriales que se inscriben en las tendencias hacia la reestructuración económica mundial y muchísimo más aún lo está el aperturismo tal como aquí se lo describió. En un extremo político estarían las estrategias hacia adentro y en el otro el aperturismo encuadrado en el libre juego de las fuerzas del mercado.

De otra parte, es curioso comprobar cómo varios representantes de países desarrollados han expresado su entusiasmo por las estrategias

³⁰ ONUDI, *La industria en el año 2000: nuevas perspectivas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1979.

hacia adentro, lo que podría explicarse quizás por cierto afán de aliviar las presiones periféricas para recibir cooperación a las que están sometidos permanentemente. Por lo demás, este entusiasmo también se está haciendo patente en relación a los esfuerzos propios y colectivos que implican las ideas integracionistas y esto tal vez por la misma razón. Pero, por lo menos con respecto a las economías desarrolladas de mercado, tales entusiasmos son inconsistentes con sus posturas políticas y sus frecuentes recomendaciones aperturistas, y éstas, a su vez, con las estrategias crecientemente proteccionistas de tales economías.

Con todo, frecuentemente las estrategias hacia adentro consideran las ventajas de la in-

serción en la economía mundial y los beneficios que brindaría el reordenamiento económico internacional, sea el que tiende a realizarse o el que se trata de concertar en favor del desarrollo e industrialización del Tercer Mundo. De esta manera rescatan elementos de los demás esquemas, lo que es transparente por parte de la estrategia endógena de la ONUDI que se inscribe explícitamente en el esquema de ideas que configuran el Nuevo Orden Económico Internacional y propicia el redespiegue industrial concertado; en otros casos, éste sólo se percibe como un resultado de la búsqueda de mayores rentabilidades por parte de las empresas transnacionales en un ambiente de comercio internacional liberalizado.

La pobreza en América Latina

Un examen de conceptos y datos

*Oscar Altimir**

La erradicación de la pobreza ha sido siempre uno de los objetivos principales de los reformadores sociales y, en ocasiones, impelida por ese impulso ético, se ha convertido también en objeto de las investigaciones empíricas de los científicos sociales. En años recientes se ha producido otra vez esta confluencia, lo que ha dado lugar al florecimiento de una abundante literatura dentro y fuera de América Latina. Por ello, en la primera parte del artículo, el autor presenta lo más importante de esa literatura, poniendo un énfasis especial en lo escrito por quienes proponen 'otro desarrollo', 'redistribución con crecimiento' y 'satisfacción de necesidades básicas'.

Sobre esa base, define los conceptos de pobreza absoluta y relativa, justifica su análisis y, a través de un examen cuidadoso de la evidencia existente, presenta una estimación de los niveles actuales de ambos tipos de pobreza y sus cambios recientes en algunos países de América Latina. Los datos que toma en consideración provienen sobre todo de distribuciones de ingreso y consumo pero, para completar la visión, también aborda otros relativos al acceso a los servicios públicos y al subempleo.

Del examen de esa evidencia el autor extrae varias conclusiones importantes, entre las que sobresalen aquellas que contribuyen a aclarar ciertos aspectos controvertidos de las consecuencias distributivas del estilo de desarrollo predominante. Por un lado, en la mayoría de los países examinados existió una mejoría de los niveles absolutos de consumo de los estratos pobres, al menos durante los períodos considerados, en los que se manifiesta también una tasa de crecimiento económico considerable. Por otro, y en general, el crecimiento del ingreso por habitante no redujo la desigualdad relativa entre los estratos sino que reprodujo de manera dinámica la estratificación social. En esas condiciones, si bien en varios de los países estudiados puede avizorarse la erradicación de la pobreza absoluta, en todos sigue presente la relativa, la que suele ser el caldo de cultivo de agudos conflictos.

*Director de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL.

I

Pobreza, crecimiento y necesidades básicas en diferentes contextos valorativos

Cualquier evaluación factible de la magnitud de la pobreza debe reconocer una serie de limitaciones conceptuales y metodológicas.

La falta de inserción precisa del concepto de pobreza en algún cuerpo teórico significativo fuerza a reconocer que se trata de una noción esencialmente normativa. Las normas sobre cuáles son las necesidades básicas y cuáles los niveles adecuados de satisfacción, que permitan discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes no lo son en una determinada sociedad y en un momento dado, se hallan íntimamente vinculadas a algún esquema valorativo que también integran las políticas elegidas para combatir la pobreza y los juicios sobre su viabilidad. Estos esquemas valorativos descansan, en última instancia, sobre algún juicio moral y político acerca del orden social existente y de la manera cómo debe organizarse la sociedad. No existe, en realidad, una definición de pobreza que sea neutral a este respecto.

Los esquemas valorativos conservadores tienden a establecer normas de pobreza lo suficientemente bajas como para minimizar la presión sobre los recursos globales y las transformaciones sociales necesarias para eliminarla. En este sentido sacan partido de la actual imprecisión teórica del concepto de pobreza para mantenerlo como un agregado estadístico cuya existencia se percibe como acumulación de los efectos de imperfecciones —reconocidamente pertinaces— en el funcionamiento de un sistema socioeconómico y un estilo de desarrollo que consideran básicamente satisfactorios o, por lo menos, insuperables por el momento. Para tales concepciones, no es la desigualdad general en el disfrute de los bienes sociales la que resulta normativamente indeseable, sino sus consecuencias más extremas en términos de privación material; serían sólo éstas, por lo tanto, las que requieren políticas específicas.

En el otro extremo, la utopía contemporánea de renovación que propone 'otro desarrollo' (Informe Hammarskjöld, 1975; Fundación Bariloche, 1976; Nerfin (ed.), 1977) se basa en un esquema valorativo igualitarista y participativo, que pone en el centro del proceso de desarrollo la satisfacción de las necesidades humanas, tanto materiales como psicológicas y políticas, y plantea con particular urgencia la satisfacción de las necesidades básicas. Considera que la modalidad actual de funcionamiento de la civilización industrial a nivel planetario explota tanto al hombre como a la naturaleza, y que la privación que sufre en sus necesidades básicas una gran parte de la población mundial se halla inextricablemente unida a la particular orientación del desarrollo técnico, a la estructura del poder y a la consiguiente distribución de los recursos que son consustanciales con esta modalidad de la civilización industrial y del estilo de vida que ella proyecta. Pone en duda la aptitud misma de la actual orientación de la civilización industrial—incluso, en algunas formulaciones, más allá del sistema socioeconómico— para superar sus propias crisis respetando los límites ecológicos, para eliminar la miseria y para garantizar el desarrollo pleno de la condición humana. Propone, por tanto, la reorientación del desarrollo hacia las necesidades humanas, con la consiguiente reorganización de los valores, la convivencia y la personalidad, admitiendo todas las transformaciones que sean necesarias en la propiedad o el control de los medios de producción, en las estructuras productivas, comerciales o financieras, en la estructura y en el ejercicio del poder, y en el orden económico internacional (Informe Hammarskjöld, 1975).

El concepto de pobreza, en este contexto, corresponde a la insatisfacción de un conjunto interrelacionado de necesidades básicas, lo que impide a las personas ubicarse en el camino del desarrollo pleno de su condición humana, y constituye una de las dimensiones de la alienación que bloquea ese desarrollo pleno dentro de la modalidad actual de la civilización industrial. Aparte de otras consideraciones, esta concepción podría llegar a entroncar con el concepto de pobreza en una teoría de las nece-

sidades, cuya formulación es todavía balbuciente.¹

Sin embargo, el rechazo normativo del orden existente no disminuye en nada, para algunos proponentes del 'otro desarrollo', la urgencia de situar la 'lógica de las necesidades' en el centro del proceso de desarrollo, por lo menos a nivel técnico; recomiendan, por lo tanto, adicionar al crecimiento del producto otros indicadores que tomen en cuenta el progreso en los distintos componentes del nivel de vida y, en particular, líneas de pobreza que permitan identificar a los grupos más pobres, sus características y sus necesidades, calculadas sobre la base de una norma de nivel de vida mínimo. Tampoco impide poner en marcha, sin demora, programas para que esos grupos emerjan por sobre la línea de pobreza (Informe Hammarskjöld, 1975).

Esta misma lógica inspiró algunas importantes propuestas recientes (OIT, 1972; Chenery y otros, 1974; RIO, 1976; OIT, 1976) que coinciden en poner la satisfacción de las necesidades básicas en el centro de los objetivos del desarrollo, y en postular la necesidad de combinar la redistribución y el crecimiento en las estrategias de desarrollo, aunque entre ellas existan diferentes connotaciones valorativas.

En la formulación de un marco analítico para el diseño de estrategias de redistribución con crecimiento (OIT, 1972; Chenery y otros, 1974), se ha intentado abstraer los enfoques estratégicos que pueden mejorar la situación de los pobres en los países en desarrollo, identificando cuatro componentes posibles: la maximización del crecimiento del producto; la reorientación de la inversión hacia los grupos pobres (educación, acceso al crédito, infraestructura, etc.); la redistribución del ingreso o el consumo y la redistribución de la riqueza. Se pretende mantener abiertas las opciones de política y de cambio socioeconómico, haciendo depender de la estructura socioeconómica del país, y de la prioridad que se asigne al ataque contra la pobreza, la elección de los componentes y su combinación específica en la estrategia de redistribución con crecimiento (Jolly,

¹ Véanse, por ejemplo, las discusiones sobre la investigación de las necesidades humanas en UNESCO (1976), Mallman (1977) y CLAEH (1979).

1976). Se ha argumentado que esta estrategia de redistribución con crecimiento, así enmarcada, no es necesariamente 'incrementalista' o evolucionista; que los elementos considerados se encuentran, hasta cierto punto, tanto en enfoques reformistas como radicales, y tanto en situaciones capitalistas como socialistas, ya que esos elementos comprenden —a un alto nivel de agregación— el campo de las alternativas económicas esenciales (Jolly, 1976). La diferencia, a este nivel de abstracción, radicaría en el grado e importancia relativa con que se adopta y pone en práctica cada uno de los cuatro elementos esenciales. Se reconoce, de todos modos, que es escasa la probabilidad de que se lleven a cabo políticas redistributivas comprensivas basadas en todos los elementos considerados, y que ello depende de la emergencia de una coalición de intereses dominantes que perciba con mayor fuerza las ventajas de tal estrategia que las resistencias que engendran las pérdidas resultantes para algunos miembros de la coalición (Bell, 1974).

El contexto valorativo en que se desenvuelve el enfoque de redistribución con crecimiento continúa siendo, sin embargo, el marco utilitario de la teoría económica, mientras que las propuestas de estrategias centradas en las necesidades básicas (OIT, 1976; RIO, 1976; Streeten y Burki, 1978) se sustentan, explícita o implícitamente, en el derecho preeminente de todo ser humano a un mínimo de bienes sociales. Algunas de estas formulaciones se aproximan a los postulados del 'otro desarrollo', coincidiendo en que el propósito último del desarrollo debe ser no sólo erradicar la pobreza física, sino también proporcionar a todos las oportunidades para su desarrollo pleno (Streeten y Burki, 1978). Pero la mayoría de los sostenedores del enfoque de las necesidades básicas coincide, por lo menos, en ciertos puntos esenciales: primero, en que éstas deben convertirse en el objetivo central de la estrategia de desarrollo; segundo, que si bien el crecimiento no está en cuestión y se considera un requisito para alcanzar ese objetivo, sí lo está en cambio su contenido; tercero, que el objetivo de satisfacción de las necesidades básicas es particularmente urgente para las naciones más pobres; cuarto, que ese objetivo es preeminente, pero no exclusivo; quinto, que las decisiones polí-

ticas y las reformas institucionales son esenciales para poner en práctica tal estrategia (Ul Haq, 1977). Esta formulación mínima de las estrategias de necesidades básicas también pretende dejar abiertas las posibles opciones en materia de políticas y de cambios institucionales. En este sentido, podría admitir diversos esquemas valorativos con respecto al orden socioeconómico imperante; pero no puede escapar a la reflexión que para reorientar efectivamente el desarrollo, en el sentido de las necesidades básicas, se requiere un cambio sustancial de ese orden; y la mayoría de los proponentes del enfoque denotan una confianza tácita en que la aceptación del objetivo de las necesidades básicas contribuiría a inducir dichos cambios.

En las sucesivas formulaciones originadas en la CEPAL sobre la reorientación del desarrollo latinoamericano se anticipó, en varios años, el reconocimiento que se ha extendido más recientemente en los círculos internacionales, de que los efectos de 'derrame' del crecimiento no bastan para garantizar la disminución significativa de la pobreza dentro de un horizonte éticamente aceptable. A partir de la década de los sesenta, en particular, se comenzó a poner de manifiesto la necesidad de que el imperativo de mejorar la situación de los grupos de bajos ingresos se incluyera explícitamente como objetivo de primer orden en cualquier estrategia de desarrollo. En ese entonces, Prebisch (1963) interpretaba como insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano el lento crecimiento que registraba el ingreso por habitante y los bajos niveles de vida de la mitad de la población de la región. Su evaluación no era sólo normativa, sino que veía en la regresiva distribución del ingreso y en la estructura social resultante un serio obstáculo al progreso técnico y a la acumulación de capital requeridos para acelerar el crecimiento y llevar simultáneamente a cabo una política redistributiva del consumo.

Pinto (1965) subrayó la naturaleza concentradora y excluyente del estilo de desarrollo latinoamericano, como resultado de la concentración del progreso técnico en los sectores modernos —de limitada capacidad de absorción de mano de obra— y del insuficiente 'derrame' hacia las actividades rezagadas. La supe-

ración de este contraste entre crecimiento y pobreza aparece como un imperativo ético y político sin que se avizore, en el funcionamiento de las economías acordes con tal estilo, otro obstáculo que la posible disminución de los impulsos de crecimiento que operaron en el pasado. Consecuentemente, su prescripción estratégica consiste en suscitar una tendencia a la rectificación progresiva de los efectos 'malignos' perpetuadores de la pobreza, mediante las políticas de precios y remuneraciones, la redistribución fiscal y una política de inversiones públicas que favorezca la diseminación del progreso técnico hacia los sectores rezagados. En una formulación más reciente, Pinto y Di Filippo (1979) ponen mayor acento en el hecho de que la concentración del progreso técnico, las desigualdades de ingreso y la composición del consumo y la inversión, característicos del estilo de desarrollo latinoamericano, se refuerzan entre sí y tienden a perpetuar la pobreza que es consecuencia de ese trasfondo estructural. Aunque admiten la dependencia básica de la región en la incorporación de tecnología moderna, indican la necesidad de cambiar la orientación del desarrollo en términos de la composición de la oferta de bienes y de los grupos que tendrían acceso a ella, mediante la utilización del excedente generado en el sector moderno.

Prebisch (1976, 1980) percibe las causas de la pobreza en el funcionamiento contradictorio del capitalismo latinoamericano. Por un lado, el progreso técnico que tiene lugar por la penetración desde los centros de técnicas cada vez más intensivas en capital y de creciente productividad, proporciona un apreciable potencial de acumulación. Pero, por otro lado, la apropiación de los incrementos de productividad por los estratos superiores, por las empresas transnacionales y por el Estado, agravada por la pugna distributiva, resulta en sustracciones de recursos a la acumulación y en una asignación de la inversión que no maxi-

miza la creación de empleos con mayores niveles de productividad. Para remover ambos obstáculos e ir eliminando el subempleo, principal causa de la pobreza, propone cambiar las formas de apropiación y asignación del excedente, que constituye el potencial de acumulación.

Estas propuestas de los economistas de la CEPAL pueden inscribirse dentro del marco amplio de las estrategias de redistribución con crecimiento. Si bien comparten las preocupaciones de quienes proponen 'otro desarrollo' por los aspectos imitativos del estilo de desarrollo periférico y señalan la contradicción esencial existente entre esos aspectos y el objetivo de erradicar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas, dan por supuesto que las alternativas técnicas y, por consiguiente, el contenido y orientación del crecimiento continuarán dependiendo, en lo esencial, del estilo actual de la civilización industrial; procuran la erradicación de la pobreza en la periferia mediante esquemas de redistribución de recursos, que pueden abarcar desde la redistribución fiscal y la administración de precios de factores y productos hasta las reformas en la propiedad de los medios de producción o en la apropiación de ingresos. Pero no llegan a incorporar articuladamente las propuestas en favor de 'otro desarrollo' basado en una reorientación sustancial del contenido material del crecimiento, del desarrollo técnico y de los estilos de vida,² ni queda claro en qué medida las estrategias redistributivas bastarían para evitar que el desarrollo continúe orientándose a producir lo mismo.³

² Es pertinente señalar, sin embargo, que algunos sociólogos de la CEPAL (Wolfe, 1976 y 1977; Graciarena, 1979) se han identificado más con las concepciones del 'otro desarrollo', si bien lo han hecho en un plano más valorativo que estratégico.

³ En Cardoso (1980) puede verse un lúcido examen de las orientaciones del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo, en un marco ideológico más amplio.

II

Pobreza, necesidades básicas y estilos de vida

Los conceptos de pobreza y de necesidades básicas son, por su misma esencia normativa, relativos; cualesquiera sean las normas concretas que se utilicen para definir la privación, siempre se relacionan con un contexto social específico y se refieren a la escala de valores asociada a un determinado estilo de vida.

Existe, por un lado, y esto ya lo reconocía Marx (1887), un elemento histórico en el contenido de las necesidades básicas. Varios trabajos (cf. Lamale, 1958 y Franklin, 1967) han puesto en evidencia cómo ha ido variando la amplitud del concepto en las sociedades industriales de Occidente con el desarrollo económico, el cambio en los valores societales y la consiguiente transformación de las funciones del Estado. Asimismo, si ocurriera una revolución de dimensiones copernicanas en los valores de la sociedad post-industrial, como la que pretenden los ideólogos del 'otro desarrollo', que ponga las necesidades en el centro del proceso de desarrollo, los cambios profundos consiguientes en los estilos de vida alterarían radicalmente el contexto de referencia de las necesidades básicas y de la pobreza.

Por otro lado, en las sociedades actuales, los sentimientos de privación relativa y los comportamientos que suscitan surgen cuando se compara la propia situación con la de algún grupo de referencia (Merton, 1957; Runciman, 1966) que se toma, por lo tanto, como norma. Pero aun las condiciones objetivas de privación —comoquiera que se determinen— se refieren al estilo de vida dominante en cada sociedad. Como señalara Townsend (1974), la medición de la pobreza mediante una evaluación objetiva de las necesidades —no exenta, sin embargo, de juicios de valor— requiere, por un lado, medir todos los tipos de recursos que contribuyen a determinar los niveles de vida; y, por otro, definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en la sociedad, cuyas costumbres, actividades, dietas y, en general, patrones de bienestar, los hogares pobres se

ven imposibilitados de compartir en algún grado significativo.

Todo esto apunta a señalar la necesidad de que la definición de pobreza sea específica para cada sociedad. Pero, al mismo tiempo, en el mundo actual tal especificidad no puede interpretarse como independencia; el rápido proceso de aculturación que se está operando en regiones cada vez más amplias del Tercer Mundo implica que tiende a dominar el estilo de vida de la sociedad industrial, por lo menos por su capacidad de generar aspiraciones y normas, aunque no tanto en lo que a sus bases materiales se refiere. Esto se refleja en la creciente aceptación de la universalidad del concepto de necesidades básicas (OIT, 1976) y monta el escenario para una mayor tensión entre las normas o estándares de vida y los recursos disponibles en los países en desarrollo. Es también por ello preferible formular las normas con relación al estilo de vida 'dominante' a nivel nacional, más que con el estilo 'generalmente compartido', noción que es más aplicable en las sociedades desarrolladas. En sociedades como las latinoamericanas, que funcionan con un grado considerable de dependencia cultural, política, económica y tecnológica, el estilo de vida dominante, que orienta su desarrollo y genera aspiraciones en casi todos los estratos sociales, es el de las sociedades industriales, trasplantado y adoptado por la cúspide de la pirámide social local. Las desigualdades sociales en el acceso a recursos escasos y concentrados impiden, sin embargo, que ese estilo de vida sea generalmente compartido por la mayoría de la población nacional, cuyos valores y costumbres ya han sido de todos modos influidos por el efecto de demostración de ese estilo.

Es preciso reconocer, por otro lado, que "hay un núcleo irreductible de privación *absoluta* en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria visibles en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama rela-

tivo. El enfoque de la privación relativa complementa más que compete con esta preocupación por la desposesión absoluta” (Sen, 1978; p. 11). La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra actual noción de dignidad humana y de la universalidad que atribuimos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión.

Pero aun estos mínimos absolutos de subsistencia se hallan condicionados por el contexto social y cultural. Hasta las necesidades de nutrición —sobre las cuales existe una evidencia científica más sólida que para otros grupos de necesidades— están influidas en alguna medida por ese contexto. Más aún lo están los mínimos para un funcionamiento psicofísico adecuado, y con más razón los mínimos requeridos para participar de un cierto estilo de vida. La gravitación del contexto sociocultural se torna creciente a medida que se sube en la jerarquía de las necesidades, aun dentro del ámbito de las necesidades básicas. Aunque la pobreza en una sociedad y momento dados se defina en términos absolutos, las normas utilizadas deben referirse al estilo de vida dominante.

¿Cuál es, entonces, la diferencia entre las definiciones en términos absolutos y las hechas en términos relativos? Ambos tipos de definición expresan intentos —arbitrarios, imperfectos si se quiere— de sintetizar normas mínimas de bienestar en líneas de pobreza que deberían permitir identificar situaciones de privación con respecto al estilo de vida dominante. Las definiciones en términos absolutos proceden por enumeración de necesidades, estableciendo en cada caso la privación en función de ese estilo de vida; son absolutas con respecto a la disponibilidad de recursos y a las desigualdades vigentes, pero no deberían soslayar el contexto relativo del concepto de pobreza, que la refiere al estilo de vida dominante. Las definiciones de la pobreza mediante relaciones con el promedio (de ingresos, consumo, recursos, etc.) vigente en la economía, suponen que ese promedio representa el nivel económico que corresponde a los requerimientos del estilo de

vida dominante; y que la fracción (la mitad, un tercio, etc.) del promedio elegida como línea de pobreza corresponde a la zona crítica, por debajo de la cual no es posible participar significativamente de ese estilo de vida; por esta vía se relaciona, además, la pobreza con la disponibilidad media de recursos en la sociedad.⁴ Subsiste, sin embargo, el hecho de que la determinación de tales líneas se basa, en última instancia, en una apreciación de los niveles mínimos aceptables de vida, en función de las necesidades —es decir, en un criterio de los denominados ‘absolutos’— o de una norma sobre la desigualdad mínimamente aceptable.⁵

Ambos enfoques de definición se complementan en la medida en que iluminan distintas dimensiones de las situaciones de pobreza. La definiciones en términos absolutos abordan la insatisfacción de las necesidades básicas, más allá del panorama relativo. Las definiciones en términos relativos destacan las desigualdades entre la base y el resto de la pirámide social; al hacerlo, apuntan hacia un análisis potencialmente fructífero en términos de privación relativa, y de este modo abren la posibilidad para relacionar la pobreza con el problema más amplio de la desigualdad.

La interacción entre ambas dimensiones de la pobreza en el curso del desarrollo es particularmente importante. En sociedades donde la mayor parte de la población se encuentra en condiciones críticas de privación para satisfacer sus necesidades básicas, el ‘escándalo moral’ que expresan tales situaciones y sus innegables efectos determinantes de un círculo

⁴ Estas definiciones relativas de la pobreza no prejuzgan sobre la amplitud del problema. Definiciones del tipo “el x por ciento de los hogares con menores ingresos” prejuzgan, en cambio, sobre la amplitud de la pobreza e implican que ella estará siempre presente, puesto que no se basan en criterios de privación relativa que tomen en cuenta la distancia entre la sección inferior de la pirámide y la situación promedio. Más que definiciones de pobreza constituyen una aproximación al problema, enfocándolo a través de la desigualdad en extremo inferior de la escala de ingresos.

⁵ Esto resulta evidente en intentos como el de Sawyer (1975), quien elige las fracciones del ingreso medio disponible per cápita a utilizar como líneas relativas ‘estandarizadas’ de pobreza aplicables a algunos países desarrollados, a partir de las líneas oficiales de pobreza vigentes en dichos países, la mayoría de las cuales han sido establecidas según criterios absolutos.

vicioso de miseria y subdesarrollo pueden tornar impertinentes las referencias a las dimensiones relativas de la pobreza, aun cuando la desigual estructura distributiva mucho tenga que ver en esa causación circular. En situaciones donde el nivel de desarrollo económico alcanzado y el ritmo del crecimiento permiten vislumbrar, aun con la distribución regresiva del ingreso imperante, una atenuación paulatina de la dimensión absoluta de la pobreza, comienza a adquirir significado la dimensión relativa, que sitúa la pobreza más directamente en el contexto de las desigualdades sociales, y se nutre de la brecha existente entre el estilo de vida proyectado por el patrón de desarrollo y la imposibilidad de los estratos bajos de participar efectivamente de aquél.

Como quiera que se apliquen las normas de pobreza —en términos absolutos o relativos— ellas no pueden ser inmutables a través del tiempo. Todo lo que ya se ha dicho sobre la relatividad del contexto del concepto de pobreza y el requisito de referir las definiciones al estilo de vida dominante, implica que las normas de pobreza deben ser dinámicas. A medida que la sociedad se va enriqueciendo, los niveles absolutos de las normas pretéritas van quedando obsoletos; el desarrollo económico cambia la disponibilidad de las diferentes clases de bienes e incluso la estructura de las necesidades; y con él, cambian los estilos de vida (Townsend, 1974). En nuestras sociedades habría que agregar la influencia de los cambios que se van registrando en los estilos de vida de las sociedades industriales.

Dicho de otra forma, aun las líneas de pobreza definidas en términos absolutos deben tener cierta elasticidad ingreso positiva, a través del tiempo y en el curso del desarrollo. Una definición inmutable de la pobreza absoluta forzaría a que las correspondientes líneas de pobreza fueran insensibles a los incrementos en el ingreso real promedio de la sociedad: su elasticidad ingreso sería cero. En el otro extremo, cualquier definición de la pobreza en términos relativos, que vincule directamente la línea de pobreza con el ingreso promedio del conjunto de la sociedad, implica variar la línea en la misma proporción en que varíe éste: la elasticidad ingreso de la línea de pobreza sería, en este caso, unitaria.

Las definiciones de la pobreza en términos absolutos fueron variando, a través de la experiencia histórica de las sociedades industriales, con el desarrollo económico y el progreso social. En sucesivas evaluaciones de la pobreza en York, Rowntree,⁶ definió las necesidades mínimas de los hogares en 1899, 1936 y 1950 empleando un mismo procedimiento, que se ha vuelto clásico en el trazado de líneas absolutas de pobreza, y criterios que intentan incorporar las determinantes del contexto de cada época. Si se compara el valor real de esos presupuestos⁷ y se los relaciona con los aumentos del ingreso real por persona registrados en Gran Bretaña durante esos lapsos, se comprueba que las normas de Rowntree registran una elasticidad ingreso de 0.5 entre 1899 y 1936 y de 0.8 entre 1899 y 1950. Las líneas de pobreza utilizadas por organismos oficiales de los Estados Unidos en distintos momentos del período de posguerra también fueron incrementando su valor real, con elasticidades ingreso que varían entre 0.7 y 1.5, como reflejo del cambio en los valores societales y en los criterios oficiales de bienestar.⁸ A partir de 1964, sin embargo, el gobierno de ese país ha adoptado el criterio de mantener constante el valor real de las líneas oficiales de pobreza, actualizándolas sólo por cambios en los precios a los consumidores (Departamento de Comercio, 1977). Esta práctica ha sido criticada (Ornati, 1966; Thurow, 1969) sosteniendo que, si bien es aceptable para análisis coyunturales y para propósitos programáticos, no lo es para supervisar la evolución de la pobreza a plazos más largos. En la práctica, distintos investigadores han observado que los presupuestos mínimos de consumo en Estados Unidos han incrementado su valor real desde principios de siglo en proporciones que guardan elasticidades entre 0.5 y 0.8 con los aumen-

⁶Rowntree (1901); Rowntree (1937); Rowntree y Lavers (1951).

⁷Véase Jackson (1972).

⁸Las líneas de pobreza utilizadas por el Joint Economic Committee para 1949 y para 1962 registran una elasticidad ingreso de 0.66; las utilizadas por el Bureau of Labour Statistics para 1947 y 1959 tienen una elasticidad ingreso de 1.19; si se compara el valor real de las empleadas por el Council of Economic Advisers para 1951 y 1963, se obtiene una elasticidad ingreso de 1.5. (Las elasticidades se calcularon a base de los valores reales de las respectivas líneas de pobreza que indica Miller (1964).)

tos del ingreso real per cápita.⁹ Desde otra perspectiva, un análisis de los ingresos que la gente consideraba mínimamente adecuados a través de sucesivas encuestas de opinión realizadas en los Estados Unidos, entre 1957 y 1971, indi-

ca que las normas sociales medias se fueron incrementando con una elasticidad en torno a 0.6 con respecto al ingreso medio per cápita (Kilpatrick, 1973).

III

Las dimensiones de la pobreza en América Latina

1. *La magnitud de la pobreza absoluta*

Las estimaciones acerca de la magnitud de la pobreza en América Latina en 1970, que aquí se presentan, constituyen un intento de medir el problema de la magnitud absoluta de la pobreza sobre bases comparativas.¹⁰ Ellas se basan en cortes sobre las distribuciones del consumo per cápita, para los principales países de la región, mediante líneas de pobreza que representan presupuestos mínimos aceptables de consumo privado.

Estas líneas de pobreza traducen una definición conscientemente normativa de la dimensión absoluta de la pobreza. Expresan en forma sintética un juicio acerca de cuáles son los niveles mínimos aceptables de satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, por debajo de los cuales se registran situaciones de privación efectiva que se consideran no sólo moralmente intolerables sino críticamente degradantes de la condición humana.

¿En qué se basa tal juicio? Por una parte, en apreciaciones autorizadas y por la otra, en el comportamiento efectivo de los hogares de bajos ingresos enfrentados a las restricciones y estímulos que les impone el estilo de desarrollo prevaleciente en los países de América Latina y el estilo de vida que éste proyecta.

El método elegido para trazar las líneas de

pobreza parte de la alimentación. Para determinar las necesidades de nutrición se dispone de normas mínimas, establecidas según juicios autorizados a partir del conocimiento actual, que atienden las diferencias que derivan del sexo, la edad y algunos factores ambientales (FAO/OMS, 1973). Los requerimientos mínimos medios de nutrientes calculados para cada país se convirtieron en canastas normativas de alimentos de costo mínimo, específicas para cada país, tomando en consideración tanto la disponibilidad efectiva de cada tipo de alimento como los hábitos alimentarios de los grupos de menores ingresos, y seleccionando aquellos alimentos que pueden satisfacer cada requerimiento al menor costo por nutriente dados los precios vigentes. Las canastas de costo mínimo fueron valuadas a los precios de las ciudades capitales, y los presupuestos mínimos de alimentación per cápita resultantes se ajustaron aplicando diferenciales estimados de precios, para obtener presupuestos aproximadamente aplicables, por un lado, al conjunto de la población urbana y, por otro, a nivel nacional.

El trazado de líneas de pobreza basadas en la alimentación requiere la adopción normativa de alguna relación entre el gasto en alimentos y los gastos requeridos para satisfacer las necesidades básicas que, en estas sociedades, cubre corrientemente el consumo privado. Para ello, se analizaron los antecedentes disponibles sobre la proporción del gasto destinada a alimentación por aquellos grupos de hogares cuyo gasto efectivo en alimentos fuera algo superior al presupuesto mínimo de alimentación establecido: los grupos de hogares urbanos así definidos destinaban a la alimentación entre el 40 y el 50 por ciento de su gasto total de consumo.

⁹Las elasticidades, calculadas por Kilpatrick (1973), son: 0.84 para los presupuestos analizados por Smolensky (1965), que cubren el período 1903-1959; 0.75 para las observaciones anuales de Ornatí (1966) entre 1905 y 1960; 0.57 para las observaciones analizadas por Mack (Miller, 1905) entre 1929 y 1960.

¹⁰Cf. Altimir (1979).

Sobre esta base, se trazaron las líneas de pobreza para las áreas urbanas, en todos los países considerados,¹¹ a un monto doble del presupuesto mínimo de alimentación. Al trazar las líneas de pobreza para las áreas rurales, la limitada cantidad de datos similares disponibles acerca de los patrones de consumo de los hogares rurales llevó a considerar que el consumo privado en otros rubros debería representar un 75 por ciento de los respectivos presupuestos mínimos de alimentación.

Estas normas suponen que los hogares que se encuentran por encima del umbral mínimo de gastos en alimentación, también superan los umbrales de otras necesidades básicas cubiertas por el consumo privado. Este supuesto se puso a prueba, hasta donde fue posible, con respecto a los gastos en vivienda y a los gastos complementarios que requiere el acceso a servicios públicos gratuitos. Aunque se comprobó que los presupuestos establecidos podrían cubrir la anualidad o el arriendo de una vivienda mínima adecuada de acuerdo con normas convencionales de habitabilidad y en condiciones muy favorables de costos y financiación, ello no borra la impresión de que la penuria habitacional está más extendida que la pobreza definida según una capacidad adquisitiva mínima, debido a la escasa oferta de viviendas de tales características, de tierra urbana accesible y de recursos financieros en condiciones adecuadas.

En síntesis, estas líneas de pobreza en términos de ingreso disponible para el consumo privado, basadas en las necesidades de nutrición, combinan dietas normativas de costo mínimo —que no admiten las ineficiencias en la asignación del gasto en alimentación observadas en las dietas efectivamente consumidas por los hogares— con las preferencias de éstos por

alimentos y otros gastos en respuesta al estilo de vida prevaleciente.

En el cuadro 1 aparecen las líneas de pobreza estimadas de acuerdo con estos procedimientos, a precios de 1970 y expresadas en dólares; también se incluyen allí, como 'líneas de indigencia', los presupuestos mínimos de alimentación, puesto que los hogares cuyo poder total de compra sea aún inferior a ese monto es muy probable que sufran agudos déficit de nutrientes.¹² Los presupuestos mínimos de alimentación estimados para el conjunto de cada país varían entre 75 y 130 dólares de 1970 anuales por persona; las líneas de pobreza correspondientes se ubican entre 150 y 250 dólares de 1970 de consumo anual del hogar por persona.¹³

En el cuadro 2 se indican las estimaciones obtenidas de la incidencia de la pobreza alrededor de 1970 en once países latinoamericanos, según la proporción de hogares por debajo de las respectivas líneas de pobreza, para el conjunto de cada país, para las áreas urbanas y —residualmente— para las áreas rurales.

En algunos países (Brasil, Colombia, Honduras), la pobreza urbana se extendía a más de un tercio de los hogares urbanos, mientras que afectaba entre el 20 y el 30 por ciento de los hogares en Perú, México y Venezuela, a alrededor del 15 por ciento en Costa Rica y Chile, y a menos del 10 por ciento en Argentina y Uruguay. La magnitud de la pobreza en las áreas rurales en ningún caso sería, de acuerdo con estas estimaciones, menor del 20 por ciento y, en algunos países, alcanzaría a más del 60 por ciento de los hogares rurales.¹⁴ Esto trae como

¹¹La aplicación uniforme de esta norma a todos los países de la región puede implicar un cierto grado de subestimación de la pobreza en los países de mayor desarrollo relativo, donde la propensión a consumir otros bienes por parte de los grupos correspondientes de hogares es algo mayor que el coeficiente de alimentación. Esta es una de las circunstancias específicas adicionales que deberían ser tenidas en cuenta en cualquier evaluación nacional de la pobreza. Sin embargo, en la evaluación regional realizada, tal diferenciación sólo se podría haber introducido para algunos países y, por otra parte, no hubiera guardado relación con el grado de acuracidad alcanzado en otros aspectos de las estimaciones.

¹²Aun la norma para una "subsistencia fisiológica adecuada" debe estar por encima de estas "líneas de indigencia", ya que la misma debe incluir alguna capacidad de compra adicional a la requerida por el presupuesto mínimo de alimentación, para satisfacer un mínimo de otras necesidades que también son requisito de una subsistencia fisiológica saludable.

¹³Estos niveles son algo más elevados que los empleados en algunos estudios globales (Banco Mundial, 1975; OIT, 1976) para obtener estimaciones regionales de la pobreza. Las diferencias son en buena medida atribuibles al hecho de que las líneas de pobreza estimadas en la CEPAL son explícitamente normativas y más específicas con respecto a las condiciones de la región.

¹⁴Debe advertirse acerca de la posibilidad de que estos

Cuadro 1

LINEAS DE POBREZA E INDIGENCIA

(Presupuestos anuales por persona en dólares de 1970^a)

País	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Area me-tropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area me-tropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	249	249	164	231	124	124	93	117
Brasil	197	197	130	162	98	98	74	85
Colombia	176	170	116	147	88	85	66	77
Costa Rica	196	190	128	152	98	95	73	82
Chile	256	249	168	225	128	125	96	116
Honduras	190	183	125	142	95	92	71	77
México	185	179	122	157	93	89	70	82
Panamá	254	...	161 ^b	206	127	...	95 ^b	110
Perú	181	176	119	148	91	88	68	78
Uruguay	234	234	153	214	117	117	88	110
Venezuela	287	277	189	252	144	139	108	130

Fuente: O. Altimir (1979), cuadro 11.

^aSe utilizan los tipos de cambio promedio de importación en 1970.^bResto del país.

consecuencia que el panorama de la incidencia de la pobreza agregada a nivel nacional sea más uniforme a través de la región que el de la pobreza urbana; si se excluye a Argentina —y quizás a Uruguay— no menos del 20 por ciento de los hogares eran pobres en países como

Chile, Costa Rica o Venezuela, una tercera parte lo eran en México, y más del 40 por ciento eran pobres en Brasil, Colombia y Perú, llegando a las dos terceras partes de la población en países como Honduras.

Las anteriores estimaciones acerca de la magnitud de la pobreza en los principales países de la región sirvieron de base para concluir que a principios de la década de los años setenta el 40 por ciento de los hogares latinoamericanos eran pobres, con una incidencia de la pobreza del 26 por ciento en las áreas urbanas y del 60 por ciento en las rurales. Estas estimaciones, aproximadas a las obtenidas por la OIT (1976), implican que existían en América Latina cerca de 110 millones de pobres, y que casi 70 millones de los mismos se encontraban en las áreas rurales.

Por otra parte, se estimó que la mitad de los pobres latinoamericanos (casi un 20 por ciento de la población total) estaban en situaciones que pueden considerarse de indigencia. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro 2, en un buen número de países un tercio de la población pobre se hallaría en tal situación.

resultados sobreestimen, en alguna medida, la incidencia de la pobreza rural, puesto que las deficiencias en la medición del autoconsumo, de que adolecen algunas de las distribuciones del ingreso a nivel nacional utilizadas, no hayan sido totalmente subsanadas por las correcciones aplicadas a esas distribuciones (véase O. Altimir, *op. cit.*). También podría argumentarse que las líneas de pobreza trazadas para las áreas rurales se basan —a pesar de los ajustes introducidos— en normas sesgadas por las condiciones urbanas, pero a esto cabría responder que el estilo de vida dominante, que se evidencia en las ciudades a través de los estratos pudientes y de los 'atractivos' urbanos, es también el patrón de referencia y de aspiraciones de la mayor parte de la población rural, como lo corrobora la magnitud de las migraciones rural-urbanas. De todas formas, estas estimaciones de la incidencia de la pobreza rural resultan a primera vista consistentes —aunque, como es natural, no coincidentes— con las estimaciones del CIDA (1971) sobre la estratificación en el agro en distintos países alrededor de 1960; según éstas entre el 60 y el 90 por ciento de los hogares agrícolas correspondían a minifundistas y a trabajadores sin tierra.

Cuadro 2
ESTIMACIONES DE LA POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA ca. 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Déficit de pobreza como porcentaje del ingreso de los hogares	Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional		Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	0.6	1	1	1
Brasil	35	73	49	7.0	15	42	25
Colombia	38	54	45	8.0	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	3.6	5	7	6
Chile	12	25	17	2.1	3	11	6
Honduras	40	75	65	17.4	15	57	45
México	20	49	34	4.1	6	18	12
Perú	28	68	50	11.8	8	39	25
Panamá	...	...	39	8.1	...	...	25
Uruguay	10	...	...	...	4	...	...
Venezuela	20	36	25	2.5	6	19	10
América Latina	26	62	40	...	10	34	19

Fuente: O. Altimir (1979), cuadros 12 y 14.

Aunque las estimaciones de la indigencia en las áreas rurales estén sujetas —con mayor razón aún que las de la pobreza rural— a importantes reservas, por lo menos indican que el problema reviste, en algunos casos, magnitudes francamente pavorosas y que puede afectar a más de la mitad de los pobres rurales de América Latina. En las áreas urbanas donde la indigencia constituye una noción más nítida por lo general, un tercio de los hogares pobres se hallarían por debajo de las líneas de indigencia.

Estas estimaciones de la incidencia de la pobreza miden la proporción de la población en tal situación, pero no indican en qué medida los ingresos de los pobres caen por debajo de la línea normativa de pobreza. Por ello, el intento de medición de la magnitud de la pobreza a que nos estamos refiriendo (Altimir, 1979), incluyó una estimación de tales 'déficit de pobreza' que representan el agregado de ingreso o consumo faltante al conjunto de los hogares pobres para quedar ubicados al nivel de las líneas de pobreza. En el cuadro 2 aparecen esos déficit, estimados a nivel nacional, como frac-

ción del ingreso total de los hogares.¹⁵ En aquellos países en que la pobreza absoluta afectaba a menos de un tercio de los hogares, el déficit agregado de los pobres representaba menos del 3 por ciento del ingreso del total de hogares; en Brasil y Colombia, alcanzaba magnitudes equivalentes al 7 y al 8 por ciento de ese ingreso; en el Perú representaba más del 10 por ciento y en países como Honduras el déficit de los pobres podía superar el 17 por ciento del ingreso total de los hogares.

Este indicador, basado en el concepto de déficit de pobreza, permite formarse una idea comparativa del grado de dificultad que presenta el desafío de erradicar la pobreza, en términos de recursos sociales. Debe interpretarse, sin embargo, con suma cautela. Sería ingenuo considerar los porcentajes del cuadro 2 como

¹⁵La expresión del déficit de pobreza como fracción del producto bruto interno, que suele usarse a pesar de ser conceptualmente menos significativa, resulta en porcentajes menores (en alrededor de un cuarto en la mayoría de los países considerados) a los que se indican en el cuadro 2.

indicativos del monto de transferencias de ingreso requeridas para eliminar la pobreza absoluta. Por un lado, el logro de tal objetivo en forma permanente podría exigir, como ya se señaló, una reorientación profunda del estilo de desarrollo, con reformas institucionales y modificaciones de las estructuras productivas y de precios que ocasionarían cambios de mayor magnitud en el conjunto de la estructura distributiva y no sólo en las participaciones respectivas de los pobres y del resto de la población en el ingreso. Por otra parte, la solución del problema de la pobreza no sólo implica poner mayores proporciones del ingreso corriente a disposición de los pobres, sino también cambiar el contenido en bienes del producto social y los valores que orientan el consumo. Por último, aun si se considera esta expresión del déficit de pobreza en términos de participación en el ingreso como una indicación de la magnitud de la redistribución de ingresos que habría que lograr como resultado de los procesos de transformación que se pongan en juego, no puede tomarse como medida de las tensiones sociales y resistencias políticas que generarían esos procesos, que no sólo dependen de la magnitud de la redistribución sino también —y muy particularmente— de la constelación de políticas, reformas institucionales y alianzas a través de las cuales ésta se efectúe.

Con todo, las magnitudes relativas de los déficit de pobreza estimados indican que el objetivo de eliminar la pobreza absoluta es asequible, al menos en términos de la proporción de recursos sociales involucrados en la mayoría de los países de la región. Esto representa una diferencia, plena de implicaciones, con respecto a las situaciones de pobreza masiva presentes en otras regiones del Tercer Mundo.

2. Acceso a servicios públicos

Como las líneas de pobreza establecidas representan presupuestos mínimos de consumo privado, no cubren los componentes de las necesidades básicas que —de acuerdo con los sistemas institucionales vigentes en los países de América Latina— son atendidos principalmente por servicios públicos gratuitos o muy subsidiados.

Un examen de los indicadores disponibles

sobre la extensión, en cada país, de dichos servicios sociales (educación primaria, salud, agua potable y alcantarillado) sólo permite apreciar la probabilidad media de acceso del conjunto de la población al respectivo servicio. A falta de información sobre el acceso efectivo de diferentes estratos sociales a esos servicios,¹⁶ sólo cabe conjeturar que los pobres tienen mayores dificultades de acceso a los servicios sociales disponibles que el promedio de la población.

Los indicadores del cuadro 3 son, en este sentido, ilustrativos. La extensión de la educación primaria tiende a ser alta, en la mayoría de los países de la región, en términos de población en edad escolar matriculada. Sin embargo, la población no matriculada, que representa porcentajes relativamente moderados de la población total (desde 15 por ciento, o menos, en Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y México, hasta poco más del 30 por ciento en Brasil y Honduras) es muy probable que corresponda, en una proporción abrumadora, a los grupos de bajos ingresos, particularmente en las áreas rurales. Por otra parte, el aprovechamiento del servicio de educación no puede considerarse satisfactorio ni consolidado hasta no completar el ciclo básico de educación primaria; las tasas de retención hasta el último año de este ciclo, que aparecen en el cuadro 3, combinadas con las tasas de matrícula, dan una mejor idea del acceso efectivo a los servicios educativos. Con la sola excepción de Costa Rica, las proporciones de la población en edad escolar que no llega a completar el ciclo básico serían elevadas aún en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, mientras que en Brasil, Colombia y Honduras abarcarían la mayor parte de ese segmento etario de la población. De esto puede inferirse, primero, que la efectiva privación educativa es considerable en todos los países de la región; segundo, que probablemente la mayor parte de la población en situación de pobreza absoluta está privada, por los mismos mecanismos causales enraizados en esa situación, de acceso a una educación primaria completa; tercero, que la privación educativa abarca —por causas pa-

¹⁶Una notable excepción la constituye el estudio de Selowsky (1979) sobre Colombia, cuyos resultados confirman, en general, los supuestos que a continuación se enuncian.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS SOCIALES, ca. 1970

País	Educación		Salud	Agua Potable	Alcantarillado
	Tasas netas de matrícula primaria (porcentajes)	Tasas de retención hasta el último año básico ^b (porcentajes)	Partos atendidos en hospitales ^e (porcentajes)	Población urbana servida ^g (porcentajes)	Población urbana servida (porcentajes)
Argentina	83	60.9	...	78.0	33
Brasil	69	28.0 ^c	...	77.0	29
Colombia	86	37.0	...	89.0	60
Costa Rica	87	67.9	74.2	100.0	31
Chile	93	57.8	87.2 ^f	94.0	33
Honduras	68 ^a	...	20.0	97.0	60
México	85	44.6	45.0	73.0	33
Panamá	89	72.8	62.8	100.0	70
Perú	78	65.8 ^d	21.0	73.0	48
Uruguay	80 ^a	79.8	...	96.0	55
Venezuela	78	56.7	95.6	88.0	43

Nota: Tasas netas de matrícula primaria: Matrículas de niños en edad legal de asistir a la enseñanza primaria como porcentaje del total de niños de la misma edad.

Tasas de retención: Alumnos matriculados en el último año, como porcentaje de los alumnos matriculados en el primer año del período considerado.

^aAño 1965.

^bUNESCO: "Wastage in primary education: A statistical study of trends and patterns in repetition and dropout", en *International Conference on Education*, 1979.

^cProyectado con proporciones de 1973.

^dProyectado con proporciones de 1975.

^eOPS, *Evaluación del plan decenal de salud para las Américas*, 1971-1980, Evaluación inicial, México 1976.

^fAño 1974.

^gAño 1973. Población urbana que vive en viviendas con conexión domiciliaria o tienen fácil acceso al agua potable.

recidas— estratos de población que se hallan por encima de las líneas de pobreza.

El único indicador disponible de acceso efectivo a servicios de salud —el porcentaje de partos atendidos en hospitales—, sugiere que sólo en los pocos países que poseen un extendido sistema público de salud es posible que una parte de su población de bajos ingresos —principalmente urbana— tenga acceso efectivo a estos servicios.

La disponibilidad de agua potable entre la población urbana es bastante elevada en casi todos los países que aparecen en el cuadro 3; sin embargo, este indicador no distingue entre condiciones de disponibilidad (en la vivienda, en el exterior, en el vecindario); por consiguiente, es muy probable que una proporción considerable de los pobres que viven en pobla-

ciones marginales carezcan de un suministro adecuado.

Finalmente, la proporción de población urbana que no dispone de servicios de alcantarillado es muy alta en casi todos los países, y aún considerable en los que tienen mayor cobertura. Aunque la falta de redes de alcantarillado es una carencia generalizada de la infraestructura urbana en áreas de rápida expansión, y pueden darse soluciones alternativas eficientes a nivel individual, también en este caso cabe suponer que los pobres de poblaciones marginales son los más afectados por las consecuencias sanitarias de la falta de este servicio.

Este análisis parcializado del grado probable de privación de servicios públicos y de la magnitud con que esa privación se superpone con la insuficiencia de poder de compra para

alcanzar niveles aceptables de consumo privado, no debería hacer olvidar la interdependencia que existe entre la satisfacción de las diferentes necesidades básicas y el condicionamiento recíproco de las diferentes carencias dentro del síndrome de la pobreza.

3. *La dimensión relativa de la pobreza*

Las mediciones de la dimensión absoluta de la pobreza, antes reseñadas, se ubican en la perspectiva de las necesidades básicas, sin referencia a las desigualdades sociales que las caracterizan ni a la disponibilidad media de recursos en cada economía. Aunque para definir las normas de pobreza en términos absolutos se hayan tomado en cuenta, para cada país, los hábitos, comportamientos, precios y disponibilidad de bienes, factores todos que reflejan el estilo de vida dominante, ello no se traduce en una 'relativización' de las líneas de pobreza con respecto al ingreso medio de cada economía. Como ya se señaló, el estilo de vida que orienta el patrón de desarrollo y el comportamiento de la mayoría de los grupos sociales en los países de América Latina responde cada vez más a los rasgos adquiridos, a través de los mecanismos de su dependencia cultural, económica y tecnológica, del estilo de vida predominante en las sociedades industriales. Este, sin embargo, descansa sobre niveles muy superiores de productividad social. En tales condiciones, el ingreso medio de la economía no tiene por qué corresponder a los requerimientos de ese estilo de vida.

La comparación de las situaciones de pobreza con el ingreso promedio tiene, sin embargo, varios sentidos. El ingreso medio por persona representa la disponibilidad efectiva de recursos económicos —más allá de las formas cómo son apropiados y de su concentración— como resultado de la productividad global alcanzada en cada economía. Representa, además, las condiciones de vida de los estratos superiores de la pirámide social local: dadas las concentraciones del ingreso imperantes en nuestros países, no menos de dos tercios, y hasta cuatro quintas partes, de los hogares se hallan por debajo del ingreso promedio de la

distribución.¹⁷ Presenta, por último, el ingreso que cada persona tendría de acuerdo con una norma de igualdad absoluta.

Las líneas de pobreza del cuadro 1 guardan, con los respectivos promedios del ingreso personal disponible por persona, las relaciones que aparecen en el cuadro 4. En algunos casos (Argentina, Costa Rica, Chile, México y Uruguay) se hallarían en situaciones de pobreza, definidas en términos absolutos, quienes posean un ingreso inferior a un tercio del promedio nacional; en otros casos (Brasil, Panamá, Perú, Venezuela), la norma absoluta se acerca a la mitad del ingreso medio por persona; y en países como Honduras, en cambio, la línea de pobreza resulta superior a dos tercios del promedio nacional. El hecho de que las líneas de pobreza, definidas a partir de un núcleo de necesidades básicas, representen fracciones tan diferentes del ingreso medio por persona de cada país, resulta de las diferencias en los niveles absolutos de desarrollo, del comportamiento de consumo de los hogares y de los precios relativos de los alimentos. Podría interpretarse que cuanto mayor sea esta fracción, para satisfacer las necesidades básicas de la población se requiere una distribución más equitativa del ingreso y que, dadas las desigualdades imperantes, cobra mayor importancia relativa la redistribución como componente de la estrategia que se siga para lograr esa meta.

Una aproximación alternativa a la forma de definir y medir la pobreza consiste, como ya se mencionó, en la elección normativa de la fracción del ingreso medio por debajo de la cual los hogares se consideran pobres. Hacer tal elección sin transitar el camino de las necesidades ni investigar los sentimientos de privación relativa implica postular, con un margen considerable de arbitrariedad, una norma acerca de cuáles son las desigualdades sociales máximas tolerables, por lo menos entre la base de la distribución y los estratos medios y altos. Medir la pobreza según esa definición tiene, sin em-

¹⁷ Sin embargo, no sería válido suponer también, y sin mayor análisis, que los grupos que se encuentran en torno a ese nivel de ingreso promedio constituyen grupos efectivos de referencia —en el sentido de la teoría de la desposesión relativa— para quienes se encuentran más abajo en la pirámide.

bargo, la virtud de revelar algo acerca de la magnitud de dichas desigualdades.

En el cuadro 4 se incluyen los porcentajes de hogares que tendrían, en cada país, un ingreso por persona inferior a la mitad del promedio del conjunto de los hogares. El ejercicio se realizó (Altimir, 1979) aplicando uniformemente esta norma de pobreza, sugerida por Atkinson (1975), a las mismas distribuciones del ingreso sobre las que se basan las estimaciones de la dimensión absoluta de la pobreza antes presentada. Alrededor de 1970, en la mayoría de los países la dimensión relativa de la pobreza, así definida, era significativamente más elevada que la dimensión absoluta (cuadro 2) definida sobre la base de las necesidades. Sólo en algunos países donde la incidencia de la pobreza absoluta es muy elevada, ésta supera la medición relativa; en otros casos (Brasil, Colombia), ambos tipos de medición son de un orden de magnitud similar. En los demás países, donde la dimensión absoluta de la pobreza era menos severa, la dimensión relativa de la pobreza resulta mucho más amplia que aquélla y de órdenes de magnitud más uniforme: abarca entre un 28 por ciento (Argentina) y un 40 por ciento (México) de la población.

Como resultado de todo esto, el panorama de la dimensión relativa de la pobreza en América Latina es más uniforme que el de su dimensión absoluta. Las diferencias que se observan en el cuadro 4 entre los países considerados reflejan las diferencias en el grado de desigualdad entre la base y el resto de la pirámide social: en los países donde las desigualdades globales son mayores, la mitad de la población queda por debajo de la norma relativa seleccionada; en otros, afecta a alrededor de un tercio de la población, y en un par de países (Argentina, Uruguay), a algo más de un cuarto. Algunas de estas diferencias son en parte atribuibles a las mayores desigualdades asociadas al subdesarrollo rural. Las desigualdades existentes dentro de las áreas urbanas de los países latinoamericanos dan lugar a magnitudes relativas de la pobreza algo menores que las existentes a nivel nacional, como puede apreciarse en el cuadro 4. Pero, en cambio, en casi todos los casos las proporciones de hogares con un ingreso inferior a la mitad del promedio urbano son ampliamente superiores a las que corres-

Cuadro 4

INDICADORES DE LA DIMENSION RELATIVA DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA ALREDEDOR DE 1970

País	Relación entre las líneas absolutas de pobreza ^a y el ingreso medio disponible por persona	Hogares con ingreso inferior a la mitad del ingreso promedio	
		Total del país (porcientos)	Áreas urbanas
Argentina	0.28	28	27
Brasil	0.46	54	52
Colombia	0.62	48	43
Costa Rica	0.36	35	34
Chile	0.37	39	38
Honduras	0.68	58	40
México	0.30	48	44
Panamá	0.44	47	...
Perú	0.43	48	34
Uruguay	0.31	...	25
Venezuela	0.41	38	37

Fuente: O. Altimir (1979), Cuadro 15.

^a Véase Cuadro 1.

ponden a la dimensión absoluta de la pobreza. Como cabe esperar, además, la magnitud de la discrepancia entre ambas medidas está en relación directa con el nivel de desarrollo alcanzado. Si a esto se agrega el hecho de que para las áreas urbanas cobra mayor sentido el trazado de un umbral de pobreza con relación al ingreso medio, dada la mayor visibilidad de las desigualdades sociales, se obtienen elementos para considerar el problema de la pobreza en términos más dinámicos.

Aunque las exigencias de un análisis preliminar bastante rudimentario del problema nos permitan abstraer las dimensiones absoluta y relativa de la pobreza y manejarlas como aproximaciones alternativas, poca duda cabe que ambas dimensiones influyen en el comportamiento efectivo de los grupos de bajos ingresos y en su inserción social. Las privaciones que sufren en la satisfacción de sus necesidades básicas condicionan sus probabilidades de supervivencia, sus oportunidades y su participación en los procesos económicos y sociales. Pero también, en la medida en que estos grupos aprecien su propia situación en función del ni-

vel medio de bienestar alcanzado por la sociedad, su privación relativa de los bienes sociales puede determinar su comportamiento y sus actitudes frente al resto de la sociedad, dando lugar a las manifestaciones patológicas que indudablemente motivan, en parte, la preocupación contemporánea por la pobreza.

Esta interacción entre ambas dimensiones de la pobreza hace que el problema vaya cambiando de naturaleza en el curso del desarrollo y persista más allá de lo que suelen reconocer las evaluaciones puntuales. En situaciones donde la extensión de la pobreza, medida en términos absolutos, supera a la medida relativa de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas no sólo es un imperativo ético sino también un requisito para elevar la productividad global de la economía. En el curso del desarrollo se hace posible satisfacer, en alguna medida, las necesidades básicas, aunque éstas vayan cambiando de contenido y aumentando los ni-

veles mínimos; pero el mantenimiento de una distribución del ingreso desigual otorga mayor gravitación a los aspectos relativos de la pobreza. En situaciones donde la dimensión absoluta de la pobreza tiene una extensión menos abrumadora, son los aspectos relativos los que adquieren mayor importancia, y la medición de la pobreza en términos relativos proporciona una apreciación más adecuada de la extensión del problema, que se halla entonces más alejado de la problemática de las necesidades básicas y se adentra en la de las desigualdades sociales. En suma, en la medida en que el crecimiento económico vaya posibilitando la atenuación de los aspectos absolutos más agudos de la pobreza, dada la mayor disponibilidad de bienes, también va cambiando la naturaleza del problema; por ello, suscita reservas cualquier razonamiento lineal sobre el 'derrame' más o menos automático de los incrementos del ingreso y la erradicación de la pobreza.

IV

La evolución reciente de la pobreza

En un ejercicio reciente (Piñera, 1979b) se ha estimado que entre 1960 y 1970 la incidencia de la pobreza absoluta en un conjunto significativo de seis países latinoamericanos¹⁸ habría disminuido de un 49 a un 39 por ciento, de manera que casi un 10 por ciento de la población habría superado la situación de pobreza durante ese lapso.

Estos resultados podrían, sin embargo, llevar a conclusiones equivocadas si no se toman en consideración, por lo menos, cuatro clases de factores que pueden distorsionar las evaluaciones cuantitativas de la magnitud absoluta de la pobreza en dos épocas diferentes. En primer

lugar, la falta de comparabilidad de las distribuciones del ingreso utilizadas, en cada país, para medir la incidencia de la pobreza alrededor de 1960 y en torno a 1970. En algunos casos esas distribuciones se han obtenido por procedimientos completamente diferentes.¹⁹ En los otros países considerados, aunque las distribuciones para ambas épocas provienen de censos o encuestas, corresponden a diferentes conceptos de ingreso —y aun a unidades diversas— y se basan en datos de distinta calidad, por lo que puede presumirse que los sesgos que puedan afectarlas sean de diferente magnitud, lo que limitaría su comparabilidad. En segundo lugar, estos resultados cuasi-regionales promedian la

¹⁸ Estos países —Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México y Perú— representaban en 1970 el 72 por ciento de la población y el 67 por ciento del producto de la región. Las estimaciones corresponden, en rigor, a las situaciones imperantes en esos países alrededor de 1960 y alrededor de 1970 (Piñera, *op. cit.*).

¹⁹ En especial, Chile y Perú, donde las distribuciones utilizadas para alrededor de 1970 provienen de encuestas de ingresos, mientras que las correspondientes a periodos anteriores fueron construidas a base de diversas fuentes parciales de información.

diferente evolución que puede haberse registrado en cada uno de los países considerados, a partir de estructuras distributivas diferentes, en el marco de distintos estilos políticos (Graciarena, 1976), y en períodos durante los cuales los impulsos del crecimiento y las orientaciones de la política económica en esos países mostraron considerables diferencias. Aunque sólo fuera por estas razones, sería apresurado extraer de ellas, sin mayor análisis, conclusiones generales sobre la relación entre la evolución de la pobreza y el crecimiento, dentro del estilo de desarrollo predominante en América Latina.

Cabe destacar, sin embargo, que en las estimaciones que nos ocupan todos los países considerados registran una disminución de la incidencia de la pobreza absoluta, aunque en diferentes grados de intensidad.²⁰ Comoquiera que se maneje la escasa evidencia disponible sobre la distribución del ingreso en esos países, esta evolución se confirma. Ello sucede tanto si se utilizan sin ningún ajuste aquellas distribuciones del ingreso que tengan relativamente mayor comparabilidad, como si se ajustan de acuerdo a criterios alternativos para corregir sus sesgos hacia la subestimación de los ingresos, lo que podría mejorar, en alguna medida, su comparabilidad. En cambio, las limitaciones de los datos no permiten arribar a conclusiones firmes sobre la intensidad o ritmo con que ha ido disminuyendo la proporción de hogares bajo las líneas de pobreza.

Para México, las encuestas de ingresos y gastos de 1963 y 1968 son esencialmente comparables: si se cortan las respectivas distribuciones originales con líneas de pobreza de valor real equivalente a las del cuadro 1, las

situaciones de pobreza abarcarían a casi un 14 por ciento menos de hogares (39 por ciento en 1968 versus 53 por ciento en 1963). Si se intenta salvar la subestimación de ingresos de ambas encuestas mediante un determinado procedimiento de ajuste (Navarrete, 1970), se obtiene la evolución de la pobreza estimada por Piñera (1979b); si se ajustan los resultados por un procedimiento alternativo (Altimir, 1979), el porcentaje de hogares pobres habría disminuido en un 11 por ciento (del 46 por ciento en 1963 al 35 por ciento en 1968).

Los análisis de la evolución de la distribución del ingreso en Brasil se basan en los resultados de los censos de población de 1960 y de 1970, cuya diferente calidad torna dudosa su comparabilidad. El corte de ambas distribuciones censales con líneas de pobreza de valor equivalente arrojaría un 72 por ciento de hogares pobres en 1960 y un 64 por ciento en 1970.²¹ Pero ambas distribuciones subestiman mucho los ingresos. El ajuste de ambas realizado por Piñera (1979a) para hacer coincidir los ingresos medios con el ingreso disponible de cuentas nacionales es uniforme por niveles de ingreso y permite obtener las estimaciones que antes se indicaron; según ellas habría un 8 por ciento menos de hogares en situación de pobreza. Si se aplica a ambas distribuciones censales un diferente criterio de ajuste, desagregando las distribuciones por grupos socioeconómicos y ajustando por separado la subestimación de cada tipo de ingreso mediante hipótesis específicas, se obtienen mediciones de la pobreza del 61 por ciento para 1960 y del 55 por ciento para 1970; una disminución del orden del 6 por ciento de los hogares.²²

Para Colombia, las distribuciones del ingreso más confiables que puedan servir de base a una comparación son la estimada por Berry y Urrutia (1976) para 1964, y la que resultó de la

²⁰ De acuerdo a esas estimaciones, el porcentaje de hogares pobres habría disminuido del 66 al 43 por ciento en Colombia durante el período 1964-1974; del 51 al 20 por ciento en Costa Rica, entre 1961 y 1971; del 36 al 27 por ciento en México entre 1963 y 1968; del 52 al 44 por ciento en Brasil entre 1960 y 1970; y del 58 al 52 por ciento en Perú entre 1961 y 1971 (Piñera, 1979b). Los porcentajes de incidencia de la pobreza estimados para alrededor de 1970 no coinciden con los que aparecen en el cuadro 2 para los países respectivos, porque, pese a haberse utilizado las mismas líneas de pobreza, ellas se aplicaron a distribuciones aproximadas por niveles del ingreso disponible por persona en lugar de las correspondientes distribuciones aproximadas por niveles del consumo por persona.

²¹ Un porcentaje similar se obtendría de la estimación de Langoni (1972) a partir de los resultados del censo de 1970.

²² Utilizando los resultados de la encuesta PNAD de ingresos para 1972, de mejor calidad que los datos censales, se obtendría una estimación del 56 por ciento de hogares pobres para este año. Los ajustes por subestimación —algo menos arbitrarios, en este caso, por la mejor calidad de los datos básicos— no alterarían significativamente esa estimación.

encuesta de ingresos y gastos del DANE (1976) para 1971 —ambas para receptores individuales—, aunque la comparabilidad entre ellas no carezca de limitaciones. Si se cortan las respectivas distribuciones mediante líneas equivalentes de pobreza de valor real similar a las del cuadro 1, se obtienen proporciones de pobreza del 55 y el 52 por ciento, respectivamente, se advertirá sólo una ligera disminución durante ese período.

Un tercer tipo de reserva se refiere a los procedimientos utilizados para mantener invariante, en estas comparaciones, el valor real de las líneas de pobreza estimadas para 1970. Para ello, se aplicaron los índices de precios implícitos en el producto bruto interno, que reflejan la evolución promedio de los precios en cada país.²³ La interrogante, a este respecto, es saber en qué medida los precios que pagan los grupos de menores ingresos tuvieron una evolución semejante a los del conjunto de la población. Por lo pronto, la alimentación —que pesa más en los presupuestos de los hogares pobres— ha tendido a encarecerse, en relación con los restantes rubros de los índices de precios al consumidor para las áreas urbanas, en la mayoría de los países de la región. Quizá haya sucedido lo mismo con el valor de los presupuestos normativos de alimentación, aunque no se lo pudo verificar. En qué medida pueden haber sufrido una evolución similar los precios que pagan los hogares rurales, es materia de conjetura. Hay, en todo caso, razones para pensar que el valor real, en 1960, de las líneas de pobreza normativas para algunos de los países considerados podría haber sido algo menor que el estimado, lo que implicaría que, en algunos casos, las disminuciones de la pobreza absoluta hayan sido algo menos pronunciadas que las indicadas.

Finalmente, quizá la reserva fundamental sobre estos resultados sea la utilización de líneas de pobreza invariantes en el tiempo, en lugar de redefinirlas para el pasado de acuerdo con las normas contemporáneas. Como ya se indicó, las definiciones de la pobreza no pue-

den ser inmutables; si bien pretenden abarcar objetivamente la insatisfacción de necesidades básicas en un momento dado, la extensión de este concepto y las normas de satisfacción mínima se hallan condicionadas por el estilo de vida dominante, el que va modificándose con el tiempo en el curso del desarrollo. Tales consideraciones, que resultan evidentes para evaluar la evolución de la pobreza a largo plazo, podrían parecer exageradas para el lapso de una década. Pero pecaríamos de un subjetivismo histórico que haría perder rápidamente toda proyección en el tiempo a este tipo de ejercicio, si no reconociéramos que muchos de los cambios observados retrospectivamente en los estilos de vida y en los sistemas de valores se han ido generando gradualmente, a lo largo de sucesivas décadas. Más concretamente, no es posible aislar las líneas de pobreza del comportamiento tipo Engel que tienen las demandas del conjunto de la sociedad dentro del marco de un mismo estilo general de vida, y que implica un desplazamiento relativo ascendente en la jerarquía de bienes —y quizás también en la de necesidades— a medida que aumenta el ingreso.

Para probar la sensibilidad de los resultados con respecto al supuesto de invariancia en el tiempo admitamos, por un momento, que el cambio en las normas contemporáneas de pobreza en América Latina estuviera representado por líneas de pobreza que aumenten su valor real con una elasticidad de 0.5 con respecto a los incrementos en el ingreso real medio por habitante. Admitido tal supuesto, la incidencia de la pobreza de todas maneras habría disminuido algo en la década de los años sesenta, pero sólo en la mitad de la magnitud estimada por Piñera (1979b), ya que en ese caso las situaciones de pobreza alrededor de 1960 hubieran abarcado aproximadamente un 44 por ciento de la población latinoamericana.

Establecer líneas de pobreza inmutables en el tiempo equivale a postular que la pobreza será, en última instancia, eliminada por la acción del crecimiento. En efecto, para que la magnitud de la pobreza absoluta así definida se mantenga a largo plazo, como proporción de la población total, en tanto el ingreso real por persona del conjunto de la economía crece,

²³ Quizá hubiera sido más apropiado utilizar los índices de precios al consumidor, pero ello no hubiera alterado significativamente los resultados, dada la proximidad que guardan ambos tipos de índices.

sería necesario que la distribución del ingreso empeorara continuamente, manteniéndose invariante el ingreso real de los pobres; cualquier incremento uniforme en el ingreso real de los grupos que están por debajo de la línea de pobreza significaría que alguna parte de ellos emerge por encima de esa línea, disminuyendo la incidencia global de la pobreza absoluta de esa sociedad. Es así como Piñera (1979b) estima que el valor real del déficit de pobreza del conjunto de seis países que analiza se habría reducido un 9 por ciento entre 1960 y 1970 y que su importancia relativa habría pasado del 8 al 4 por ciento del producto bruto agregado correspondiente a ese conjunto de países. La mitad de esa reducción se explicaría por el incremento del producto real por persona y la otra mitad por el aumento de los ingresos reales de la población que en 1960 se hubiera hallado debajo de líneas de pobreza de valor real equivalente a las de 1970.

Si se utilizara un modelo tan simplificado de la relación entre pobreza y crecimiento, y se supusiera además —como la evidencia parcial disponible parece indicarlo— que las concentraciones del ingreso imperantes a principios de la década de los años setenta se han mantenido sin grandes modificaciones, la incidencia de la pobreza absoluta habría disminuido, en la actualidad, al 33 por ciento de la población latinoamericana (Molina y Piñera, 1979). Más aún, si esas distribuciones del ingreso se mantuvieran a largo plazo, la erradicación de la pobreza masiva por 'derrame' del crecimiento general del ingreso sería factible en el horizonte de una o dos generaciones. Si el crecimiento a largo plazo del ingreso real por persona ocurriera de acuerdo a las tasas registradas en cada país durante el período 1974-1979, y las normas de pobreza se mantuvieran invariantes a los niveles reales establecidos para 1970, en Brasil se tardaría 33 años más en reducir la dimensión absoluta de la pobreza al 10 por ciento de la población, en México ello requeriría más de 45 años y en Colombia más de 20 años. Si fuera posible, en cambio, que el ritmo de crecimien-

to se acelerara, sosteniendo a largo plazo tasas similares a los promedios registrados en cada país durante el período 1970-1979, el ejercicio numérico que estamos considerando daría como resultado que una reducción de la dimensión absoluta de la pobreza al nivel del 10 por ciento demoraría más de 20 años en el Brasil y en Colombia, y más de 30 en México.

Si se considera, en cambio, que las normas de pobreza irán evolucionando con el desarrollo económico y los consiguientes cambios en los estilos de vida y los valores sociales, y si se admite que ese proceso está aproximadamente representado por líneas de pobreza que varíen con una elasticidad de 0.5 con respecto al producto per cápita, las perspectivas que ofrece el 'derrame' del crecimiento como única esperanza para circunscribir la magnitud absoluta de la pobreza a un 10 por ciento de la población, son completamente diferentes. El logro de tal meta demoraría 75 años en el Brasil, 50 en Colombia y más de un siglo en México, según las tasas a que crecieron esas economías en 1974-1979; mientras que demoraría 47, 40 y 78 años, respectivamente, si el crecimiento a largo plazo se registrara a los ritmos alcanzados durante el período 1970-1979.

Estos malabarismos numéricos, que se basan en esquemas excesivamente abstractos de la relación entre pobreza y crecimiento, sirven por lo menos para concluir que el futuro desarrollo económico de los principales países de América Latina, encauzado en el estilo predominante, es probable que vaya elevando lentamente los ingresos reales de los grupos de bajos ingresos, y reduciendo paulatinamente, por lo tanto, la dimensión absoluta de la pobreza. Este proceso de 'goteo' se presenta, sin embargo, desalentadoramente lento si se lo juzga desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades básicas. Pero además —y esto probablemente sea de mayor importancia— el crecimiento mismo va cambiando la naturaleza del problema de la pobreza, el que en definitiva no podrá ser eliminado sin una reducción sustancial de las desigualdades.

V

Evolución de las condiciones de vida

El ingreso o el gasto de consumo de los hogares puede considerarse como recurso aplicable a la obtención de satisfactores cuyo disfrute se traduce en las condiciones en que ellos viven. Por consiguiente, las estimaciones de la incidencia de la pobreza que se vienen analizando constituyen mediciones 'de insumos' más que 'de resultados' en términos de las condiciones de vida de la población.²⁴ Por ello, cabe indagar en qué medida han mejorado efectivamente las condiciones de vida de los estratos bajos, de acuerdo con indicadores 'de resultados'. En el cuadro 5 aparece la evolución reciente de algunos indicadores básicos de este tipo: la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil y el analfabetismo de adultos. Ellos revelan, en casi todos los países, una notable mejoría de estos aspectos básicos de las condiciones de vida de la población. Sin duda, la ampliación de los servicios públicos gratuitos de salud y educación, las migraciones hacia los centros urbanos y el propio aumento de los ingresos reales han determinado esta evolución de los valores promedio para el conjunto de cada población. ¿En qué medida los pobres han participado de estas mejoras? Lamentablemente, ni aun los indicadores básicos que estamos utilizando se encuentran disponibles por estratos socioeconómicos. Sólo con respecto a la mortalidad infantil se sabe que el riesgo de muerte de niños cuyas madres no tienen instrucción es, en la mayoría de los países de la región, entre 3 y 4 veces el que corresponde a niños en el otro extremo de la pirámide social, cuyas madres tienen 10 y más años de escolaridad (Behm y Primante, 1978). Pero si se toman en consideración estas diferencias, resulta poco verosímil que las disminuciones del orden de un 20 a un 30 por ciento registradas por la mortalidad infantil en los países de América Latina entre la

década de los sesenta y la de los setenta (véase cuadro 5) hayan ocurrido con exclusión de los grupos de bajos ingresos. En cambio, no es posible saber si las tasas de mortalidad infantil de estos grupos mejoraron en mayor o en menor proporción que las tasas medias nacionales; quizá en aquellos países donde la disminución de éstas fue más espectacular ello podría ser resultado de una sustancial mejoría en la mortalidad infantil entre los pobres, la que ofrece un mayor margen potencial de avance.

Podría hacerse el mismo tipo de reflexiones con respecto a los aumentos generalizados de la esperanza de vida al nacer, que resultan evidentes en el cuadro 5. Sin embargo, como en la evolución de este indicador podría tener una mayor influencia la disminución de la mortalidad general de los estratos medios, como consecuencia de la mejora en sus condiciones de vida, cualquier hipótesis sobre la magnitud relativa de los aumentos en la esperanza de vida de los pobres resulta más endeble.

En lo que respecta al analfabetismo, los avances registrados entre principios de la década de los sesenta y principios de la década de los setenta —que se pueden observar en el cuadro 5— se resumen en que en un grupo de países²⁵ había, en este último período, alrededor de un 4 ó 5 por ciento menos de analfabetos entre la población mayor de 14 años; en otro grupo de países entre un 7 y un 9 por ciento de la población adulta habría salido de tal situación y en otros (Bolivia, Honduras, Jamaica, Perú y Venezuela) más de un 10 por ciento de la población adulta habría dejado de ser analfabeta en ese lapso. Dada la estrecha relación entre analfabetismo y pobreza (Molina y Piñera, 1979), es probable que cualquier disminución de la proporción de analfabetos se concentre relativamente en los grupos pobres; ello es aún más probable cuanto mayor sea el grado de

²⁴Más aún, ni siquiera cubren la totalidad de los recursos o 'insumos' a disposición de los hogares, ya que —como antes se indicó— no abarcan los servicios públicos gratuitos que éstos utilizan efectivamente.

²⁵ Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Guyana, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Cuadro 5

EVOLUCION RECIENTE DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES BASICOS

Países	Esperanza de vida ^a (años)		Mortalidad infantil de 0 a 1 año ^b (por mil)		Analfabetismo ^c (porcentaje de la población de 15 años y más alrededor de:)	
	1960-65	1970-75	1960-65	1970-75	1960-65	1970-75
Argentina	66.0	68.4	54	44	8.6	7.4
Bolivia	43.5	46.7	225	157	61.2	37.3
Brasil	55.9	59.8	112	95	39.0	33.8
Colombia	56.2	60.4	85	67	27.1	19.2
Costa Rica	63.0	68.1	80	50	16.0	11.6
Cuba	65.1	70.9				
Chile	57.6	64.2	107	72	16.4	11.9
Ecuador	51.9	57.1	132	100	32.5	25.8
El Salvador	52.3	59.1	123	92	51.0	42.9
Guatemala	48.2	54.6	128	104	62.1	53.9
Haití	43.6	48.5	171	135	85.5	76.7
Honduras	47.9	54.1	137	110	55.0	43.1
México	59.2	62.7	86	69	34.6	25.8
Nicaragua	47.9	52.9	137	109	50.4	42.5
Panamá	63.2	67.4	67	47	26.7	21.7
Paraguay	56.6	63.1	81	53	25.4	19.9
Perú	48.8	55.0	161	122	38.9	27.6
República Dominicana	52.6	57.9	110	83	35.5	32.8
Uruguay	68.3	68.6	49	47	9.6	6.1
Venezuela	58.9	64.5	77	53	36.7	23.5

^aFuente: CELADE, *Boletín Demográfico* N.º 27. (En prensa.)

^bFuente: CELADE, Tasas implícitas en las tablas de vida.

^cFuente: UNESCO, "Estadísticas sobre el nivel de instrucciones y el analfabetismo". 1945-74. *Informes y Estudios Estadísticos*, N.º 22, París, 1977.

alfabetización alcanzado en el país. Teniendo esto en cuenta, puede pensarse que los moderados avances registrados en los países del primer grupo (con la posible excepción del Brasil y la República Dominicana) hayan involucrado principalmente a la población en situación de pobreza. Entre los países del segundo grupo, quizá en Colombia y México haya ocurrido algo parecido, en vista de los niveles de alfabetismo ya existentes. En los países del tercer grupo, es probable que los notables avances registrados en la alfabetización de adultos cubran una considerable proporción de pobres entre la población alfabetizada.

En resumen, los grupos de bajos ingresos no pueden haber dejado de participar en las

mejoras de las condiciones de vida que revelan los indicadores del cuadro 5. Ello no excluye que para considerables proporciones de la población latinoamericana esas condiciones sean aún desesperantes, ni que continúen prevaleciendo desigualdades en las condiciones de vida que, cuando se valoran debidamente sus consecuencias (piénsese en la justificación ética de una diferencia de 20 años en la esperanza de vida al nacer), resultan absurdas. También desde esta perspectiva las desigualdades sociales van adquiriendo un perfil más nítido, a medida que se van superando los niveles más elementales de satisfacción de las necesidades básicas.

VI

Las desigualdades del ingreso

Los datos disponibles de censos y encuestas de hogares sobre la distribución del ingreso en los países de América Latina no favorecen la realización de comparaciones en el tiempo. Los principales problemas que conspiran contra este propósito son: las diferencias de cobertura y el hecho de que la mayoría de las investigaciones no son de cobertura nacional, los distintos conceptos de ingreso según las mediciones, la utilización de períodos de referencia de desigual amplitud y, en general, la diversidad en las técnicas de investigación de los ingresos que se aplican a cada tipo de encuesta, las diferencias en la calidad de los datos y, por consiguiente, en qué grado cada encuesta subestima los ingresos de los hogares, por lo menos con referencia al marco constituido por las cuentas nacionales (Altimir, 1975). Estos problemas limitan las posibilidades reales de comparar distintas mediciones de la distribución del ingreso a nivel nacional a tres países —Brasil, Colombia y México— y aun aquí las comparaciones no están exentas de limitaciones y sólo permiten formarse una idea aproximada acerca de cuál pudo haber sido, en cada caso, la evolución de la distribución del ingreso a partir de 1960.

Con ese propósito, en los cuadros 6, 7 y 8 se incluyen las mediciones disponibles de la distribución del ingreso en Brasil, Colombia y México que podrían servir de base para una comparación a través del tiempo, así como los resultados de ajustes introducidos a los datos originales en un intento por mejorar, en alguna medida, la comparabilidad de las mediciones. Estos ajustes se hacen necesarios porque es poco aceptable que la diferente subestimación de los ingresos —totales y de cada tipo— en que incurren las distintas investigaciones se distribuya uniformemente por niveles de ingreso y es, por lo tanto, probable que la subestimación distorsione las participaciones de cada grupo en el ingreso total.²⁶ Los ajustes se realizaron

sobre las distribuciones componentes que corresponden a distintos grupos económicos, distribuyendo la discrepancia existente entre la encuesta y las cuentas nacionales para cada tipo de ingreso, admitiendo que la subestimación es uniforme dentro de cada tipo de ingreso percibido por cada grupo socioeconómico, con la excepción de la subestimación de los ingresos de la propiedad realizados, que se asignaron al quintil superior de la distribución agregada. Al analizar los resultados obtenidos, no se puede olvidar el hecho de que cualquier ajuste en los resultados de una encuesta que no esté basado en una medición rigurosa de sus sesgos es, en última instancia, arbitrario. Pero en la medida en que el procedimiento de ajuste imagine en forma verosímil qué grupos perciben los ingresos de cuentas nacionales no reconocidos en la distribución por niveles de la encuesta, es probable que los resultados ajustados se aproximen más al verdadero panorama de las desigualdades que los datos originales de la encuesta.

La evidencia reunida en el cuadro 6 sobre la evolución de la distribución del ingreso de los hogares en Brasil es bastante concluyente al mostrar que la concentración del ingreso ha aumentado notablemente entre 1960 y principios de la década de los años setenta, con una drástica disminución en la participación del 40 por ciento inferior en el ingreso. Así lo indica la comparación de los resultados de los censos de población de 1960 y 1970, pero el aumento de la concentración resulta más marcado si se comparan los datos de ambos censos y de la encuesta PNAD de 1972, una vez ajustados para corregir la subestimación existente en cada caso: la participación de los hogares que se hallan en la base de la pirámide habría dismi-

de un proyecto conjunto de la CEPAL y el Banco Mundial sobre la medición y el análisis de la distribución del ingreso en América Latina, y se realizaron luego del análisis y evaluación comparativa de la información disponible.

²⁶ Estos ajustes forman parte del programa de trabajo

nuido, entre 1960 y 1972, de un 9.3 a un 5.6 por ciento del ingreso total, en tanto que la del 10 por ciento en la cúspide habría aumentado del 48.5 por ciento al 58.7. Los ajustes realizados por Pfeffermann y Webb (1979) a estos mismos datos, con un criterio alternativo, dan por resultado, en general, menores concentraciones del ingreso, pero coinciden en el sentido de la evolución. Si se comparasen los resultados de las encuestas PNAD de 1972 y 1976 se advertirá, sin embargo, que entre ambos años se registró alguna mejoría en la participación del 40 por ciento inferior, aunque la concentración del ingreso se haya acentuado en la cúspide.

Cuadro 6

EVOLUCION PROBABLE DE LA
DISTRIBUCION DEL
INGRESO EN BRASIL
(Porcentajes del ingreso familiar total)

	Grupos percentiles de hogares		
	40 infe- riores	50 inter- medios	10 supe- riores
1. Censo 1960			
a) Datos originales (Fishlow, 1972)	10.1	46.7	43.2
b) Ajuste Fishlow (1972)	12.2	48.0	39.8
c) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	9.8	40.2	50.0
d) Nuestro ajuste	9.3	42.2	48.5
2. Censo 1970			
a) Datos originales (Langoni, 1973)	9.5	44.6	45.9
b) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	8.4	40.1	51.5
c) Nuestro ajuste	6.9	38.7	54.4
3. PNAD 1972			
a) Datos originales (IBGE, 1974)	7.0	42.4	50.6
b) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	8.9	37.5	53.6
c) Nuestro ajuste	5.6	35.7	58.7
4. PNAD 1976			
a) Datos originales (IBGE, 1978)	7.7	40.0	52.3
b) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	7.8	...	...

Existe una estimación bastante confiable de la distribución del ingreso en Colombia en 1964, realizada por Berry y Urrutia (1976), pero ella se refiere a la población activa. En el cuadro 7 se incluyen, junto con los resultados de esa investigación, los de aquellas encuestas realizadas por el DANE que ofrecen mayores bases para la comparación. Los resultados de la encuesta de presupuestos familiares de 1971 sobre la distribución del ingreso total entre la totalidad de los receptores individuales —activos y pasivos— no muestran subestimación con respecto a las cuentas nacionales; comparados con los de la estimación para 1964, se habría registrado una mengua de la concentración del ingreso, con una mejoría en la participación de los grupos de bajos ingresos. Los resultados de la encuesta de mano de obra del mismo año se refieren a la población ocupada, y serían, desde este punto de vista, más comparables con los de la estimación para 1964; pero esta encuesta subestima los ingresos totales y, por lo tanto, quizá también subestime el grado de concentración; con todo, parecería confirmar la mejoría en la participación del 40 por ciento de menores ingresos. La distribución de los receptores individuales por niveles de ingreso que resulta de la encuesta de presupuestos familiares de 1972 proporciona, sin embargo, un panorama diferente al de la encuesta similar de 1971; las participaciones de los distintos grupos en el ingreso son similares a las que imperaban en 1964. Pero esta encuesta estima ingresos de los hogares considerablemente superiores a los de las cuentas nacionales, lo que hace sospechar que sus resultados puedan estar afectados por sesgos diferentes. En síntesis, a base de esta evidencia relativamente endeble, se podría concluir que es probable que la distribución del ingreso en Colombia haya mejorado algo entre 1964 y principios de la década de los años setenta, con algún aumento —quizá no muy significativo— en la participación de la base de la pirámide.

Para México, encuestas similares realizadas en 1963 y 1968 indican una mengua en la concentración y un aumento en la participación de los hogares de menores ingresos, como puede apreciarse en el cuadro 8. Sin embargo, una vez realizados los respectivos ajustes por subestimación, la concentración resulta del mismo

Cuadro 7

EVOLUCION PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA
(Porcentaje del ingreso total)

	Unidades consideradas	Grupos percentiles de receptores individuales		
		40 inferiores	50 intermedios	10 superiores
1. Estimación Berry - Urrutia (1976) para 1964	PEA remunerada	8.8	43.6	47.6
2. Encuesta EH-4 Presupuestos Familiares (DANE, 1976) para 1971	Todos los receptores	9.9	46.3	43.0
3. Encuesta EH-4 Mano de Obra (DANE, 1976) para 1971	Población ocupada remunerada	10.3	45.4	44.3
4. Encuesta EH-6 Presupuestos Familiares (DANE, 1977) para 1972	Todos los receptores	8.4	43.5	48.1

Cuadro 8

EVOLUCION PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO
(Porcentaje del ingreso familiar total)

	Grupos percentiles de hogares		
	40 inferiores	50 intermedios	10 superiores
1. Ingresos y gastos familiares, 1963			
a) Datos originales —ingreso total (Banco de México, 1967)	10.2	47.6	42.2
b) Nuestro ajuste —ingreso total	8.0	43.2	48.8
2. Estudio sobre ingresos y gastos de las familias, 1968			
a) Datos originales —ingreso total (Banco de México, FCE, 1974)	11.2	48.8	40.0
b) Nuestro ajuste —ingreso total	8.0	42.6	49.4
c) Datos originales —ingresos primarios en efectivo más transferencias	9.6	47.8	42.6
3. Ingresos y gastos de los hogares, 1977			
a) Datos originales —ingresos primarios en efectivo más transferencias (Dirección General de Estadística, 1979)	10.4	52.8	36.8

orden en ambos años, y la participación de la base nohabría variado, aunque quizás esta situación haya mejorado entre 1968 y 1977. Cuando los resultados originales de la encuesta de 1968 se reducen a un concepto comparable al investigado por la encuesta de 1977, y en la medida en que ambas investigaciones sean

comparables en los demás aspectos, se registra una reducción de la concentración y algún aumento en la participación del 40 por ciento inferior de los hogares.

De acuerdo con esta evidencia, el funcionamiento del capitalismo dependiente latinoamericano, con las distintas variantes con que

se ha presentado en los principales países de la región durante las últimas décadas, no parece ofrecer perspectivas claras de una reducción significativa y permanente de las desigualdades existentes entre la base y el resto de la pirámide, ni por lo tanto, de la dimensión relativa de la pobreza.

Esta conclusión se vería seguramente reforzada si se incorporan al campo de la evidencia los resultados distributivos de los programas de reordenamiento económico emprendidos recientemente por Argentina y Chile. Y en este sentido, el caso de Brasil es ilustrativo. El proceso de reordenamiento significó allí, en su punto más crítico, una caída muy grande en la ya reducida participación de los grupos de bajos ingresos (véase el cuadro 6, datos ajustados), lo que habría llegado, incluso, a implicar una reducción del ingreso real de esos grupos, en el marco de un crecimiento sustancial del producto per cápita. Superada la fase más crítica

del proceso, y consolidado el nuevo ordenamiento, se mantiene la concentración en los estratos altos y se corrige sólo muy parcialmente la pérdida sufrida por parte de los grupos que están en la base. En definitiva, con un notable crecimiento a mediano plazo del producto per cápita (4.8 por ciento anual) entre 1960 y 1976, el 40 por ciento de los hogares con menores ingresos habría visto incrementar el nivel de sus ingresos reales a un ritmo significativamente inferior al del conjunto de los hogares.

En Colombia y México, donde no se llevó a cabo un reordenamiento de tal magnitud y sentido en el funcionamiento del sistema, se mantuvieron a grandes rasgos las desigualdades vigentes, aunque con alguna mejora en la situación relativa de los grupos en la base de la pirámide, quienes habrían visto aumentar sus ingresos reales a tasas ligeramente superiores al promedio.

VII

Pobreza y subempleo

En la concepción corriente del subempleo y de la insuficiente utilización de los recursos de mano de obra se definen como subempleadas a las personas cuya ocupación es inadecuada respecto a ciertas normas o a otra ocupación posible, y distingue entre subempleo visible e invisible. El primero es un concepto estadístico que caracteriza las situaciones donde el empleo es de duración inferior a la normal, y la persona busca o aceptaría un trabajo complementario; refleja una insuficiencia del volumen de empleo. Por subempleo invisible se entiende una situación que refleja una mala distribución de los recursos de mano de obra, o un desequilibrio fundamental entre éstos y los demás factores productivos; se consideran síntomas característicos de tales situaciones el bajo nivel de ingresos, el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad (OIT, 1975).

El concepto de subempleo visible se basa fundamentalmente en consideraciones econó-

micas sobre la utilización de la capacidad de trabajo de cada persona. En América Latina, afecta sobre todo a los asalariados de los sectores modernos o de las actividades formales, y representa proporciones relativamente menores de la población que el subempleo invisible.

En la conceptualización del subempleo invisible concurren dos propósitos con implicaciones analíticas claramente diferentes: la preocupación por los niveles de bienestar de la población con relación a su inserción ocupacional, y la preocupación por el aprovechamiento adecuado de los recursos humanos disponibles para la producción. Esto está en la base de los numerosos criterios propuestos para su medición, los que intentan abarcar diferentes aspectos del subempleo invisible. La categoría más amplia, más asociada al aprovechamiento de la mano de obra, es la de subempleo potencial, que se considera existe cuando la productividad del trabajo en la unidad de producción es

anormalmente baja, con referencia a alguna norma. Las situaciones donde los requerimientos de la actividad productiva implican una inadecuada utilización de las calificaciones de las personas se consideran, en cambio, de subempleo encubierto; aunque puedan resultar también incluidas bajo el criterio del subempleo potencial, tales situaciones tienen claras connotaciones de bienestar. Pero el criterio corrientemente utilizado para identificar situaciones de subempleo encubierto es la obtención de un bajo nivel de ingreso (OIT, 1975). Tal criterio tiene diferentes implicaciones según cual de las dos preocupaciones antes señaladas oriente el análisis (CEPAL, 1979). En la medida en que éste apunte a la eficiencia del sistema en el aprovechamiento de los recursos humanos —y, por lo tanto, se concentre en la productividad— se hace necesario juzgar la adecuación del ingreso percibido como indicador de los niveles de productividad del trabajo y, en caso afirmativo, se requeriría establecer los umbrales de ingreso por debajo de los cuales es posible suponer una productividad anormalmente baja. Pero en la medida en que la utilización del ingreso para identificar el subempleo encubierto esté orientada por la preocupación acerca del bienestar de la fuerza de trabajo, la determinación de los umbrales de ingreso se debería regir por el mismo esquema normativo que sirve para definir la pobreza; en rigor, deberían deducirse de las líneas de pobreza.

Estas consideraciones permiten enmarcar la relación conceptual existente entre pobreza y subempleo. Definir la pobreza entre la población ocupada equivale a definir el ámbito del subempleo encubierto, por la vía de los ingresos. Subsiste, sin embargo, otro problema: que esta definición de subempleo no permite distinguir entre los bajos ingresos que resultan de una reducida productividad de aquellos que reflejan una subremuneración al trabajador en situaciones de completo aprovechamiento de su capacidad productiva. Se hace difícil admitir, por ejemplo, que ingresos anormalmente bajos de trabajadores ocupados en unidades de producción del sector moderno, puedan deberse a un mal aprovechamiento de su capacidad. En cambio, en las actividades tradicionales e informales, donde se concentran los ingresos

bajos, éstos son con mucho mayor frecuencia indicativos de insuficiente aprovechamiento de la capacidad de trabajo (PREALC, 1974; CEPAL, 1979).

Las mediciones de la extensión de la pobreza pueden, por consiguiente, considerarse como aproximaciones al problema del subempleo desde el lado del bienestar, y abren la puerta al tratamiento del problema de la pobreza desde la perspectiva del insuficiente aprovechamiento de los recursos humanos. Esta perspectiva es, en última instancia, la del subdesarrollo.

El núcleo del problema de la pobreza está inmerso en el ámbito del subempleo. Las diferenciales de ingreso por persona ocupada explican más de la mitad de las desigualdades en el ingreso per cápita entre los hogares pobres y el resto de la pirámide, en tanto el resto es atribuible a diferencias en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y en las tasas de dependencia (Molina y Piñera, 1979). En las áreas rurales, la pobreza se concentra en los asalariados agrícolas y en los pequeños productores; en el ámbito urbano, entre los trabajadores por cuenta propia, los obreros y los asalariados de servicios.

Infortunadamente, las encuestas de mano de obra no suelen proporcionar la información esencial para descubrir y analizar las situaciones de subempleo (CEPAL, 1979). Sin embargo, estimaciones realizadas por PREALC (1979) indicarían que entre el 75 y 90 por ciento de los ocupados más pobres —aquellos que perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal— en las principales ciudades de siete países latinoamericanos, trabajan en actividades definidas como informales.

Los resultados obtenidos hasta el momento por un estudio que están realizando la CEPAL y el PNUD sobre la pobreza crítica en América Latina, proporcionan los perfiles de los hogares pobres en algunos países, de acuerdo a las características que investigan las encuestas de mano de obra.²⁷ Esos resultados permiten comprobar el grado de superposición de los problemas de la pobreza y el subempleo,

²⁷ Véanse Molina y Piñera (1979), y Piñera (1978a, 1978b y 1979a).

así como cuantificar la importancia relativa de las situaciones de pobreza que no son directamente atribuibles a situaciones de subempleo. En cuanto a esto último, se advierte una mayor concentración relativa, entre los grupos pobres, de hogares con jefes desocupados y con jefes en situaciones de inactividad (amas de casa, incapacitados, personas que viven de transferen-

cias, y otros inactivos), así como de hogares cuyos jefes son mujeres. Se comprueba, asimismo, que los hogares con jefes en situaciones de subempleo visible (hasta 39 horas semanales de trabajo, con preferencia por trabajar más) tienen una probabilidad considerablemente mayor que el promedio de ser pobres.

VIII

Consideraciones finales

Estos rasgos impresionistas pueden también utilizarse, de todos modos, para delinear nuestra ignorancia acerca de los procesos concretos que relacionan las diferentes modalidades del desarrollo capitalista dependiente en América Latina con la pobreza de grandes sectores de la población.

Como ya se señaló antes, en la medida —considerable, aunque no completa— en que pueda asimilarse pobreza con subempleo, volvemos al núcleo del problema del subdesarrollo. El 'goteo' del crecimiento se ha mostrado impotente para solucionar el problema de la pobreza, considerado en perspectiva histórica, con la urgencia que le asigna una creciente sensibilidad social. Si la modernización actúa en algo de acuerdo con las predicciones del modelo de Lewis (1954), que orientaron en parte el énfasis de posguerra en el crecimiento modernizador, lo hace a mucho mayor plazo que el esperado y con un costo humano muy superior al tolerable. Por otra parte, quizá opere a tan largo plazo que en el horizonte previsible lo único rescatable de ese esquema teórico sea la funcionalidad de la pobreza para el desarrollo de las actividades capitalistas modernas. En tal caso, la eliminación del subempleo perdería realismo como elemento integrante de las estrategias para eliminar la pobreza y el énfasis debería desplazarse a su eliminación desde fuera del sistema productivo. Sin embargo, las diversas experiencias latinoamericanas de posguerra muestran como poco factible que los gobiernos introduzcan reformas redistributivas

permanentes, de la magnitud requerida, que lesionen los intereses a largo plazo de las coaliciones que los apoyan. Las propuestas de estrategias centradas en las necesidades básicas pretenden lograr este objetivo no sólo mediante la redistribución, sino reorientando el crecimiento mismo, de manera que la totalidad del estilo de desarrollo —y, obviamente, la estructura del poder— resulte congruente con la satisfacción de las necesidades básicas, sin requerir la redistribución permanente de los frutos de un crecimiento orientado hacia otros fines. Por más valiosas que sean las utopías como inductoras de cambios, de todas maneras la formulación de estrategias concretas que otorguen al objetivo de eliminar la pobreza el lugar que su gravedad y urgencia reclaman, requiere investigar más acerca de aquellos elementos que ya están presentes en las economías latinoamericanas y podrían movilizarse en ese sentido. En busca de tales elementos, habría que investigar más a fondo las causas del notable dinamismo mostrado por estas economías, las principales de las cuales ya han alcanzado un nivel intermedio de ingresos. Al respecto, algunas interrogantes parecen cruciales. ¿Qué combinación de modernización, reforma agraria y migraciones hacia empleos productivos en las ciudades podrían ir reduciendo drásticamente el subempleo agrícola? ¿Cuáles son las actividades concretas donde existen alternativas viables de implantar 'tecnologías apropiadas', autóctonas o importadas? ¿Cuáles serían los efectos dinámicos del mejoramiento de la salud

y del nivel de educación y capacitación de los grupos pobres sobre la oferta de trabajo de diferentes niveles de calificación, y su consecuencia sobre la selección de tecnología y la demanda de calificaciones? ¿Cuáles son los límites económicos y las repercusiones sobre el empleo productivo de políticas de remuneraciones guiadas por la productividad global de la economía, más que por la capacidad de negociación sectorial? ¿Cuáles son los márgenes de maniobra para reorientar los patrones de con-

sumo, dada su relación con las tecnologías importadas de producción? ¿Cómo reasignar el gasto público para lograr la satisfacción efectiva de las necesidades básicas? ¿Cuál es el margen máximo viable para las reformas redistributivas permanentes? ¿Cuál es la dimensión del empleo productivo en servicios públicos requerida para satisfacer de manera efectiva las necesidades básicas, individuales y comunitarias? ¿Quiénes serían los actores de los procesos de transformación necesarios?

BIBLIOGRAFIA

- Altimir, Oscar, *Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población: Una evaluación de confiabilidad*, Proyecto conjunto CEPAL/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre Medición y Análisis de la Distribución del Ingreso en Países de América Latina (mimeografiado), Santiago, 1975.
- Altimir, Oscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, en Cuadernos de la CEPAL N.º 27, Santiago, 1979.
- Atkinson, A.B., *The Economics of Inequality*, Londres, Oxford University Press, 1975.
- Banco de México, S.A., *Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México - 1963*, México, 1967.
- Banco de México, S.A., *La distribución del ingreso en México. Encuesta sobre los ingresos y gastos de las familias - 1968*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Banco Mundial, *The Assault on World Poverty, Problems of Rural Development, Education and Health*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975.
- Behm, H. y D. Primante, "Mortalidad en los primeros años de vida en la América Latina", en *Notas de Población*, Año VI, N.º 16, Santiago de Chile, abril de 1978.
- Bell, C.L.G. y John H. Duloy, "Formulating a Strategy", en *Redistribution With Growth*, A Joint Study by the World Bank's Development Research Center and the Institute of Development Studies at the University of Sussex, Londres, Oxford University Press, 1974, pp. 91-112.
- Berry y Urrutia, *Income Distribution in Colombia*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1976.
- Cardoso, Fernando H., "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", en *Revista de la CEPAL* N.º 4, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977.
- Cardoso, Fernando H., "El desarrollo en Capilla" en *Planificación Social*, ILPES-UNICEF, Santiago, 1981.
- CEPAL, *La medición del empleo y los ingresos en áreas urbanas a través de encuestas de hogares (E/CEPAL/G.1094)*, Santiago, 24 de agosto de 1979.
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), *Investigación y necesidades humanas en una estrategia de desarrollo para América Latina* (II Encuentro Latinoamericano sobre "Investigación y necesidades humanas", UNESCO/CLAEH, realizado en Montevideo, 26-28 de junio de 1978), publicado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, 1979.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA-OEA), *Tenencia de la tierra y reforma agraria en América Latina: Informe regional y resúmenes de los estudios por países*, Washington, D.C., 1971.
- Chenery, H., M.S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, J.H. Duloy y R. Jolly, *Redistribution with Growth* (publicado para el Banco Mundial y el Institute of Development Studies, University of Sussex), Ian Bowen y Brian J. Svikhart, eds., Londres, Oxford University Press, 1974.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta nacional de hogares. Etapa 4 e ingresos y gastos*, Bogotá, 1976.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta nacional de hogares. Etapa 4 y mano de obra*, Bogotá, 1976.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta nacional de hogares. Etapa 6. Presupuestos familiares*, Bogotá, 1977.
- Dirección General de Estadística, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares - 1977*, México, D.F., 1979.
- FAO/OMS (Organización Mundial de la Salud), *Necesidades de energía y de proteínas* (Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos), Serie de Informes Técnicos, N.º 52, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1973.
- Fishlow, Albert, "Brazilian size Distribution of Income (On the Emerging Problems of Development Policy)", en *The American Economic Review*, Menasha, Wis., vol. LXII, N.º 2, mayo de 1972.
- Franklin, N.N., "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards", en *International Labour Review*, Ginebra, vol. 95, N.os 1-2, enero-febrero, 1967, pp. 271-298.
- Fundación Bariloche, *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*, Ottawa, Canadá, International Development Research Centre, 1976.
- Graciarena, Jorge, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", en *Revista de la CEPAL* N.º 2, Santiago de Chile, segundo semestre de 1976.
- Graciarena, Jorge, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa", en *Revista de la CEPAL* N.º 8, Santiago de Chile, agosto de 1979.
- "Informe Dag Hammarskjöld sobre el desarrollo y la cooperación internacional", en *Development Dialogue*, N.º 1/2, 1975.
- Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), *Pesquisa nacional por amostra de domicilios; pesquisa de rendimientos PNAD-2*, 4to. trimestre, 1972, Río de Janeiro, 1974.
- Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), *Pesquisa nacional por amostra de domicilios - 1976*, Río de Janeiro, 1978.
- Jackson, Dudley, *Poverty*, Londres, Macmillan Studies in Economics, 1972.
- Jolly, Richard, "Redistribution With Growth", en *Employment, In-*

- come *Distribution and Development Strategy: Problems of the Developing Countries*, Sir Alec Cairncross y Mohinder Puri (eds.), *Essays in honour of P.W. Singer*, Londres, Mcmillan Press Ltd., 1979.
- Kilpatrick, Robert W., "The Income Elasticity of the Poverty Line", en *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, Mass., N.º 55, agosto de 1973.
- Lamale, Helen H., "Changes in Concepts of Income Adequacy over the last Century", en *The American Economic Review*, Menasha, Wis., vol. XLVIII, N.º 1, marzo de 1958, pp. 291-304.
- Langoni, Carlos Geraldo, *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Rio de Janeiro, Editoria Expressão e Cultura, 1973.
- Lewis, W.A., "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" en *Manchester School*, Manchester, 1954.
- Mallman, C.A., "Prioridades de investigación y conocimiento holístico" (SC-77/CONF.639/5), trabajo presentado a la Reunión de Expertos sobre Investigación y Necesidades Humanas, organizada por UNESCO, París, el 24-28 de octubre de 1977, París, UNESCO, 30 de agosto de 1977.
- Marx, K., *Capital: A Critical Analysis of Capitalist Production*, vol. I, Londres, Sonnenschein, 1887.
- Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill., Free Press, 1957.
- Miller, H.P., "Changes in the Number and Composition of the Poor", en *Poverty in America*, M.S. Gordon (ed.), San Francisco, Chandler, 1965, pp. 81-101.
- Miller, Herman P., *Measurement for Alternative Concepts of Poverty* (fotocopia), Washington D.C.; US Bureau of the Census, Department of Commerce, 1964.
- Molina, S. y Piñera, S., "La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas" (E/CEPAL/PROY/) (mimeografiado), 20 de junio de 1979.
- Navarrete, Ifigenia de, "Distribución del ingreso en México. Tendencias y proyección a 1980", en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo Veintiuno, 1970.
- Nerfin, Marc (editor), *Another Development: Approaches and Strategies*, Uppsala, The Dag Hammarskjöld Foundation, 1977.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, 1972.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial*, memoria del Director General a la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División del Trabajo, Ginebra, 1976.
- Ornati, O., *Poverty Amid Affluence*, Nueva York, Twentieth Century Fund, 1966.
- Pfeffermann, G. y Webb, R., *The Distribution of Income in Brazil*, World Bank Working Paper N.º 356, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre de 1979.
- Pinto, Aníbal, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXII, México, enero-marzo de 1965.
- Pinto, Aníbal y Di Filippo, Armando, "Desarrollo y pobreza en la América Latina: Un enfoque histórico-estructural", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVI (3), N.º 183, México, julio-septiembre de 1979.
- Piñera, Sebastián, "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Venezuela", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL/PNUD, (CDE/07.1), Santiago, mayo de 1979.
- Piñera, Sebastián, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?" (E/CEPAL/PROY.1/2), junio de 1979.
- Piñera, Sebastián, "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL/PNUD (CDE/02.1), Santiago, abril de 1978.
- Piñera, Sebastián, "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL/PNUD, (CDE/04.1), Santiago, septiembre de 1978.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Prebisch, Raúl, "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL* N.º 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.
- Prebisch, Raúl, "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL* N.º 10, Santiago de Chile, abril de 1980.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción*, Santiago, julio de 1979.
- RIO (Reshaping the International Order), *A Report to the Club of Rome* (Jan Tinbergen, co-ordinator), Nueva York, E.P. Dutton & Co., 1976.
- Rowntree, B.S. y Lavers, G., *Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions*, Londres, Longmans, Green, 1951.
- Rowntree, S., *Poverty: A Study of Town Life*, Londres, The Macmillan Press Ltd., 1901.
- Runciman, W.G., *Relative Deprivation and Social Justice*, Londres, Routledge, 1966.
- Sawyer, Malcolm C., *Poverty in Some Developed Countries*, Information Paper presented to the Fourteenth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Finlandia, 18 al 23 de agosto de 1975.
- Selowsky, Marcelo, *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Londres, Oxford University Press, 1979.
- Sen, Amartya, *Three Notes on the Concept of Poverty*, Income Distribution and Employment Programme, WEP 2-23/WP65 Working Paper, OIT, Ginebra, enero de 1978.
- Smolensky, E., "The Past and Present Poor", en US Chamber of Commerce, Task Force on Economic Growth and Opportunity, *The Concept of Poverty*, Washington, D.C., US Chamber of Commerce, 1965, pp. 35-67.
- Streeten, Paul y Burki, Shahid Jared, "Basic Needs: Some Issues", en *World Development*, vol. 6, N.º 3, Londres, Pergamon Press, 1978, pp. 411-421.
- Thurrow, Lester C., *Poverty and Discrimination*, Studies in Social Economics, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1970.
- Townsend, Peter, "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living", en *Poverty, Inequality and Class Structure*, Dorothy Wedderburn, ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1974.
- Ul Haq, Mahbub, *Basic Needs: a Progress Report*. Policy Planning and Program Review Department, Washington, D.C., Banco Mundial, 10 de agosto de 1977.
- UNESCO, "Research and human needs" (Report of the Meeting of the Advisory Group, Moscow, 12-14 July 1976), París, 20 de agosto de 1976.
- Wolfe, Marshall, "Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?" en *Revista de la CEPAL* N.º 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.
- Wolfe, Marshall, "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones", en *Revista de la CEPAL* N.º 4, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977.

Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional

*Sergio Boisier**

Una gran parte de los países latinoamericanos han tratado y tratan de incorporar a sus planes de desarrollo y al diseño de sus políticas económicas, elementos con los cuales se intenta corregir o atenuar algunas de las más evidentes disparidades internas en el ritmo de crecimiento, de bienestar y de modernización de las distintas áreas o regiones componentes de la nación.

En este campo se ha acumulado una cantidad nada desdeñable de experiencias y de proposiciones teóricas y metodológicas, acumulación por cierto no exenta de errores, de problemas e incluso de síntomas parciales de agotamiento. Al mismo tiempo, sin embargo, la creciente necesidad de modificar los sistemas de gobierno y administración interior de los países hace cada vez más evidente la utilidad de una estructura regional que supere las rigideces propias de sistemas provinciales heredadas de un pasado ya lejano. Así pues, hay tendencias contradictorias según las perspectivas de desarrollo regional: una cierta dosis de crisis desde el punto de vista de la planificación del desarrollo regional, y la vigencia, en aumento, de un componente básico de la misma, como es la regionalización.

El autor comienza por hacer una revisión analítica de la experiencia latinoamericana en la planificación del desarrollo regional, prestando particular atención a los problemas de tipo teórico, metodológico y operativos originados por el paso de un enfoque de control orientado a regiones específicas a un enfoque dirigido al control de sistemas multinregionales nacionales. En la parte final del trabajo el autor plantea la necesidad de considerar la planificación del desarrollo regional desde una triple dimensión: económica, social y política, de manera que permita maximizar su contribución al proceso de modernización social de los países latinoamericanos.

La versión original, bajo otro título y con un desarrollo temático más amplio, fue preparada inicialmente por el autor para servir como uno de los documentos de referencia del Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, co-organizado por el ILPES y efectuado en Bogotá en el año 1979.

*Funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

I

Introducción

En mayor o menor medida, todos los países latinoamericanos enfrentan el problema —admitido a veces en forma explícita, y otras implícitamente— de convertir sociedades caracterizadas por considerables grados de heterogeneidad en sociedades más homogéneas. Esto es parte fundamental del proceso de construcción nacional, proceso encarado con modalidad e intensidad diferente de acuerdo a distintos esquemas ideológicos y políticos.

En el paso —paulatino, acelerado, o revolucionario— de una sociedad muy heterogénea a otra más homogénea, se privilegian normalmente ciertos aspectos o determinadas manifestaciones más visibles de dicha heterogeneidad; por ejemplo, la distribución del ingreso entre personas o entre sectores, el acceso diferenciado a servicios sociales colectivos, la capacidad de participación, igualmente diferenciada, en procesos políticos, las disparidades urbano-rurales, etc.

Desde hace ya algún tiempo —un par de décadas— se comenzó a reconocer, aunque no de una manera demasiado formalizada, que algunas de las dimensiones de la heterogeneidad de la sociedad están vinculadas al espacio geográfico y que, en consecuencia, el ataque al problema pasa necesariamente por el manejo de variables territorialmente definidas. Ello ha conducido a generar un creciente interés por el diseño de políticas espaciales. Como lo señalan Alden y Morgan: “La conclusión es que para un individuo las expectativas de vida y las oportunidades de autorrealización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función de su localización en la estructura espacial. Aceptado lo anterior, se sigue que la política espacial puede contribuir al logro de una mayor equidad social o, en último término, que el logro de la equidad social requiere necesariamente políticas y acciones dirigidas a la estructura espacial” (J. Alden y R. Morgan, 1974).

Este progresivo reconocimiento de la interacción entre estructuras espaciales y estructuras socioeconómicas, y entre los respectivos procesos de cambio, ha generado por lo menos

tres tipos de consecuencias. Por un lado, e inicialmente, se produjo una fuerte y todavía manifiesta tendencia a identificar *regiones y sistemas multirregionales*, como una manera de expresar territorialmente algunas de las heterogeneidades que caracterizan a las sociedades en desarrollo;¹ así, por ejemplo, la *partición regional* de los países ha sido utilizada con mucha frecuencia para mostrar una dimensión del problema de la regresividad distributiva, mediante la cuantificación de las *disparidades de ingreso entre regiones*. Por otro lado, y con algún rezago temporal, el mismo proceso cognoscitivo condujo a los diversos intentos de *regionalizar las políticas económicas y sociales* o bien, en esquemas más ambiciosos, llegó a variados intentos de *integrar* realmente una dimensión regional en el diseño mismo de los planes y políticas de desarrollo. En ambos casos, se trata en definitiva de eludir la concepción y la aplicación de políticas homogéneas, totalizantes o agregadas que, por su propia naturaleza, resultan ineficaces para enfrentar situaciones de gran heterogeneidad, en las cuales ciertos grupos focales simplemente no son alcanzados por dichas políticas. Por último, como una consecuencia natural de los procesos antes descritos, se buscó *la creación de un aparato institucional* —bajo modalidades muy diversas— capaz de llevar adelante la administración de programas de desarrollo regional, tanto de alcance nacional como de alcance más circunscrito geográficamente hablando.

Paulatinamente se fueron configurando entonces gran parte de los elementos que tipifican o definen una situación de planificación; a saber, un conocimiento sustantivo,² un procedimiento o proceso de planificación, un conjunto de agencias encargadas del diseño e implementación de planes y políticas, agentes profesionalizados y mecanismos discrecionales de asignación de recursos.

En sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina alcanzó su apogeo

¹ Esto no significa que las llamadas sociedades industrializadas o desarrolladas estén libres de heterogeneidad, pero es evidente que tal fenómeno es menos agudo en ellas.

² En el sentido que Faludi emplea este término en su análisis sobre teoría sustantiva y teoría de procedimientos en planificación. Véase A. Faludi, *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, 1973, Cap. I.

probablemente en el lapso de diez años que corre entre mediados de los años sesenta y mediados de la década siguiente.

Actualmente se observa un proceso de ajuste entre el campo, los conceptos, los instrumentos propios de la planificación regional y la forma como estos elementos se estructuran en la praxis, en la acción misma. En América Latina, como así en otras partes del mundo, no es la primera vez que se registra tal situación; ya se vivió una crisis profesional semejante entre fines de la década de los años cincuenta y comienzos de la década siguiente, cuando se puso en tela de juicio la adecuación entre lo que se percibía como 'el problema regional' y la respuesta entonces prevaleciente: la planificación de regiones específicas o, como se dice corrientemente, la planificación intrarregional. Aquel proceso de ajuste determinó, más que nada, un cambio de escala en la acción regional; se pasó a la planificación de un sistema nacional de regiones o a lo que se denomina planificación interregional. Por supuesto que el cambio de escala implicó también ciertos cambios en los conceptos e instrumentos propios del campo profesional, pero ello fue un tanto secundario. Las bases mismas de la racionalidad de la acción regional no fueron cuestionadas.

Bastante literatura se ha dedicado a pasar revista a este primer proceso de ajuste. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ha publicado un estudio (ILPES, 1977) donde se examina esta cuestión y en el que se exponen algunos ejemplos sobresalientes —en el plano latinoamericano— de experiencias de planificación regional inscritas en los moldes tanto de la primera como de la segunda fase comentada.

Contrariamente a lo sucedido a comienzos de los años sesenta, ahora se cuestiona el concepto mismo de estrategia de desarrollo regional y, en consecuencia, están en revisión tanto los objetivos del desarrollo regional como los medios o políticas utilizadas hasta ahora. No es otra cosa lo que está detrás de la polémica actual entre los así llamados paradigmas 'del centro hacia abajo' y 'de abajo hacia arriba'.³ Los

³ W. Stöhr y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in*

paradigmas alternativos 'del centro hacia abajo' y 'de abajo hacia arriba' se refieren a estilos y estrategias de desarrollo regional en las cuales, y en el primer caso, las políticas de desarrollo regional presentan características marcadas de centralismo, al paso que se basan en procesos de gran escala predominantemente urbanos y muy selectivos desde el punto de vista territorial. En el segundo caso, las políticas de desarrollo regional se generan de manera descentralizada y en consecuencia están más directamente asociadas a los recursos regionales y a las escalas apropiadas a cada región y ofrecen más oportunidades de participación a la población local. El citado libro de Stöhr y Taylor incluye la más actualizada discusión sobre ambos tipos de paradigmas. Este proceso de revisión por supuesto que no es independiente de la cuestión más general, asociada a la discusión internacional sobre desarrollo, crecimiento, distribución, estilos, necesidades básicas, etc., y refleja, desde un ángulo más restringido, la insatisfacción actual por los logros sociales de los modelos de desarrollo vigentes.

No obstante esta situación de crisis, que tampoco resulta ajena a la crisis de la planificación en general que se observa en América

Latina,⁴ subsisten fundadas razones para sostener que una adecuada política de desarrollo regional es un componente más que significativo en los esfuerzos de modernización económica, social y política, con que se ven enfrentados los países latinoamericanos y, por tanto, se justifica un esfuerzo de reflexión y de innovación vinculado a las formas alternativas de encarar la cuestión regional. Sobre ello se volverá más adelante.

En lo que sigue, se pasará revista, primeramente, a ciertos aspectos de la experiencia latinoamericana en materia de planificación regional, poniendo el acento en el encuadramiento de las dificultades de orden teórico, metodológico y operativo que aparecen cuando se hace un análisis de esta experiencia. En seguida se discutirá —como tesis— el papel que podría cumplir esta misma actividad en el desarrollo económico, en el desarrollo social y en el desarrollo político de los países latinoamericanos durante la próxima década y, por último, se presentarán algunas sugerencias para contribuir a aumentar la funcionalidad de las políticas de desarrollo regional con relación a la situación de los países latinoamericanos.

II

La experiencia de América Latina en planificación regional

1. *El origen de la actividad*

Casi cuarenta años abarca la experiencia de desarrollo regional en América Latina. En su recuento y análisis de los programas de desarrollo regional aquí existentes a fines de la década de los años sesenta, Stöhr, identifica más de setenta programas de desarrollo regional de diversa naturaleza (W. Stöhr, 1972). Dada la gran variedad de programas encontrados por

este autor, son muy amplias las posibilidades de formular una tipología; para los efectos de agrupar tales programas en categorías significativas, acá se seguirá la costumbre de distinguir inicialmente tales experiencias entre las dirigidas a una región específica (programas de desarrollo intrarregional) de las dirigidas al desarrollo de un sistema nacional de regiones (programas de desarrollo interregional), para introducir además consideraciones que permitan dife-

Developing Countries, J. Wiley and Sons, Londres (en prensa).

⁴ Véase C. de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 8, 1979, Santiago de Chile.

renciar entre varios objetivos finales perseguidos en uno u otro tipo de programa.

“A partir de la década de los 40 empezaron a aparecer en América Latina continuas referencias al desarrollo regional. En círculos profesionales y académicos y en estrecha vinculación con la práctica de la planificación, que en aquel entonces era todavía una reivindicación de los técnicos frente a los políticos, se planteó en muchos de los países latinoamericanos, la necesidad del desarrollo regional. A pesar de que los conceptos ‘regionalistas’ no han sido formulados con precisión, no hay duda que se trata de una corriente de opinión técnica que preconiza el desarrollo ‘hacia adentro’ a partir de la consideración de las necesidades de las regiones del interior de los países. El movimiento tiene así un doble carácter, por una parte puede interpretarse como una forma particular de doctrina que se vincula, de algún modo, posiblemente no enteramente racionalizado, con las tendencias nacionalistas de desarrollo, y, por otra parte, puede entenderse como una teoría ‘normativista’ de aplicación territorial del desarrollo económico y social. De hecho, estas dos características generales, una política y otra técnica, parecen estar implícitas y mezcladas dentro de una concepción general, poco definida, de desarrollo regional.” (E. Neira, 1976.)

Durante lo que puede llamarse la primera época de la planificación regional en América Latina, la respuesta más usual a determinados problemas de desarrollo, pero más particularmente de subdesarrollo y de falta de desarrollo, consistió en delimitar una ‘región problema’ y elaborar para ella proposiciones tendientes a resolver ‘el problema’ singular de dicha región.

En términos de una amplia conceptualización de las categorías ‘centro’ y ‘periferia’, es posible apreciar que la gran mayoría de los así llamados planes, programas o proyectos de desarrollo regional constituyeron acciones promovidas por las fuerzas sociales y económicas del ‘centro’ para ejercer distintas formas de control —tanto económico como político— sobre determinadas regiones periféricas. Así, la identificación de una ‘región problema’ y de su consiguiente problemática, obedeció más a una percepción de cómo una situación dada afectaba, actual o potencialmente, los intereses del

centro que a una percepción más ligada al desarrollo integral de dicha región (o de otra). De hecho, en algunas experiencias, notables por el empleo masivo de recursos, la ‘región problema’ identificada distaba mucho de ser, primero, una región, y segundo, de contener un problema (social) significativo. Pero por otro lado, esa ‘región’ supuestamente podría contribuir de manera significativa a la expansión del aparato productivo del centro.

Así, dentro de la categoría de programas dirigidos a una región específica, puede distinguirse un primer tipo de acción tipificada por una doble característica: i) su promoción desde el centro; y ii) su objetivo de explotar recursos tanto naturales como energéticos. Esta forma de desarrollo regional se caracteriza por el énfasis puesto en la valorización de recursos no incorporados a la economía y situados, como es obvio, en una región periférica. La intervención del centro no tiene por finalidad última el desarrollo de la región, entendida ésta como una entidad espacial, económica y social, sino el aprovechamiento de sus recursos naturales y energéticos para sostener la actividad del aparato industrial del centro, y/o para ampliar la base económica de la nación de forma que la economía como un todo sea menos dependiente de un número reducido de actividades exportadoras.

En tales condiciones, el desarrollo regional, entendido como un proceso amplio que implica la modernización de sus estructuras espaciales, económicas, sociales y políticas, llega a ser considerado como un subproducto deseable, pero no como una finalidad como tal de la acción del centro; si finalmente este proceso no se produce, ello no invalida la gestión del centro, puesto que ella se funda en otras motivaciones. En sus expresiones más concretas, esta forma de desarrollo regional se materializó y se materializa a través de actividades en cuencas hidrográficas, tendientes a explotar o regularizar la navegación, la energía hidroeléctrica y las materias primas. El arquetipo de estas experiencias es probablemente el programa de desarrollo de la Guayana Venezolana.

Aun dentro de la misma categoría de programas orientados a una región específica, se distingue un segundo tipo importante de acción caracterizada por: i) su promoción desde el

centro, y ii) su objetivo de dominación económica. Algunos de los ejemplos más citados, y aparentemente más exitosos de desarrollo regional, corresponden en realidad a situaciones en las cuales el centro logró imponer su predominio sobre una región periférica. Para los efectos de este análisis, la 'explotación' de recursos naturales y energéticos de una región y la 'dominación' son dos procesos de complejidad diferente, donde el último puede incluir el primero. Como 'dominación' de una región sobre otra se entiende una situación en la que la región dominante condiciona el desarrollo económico de la otra de manera tal que ese desarrollo sea en definitiva más funcional a los intereses de la región dominante (centro) que de la dominada (periferia). Ello presupone la cooptación de las élites periféricas.

La dominación no significa —por lo menos necesariamente— frenar el *crecimiento* económico de la región que está en una posición subordinada. Muy por el contrario, normalmente la dominación significará estimular la industrialización de dicha región, y precisamente en algunos casos, la medición de resultados cuantitativos en términos de diversificación industrial, ocupación generada, productividad, etc., lleva a identificar tales resultados con el 'éxito' de un determinado programa de desarrollo regional. Se pasa por alto, sin embargo, que el resultado neto de algunas de estas políticas es un subsidio al desarrollo del centro, pagado por la periferia dominada. Como es bien conocido, el caso del Nordeste del Brasil, puede situarse parcialmente dentro de esta categoría y las transferencias netas del Nordeste al Centro Sur han sido bien estudiadas.⁵

Debe reconocerse, de todos modos, que sería difícil concebir, aun en un plano puramente teórico, la existencia de un programa de desarrollo regional dirigido a una región periférica, que de algún modo no beneficie al 'centro', sobre todo cuando tales programas se ubican, conceptualmente, dentro de los moldes del paradigma 'del centro hacia abajo'. Pero lo que se discute naturalmente no es el beneficio absoluto del centro, sino la repartición relativa

de tales beneficios entre el centro y la región dominada.

Si bien las dos formas de desarrollo intraregional referidas han sido las de mayor importancia (si se juzga por la cuantía de recursos envueltos), no es menos cierto que, siempre desde el punto de vista de programas impulsados desde el centro, en América Latina se registran varias otras modalidades de desarrollo regional. Así, por ejemplo, ciertos programas llamados de desarrollo regional tuvieron por objetivo determinante asegurar el control político de algunas regiones. En tales oportunidades la acción del centro deriva de la necesidad de mantener el orden político e institucional amenazado por movimientos reivindicativos generados, a su turno, por las deplorables condiciones de vida imperantes en ciertas partes de la periferia. Es posible, por ejemplo, que los esfuerzos hechos en el Nordeste del Brasil hayan sido una respuesta política al agitado movimiento campesino de fines de la década de los años cincuenta.

En otras oportunidades, los programas de desarrollo regional dirigidos a regiones específicas han surgido como consecuencia de la necesidad de reconstruir zonas afectadas por catástrofes naturales, y en otras todavía, los programas se originaron en consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, orientándose en tal caso al desarrollo de áreas fronterizas.

2. *La reformulación de los años sesenta: de la planificación intrarregional a la planificación interregional*

Una mezcla de factores tanto de tipo técnico como de tipo político condujo, durante la primera parte del decenio de los años sesenta, a un cambio significativo en la manera de encarar la cuestión regional en América Latina.

Como se señala en un documento del ILPES: "No es coincidencia que la aparición del enfoque 'nacional' de la planificación regional en América Latina haya ocurrido justamente en el decenio de 1960. Fue en esa década, precisamente, que el desarrollo 'hacia adentro' entró en una nueva fase de cambio estructural y tecnológico en el sector industrial, asociado a un cambio rápido de los patrones de consumo y de la localización de los correspon-

⁵ Entre otros estudios destaca el trabajo precursor de Baer. Véase W. Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, University of Yale, Irving Inc., 1965.

dientes mercados, aún más concentrados ahora en el polo nacional" (ILPES, 1977). Este proceso llevó a una agudización de las disparidades regionales, contribuyendo a conferir un carácter 'nacional' a dicho problema, generando así las condiciones políticas necesarias para un abordaje más comprehensivo del desarrollo y de la planificación regional.⁶

Hay por lo menos dos importantes factores de tipo político (no necesariamente desvinculados entre sí), observables en varios países latinoamericanos durante la década de los años sesenta y que contribuyeron poderosamente al surgimiento de la planificación regional a escala nacional.

Por un lado, se observa un cambio en la composición de las fuerzas sociales que sirven de apoyo principal a los gobiernos de algunos países. En tales casos dichos gobiernos ya no representan los intereses de los grupos urbano-industriales (o por lo menos no los representan con la misma intensidad que en el pasado inmediato), como tampoco los de los grupos de propietarios rurales.⁷ Su base de apoyo se encuentra ahora más bien en los sectores del proletariado industrial y agrario así como en los grupos medios más intelectualizados y más favorables al cambio social. Por cierto que ese fue el caso de gobiernos como los de Frei en Chile, Torres en Bolivia, Velasco en Perú, Caldera en Venezuela y Torrijos en Panamá, entre otros.

Por otro lado, en la misma época comienza a cuestionarse el crecimiento económico como objetivo absoluto de los esfuerzos de desarrollo y empieza a privilegiarse el problema redistributivo, o por lo menos la redistribución comienza a considerarse compatible con el crecimiento. Esto está indisolublemente ligado al hecho anterior; es decir, las nuevas 'clientelas' políticas reclaman una mayor participación en la distribución de los beneficios económicos;

⁶ Alan Gilbert en su libro *Latin American Development* (Penguin Books, 1974) afirma en este mismo sentido que el establecimiento de agencias de desarrollo regional en Chile, Brasil y Venezuela siguió de cerca a la elección de partidos políticos que habfan estado asociados a la idea de descentralización administrativa y crecimiento regional. El autor se refiere a los gobiernos de Frei en Chile, de Kubitschek en Brasil y de Betancourt en Venezuela.

⁷ Esta división es, en muchos casos, artificial.

como también una mayor participación en los procesos de decisión.

La respuesta gubernamental busca canalizar y dispersar estas presiones, para desviarlas del aparato central del Estado; una forma de alcanzar tal objetivo es ofrecer una instancia intermedia —la regionalización y su aparato institucional— donde se diluyan algunas reivindicaciones y otras se tornen viables.

Desde otro punto de vista y al amparo del clima 'planificador' de la década de los años sesenta, se buscan nuevas dimensiones a la gestión estatal que favorecen la profesionalización de la planificación regional y crean las condiciones para un avance sustantivo en el conocimiento técnico de los problemas regionales. Esto llevó, por ejemplo, a verificar la importancia de las *relaciones interregionales* (tanto de dominación-dependencia como de corrientes) para explicar la situación relativa de las distintas regiones de un país y condujo al convencimiento de que los problemas de una región en particular (o de varias) sólo podrían resolverse en el marco más amplio de los fenómenos que articulan todo el sistema nacional de regiones.

Paralelamente, se deja sentir la influencia de la teoría y del análisis de sistemas sobre los planificadores regionales. Ello conduce a considerar a cada región como un sistema abierto inserto en un sistema mayor: el conjunto de regiones; de este modo se privilegia más aún la cuestión de las relaciones interregionales y se diseñan *procesos* de planificación (inter) regional concebidos dentro del marco de la teoría general de sistemas. Los ejemplos más conspicuos de esta tendencia son el conocido libro de Hilhorst (Hilhorst, 1971), y el texto de Chadwick (Chadwick, 1971).

Por supuesto que el cambio de escala que comienza a producirse con referencia al alcance de la planificación regional en América Latina se alimenta también de la observación de las tendencias vigentes en esta misma materia en algunos países europeos, particularmente Francia en primer término y los países socialistas en segundo.

El hecho, como lo señala Alayev, es que en 1965 la recién creada Oficina de Planificación Nacional de Chile formula, por primera vez en América Latina, una política nacional de desa-

rollo regional (Alayev, 1978); ejemplo que pronto sería seguido por la mayoría de los países donde el problema regional comienza a insinuarse como un asunto de carácter 'nacional'.

En el caso de la planificación regional a escala nacional, o planificación interregional, también es posible distinguir modalidades diversas, según cuáles sean los grupos que presionan a favor de estos esquemas y según sean los verdaderos intereses perseguidos, más allá de las simples etiquetas. El caso de Chile ilustra meridianamente bien este hecho: la política nacional de desarrollo regional sustentada durante los gobiernos de Frei (1964-1970) y Allende (1970-1973) es completamente diferente de la actual, sin que esta última deje de ser una política nacional de desarrollo regional.⁸

En algunos ejemplos de políticas nacionales de desarrollo regional la presión a favor de la implantación de un esquema de esta naturaleza se origina en las propias fuerzas sociales de la periferia, las que, como ya se indicó, a través de procesos políticos se convierten en las principales fuerzas de apoyo de los gobiernos. Generalmente, los programas de desarrollo interregional originados de esta manera, buscan como objetivo principal la integración nacional. Chile y Perú constituyeron, en su época, tal vez los ejemplos más sobresalientes de esta modalidad. En otros casos, la política nacional de desarrollo regional es impulsada por el 'centro' —como en muchos de los ejemplos intrarregionales— con propósitos tales como emplear todos los recursos (naturales y humanos) potenciales del país para acelerar al máximo su crecimiento o con objetivos inspirados directamente en la doctrina de la seguridad nacional.⁹

3. Implicaciones metodológicas del cambio

El paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional tuvo importantes implicaciones metodológicas.

⁸ Para una evaluación del caso chileno véase S. Boisier, "Continuity and Change: A Case Study of Regional Policies in Chile", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, J. Wiley (en prensa).

⁹ J. Chateu, *Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Doc. de Trabajo N.º 75/78, 1978.

En primer término, hubo necesidad de construir marcos o modelos macroeconómicos donde pudiesen insertarse las políticas nacionales de desarrollo regional. Gruchman ha empleado la siguiente clasificación de los diversos macro-modelos cuantitativos ensayados en varios países: a) sistemas comprensivos de proyecciones sectoriales y regionales; b) modelos de localización y atracción industrial a la manera de Klaasen; c) modelos de programación interregional de inversiones, como los modelos de Rotterdam y Varsovia; y d) modelos comprensivos de planificación regional indicativa (Francia) y normativa (países socialistas) (Gruchman, 1976).

La misma construcción de los modelos macroeconómicos impulsó —por el lado de la planificación regional— el diseño de procesos de planificación de niveles múltiples, buscando simultáneamente identificar procedimientos descentralizados de decisión (entre un organismo central de planificación regional y los correspondientes organismos regionales), y de un método capaz de garantizar la compatibilidad del conjunto de decisiones. Y aquí debe reconocerse que se avanzó mucho más desde la perspectiva sectorial que desde el punto de vista regional.¹⁰ Puesto que el modelo de Rotterdam (L. Mennes, J. Tinbergen, G. Waardenburg, 1969) puede ser considerado como un modelo de programación regional integrado a un sistema de planificación de niveles múltiples, cabría señalar que en el caso de América Latina, sólo en México y Chile se intentó el desarrollo de la planificación de niveles múltiples con un componente regional (ODEPLAN, 1968; Carrillo-Arronte, 1970).

El mismo intento de construcción de modelos macro para la planificación regional generó una demanda nueva en términos de información estadística regional; y ello condujo al establecimiento de sistemas embrionarios de información regional que alcanzaron distintos grados de desarrollo en diversos países. En todo caso, el problema de la información para la

¹⁰ Los principios teóricos de la planificación de niveles múltiples aparecen principalmente en Kornai (1967). Una amplia aplicación sectorial, al caso de México, se encuentra en Goreux y Manne (1973). Una proposición de aplicación regional puede verse en Boisier (1976).

planificación regional pasó a constituir un área preferente de estudio y de trabajo e impuso requerimientos metodológicos específicos para la generación y el procesamiento de la información regional.¹¹

Otra consecuencia metodológica del paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional consistió en un incremento paulatino en el grado de centralización con que se maneja el proceso de planificación regional, y esto a pesar de la tendencia descentralizadora incorporada a la idea de la planificación de niveles múltiples, y a pesar también del declarado objetivo de utilizar el control del desarrollo regional como un instrumento de descentralización en la toma de decisiones. En cierta medida este proceso resultó inevitable si se advierte que la concepción todavía vigente de desarrollo regional se inscribe por entero en los marcos del paradigma 'del centro hacia abajo'. Además, la escasez de equipos técnicos para dotar a cada región y el énfasis que la planificación interregional pone en las cuestiones de coherencia y compatibilidad entre, por ejemplo, las distintas metas de crecimiento regional, condujeron inexorablemente al diseño de procesos muy centralizados. El libro de Stöhr sobre planificación regional en América Latina es, en este sentido, particularmente ilustrativo. Por su parte otro autor hace el siguiente comentario: "Hasta ahora, la descentralización de la toma de decisiones apareció generalmente como un componente pasivo de las políticas de desarrollo regional. Esto significa que ella ha seguido a los cambios en la importancia económica o en la estructura social de las regiones, pero apenas se usó como un elemento activo o estratégico para el desarrollo regional o el cambio social. Primero, porque se sabe poco acerca de la relevancia de la delegación de la toma de decisiones para estimular el desarrollo socioeconómico. La segunda razón es que a menos que pueda dimensionarse y controlarse adecuadamente, puede hacer peligrar la unidad nacional o conducir a un reemplazo de la autoridad central establecida" (Pichardo, 1976).

Esta situación ha terminado por generar no

¹¹Véase por ejemplo A. R. Kuklinski (ed.), *Regional Information and Regional Planning*, The Hague, Mouton Pb., 1974.

sólo frustración de parte de las comunidades regionales, sino también una legítima contra-reacción, que constituye uno de los elementos básicos de la crisis actual de la planificación regional.

Otro asunto significativo desde el punto de vista metodológico se asocia al progresivo desarrollo de procesos estratégicos de planificación regional que acompañó al auge de la planificación regional a escala nacional, aunque ello tampoco puede considerarse como exclusivo de este campo de planificación.

El concepto de 'estrategia' se introdujo en la terminología y en la práctica del desarrollo regional latinoamericano a través de una interpretación simplista del concepto.¹² En efecto, se entendió el procedimiento estratégico no como un procedimiento de planificación estocástico en el cual la evaluación de alternativas y las reacciones del 'medio' juegan un papel determinante, sino sólo como un artificio para soslayar la cuantificación supuestamente inherente a un plan, pero las estrategias continuaron siendo de naturaleza tan normativa como los planes más ortodoxos.

No obstante la defectuosa introducción del concepto, la noción de una estrategia nacional de desarrollo regional continuó perfeccionándose como procedimiento alternativo al procedimiento normativo.¹³ Este desarrollo estuvo asociado a un examen más sistemático de la teoría sustantiva en materia de desarrollo regional, examen revelador de algunas serias deficiencias existentes en este campo. La aplicación de un procedimiento estratégico requiere, como es evidente, una teoría positiva que permita identificar relaciones causales, pero es menos exigente en términos de una teoría normativa. En cambio, la aplicación de un procedimiento normativo de planificación exige como requisito la existencia de una *teoría normativa*; a su vez, la existencia de una teoría normativa presupone una *teoría positiva* bien estruc-

¹² Esto se observa muy claramente en los primeros documentos oficiales sobre planificación regional en Chile (v.gr. *Estrategia para el desarrollo de la Región del Bío-Bío*, ODEPLAN, 1966), en ellos la estrategia resulta ser simplemente un *plan cualitativo*.

¹³Véase: Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica; *Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo*, Panamá, 1976.

turada y éste no parece ser el caso del desarrollo (inter) regional. En efecto, en términos de la teoría positiva (sustantiva), existe un cuerpo parcial de conocimiento capaz de explicar cómo se estructura el espacio (básicamente las teorías de organización espacial de Lösch y Christaller); también existe un cuerpo parcial de conocimiento en condiciones de explicar los diferentes procesos de cambio de las estructuras espaciales (las así llamadas teorías del crecimiento regional); pero el conocimiento de cómo de vinculan ambos procesos es todavía incompleto,¹⁴ y por tanto resulta difícil hablar de una teoría positiva completa, y por ende, una teoría normativa. Frente a un conocimiento incompleto de cómo moldear la realidad, el procedimiento estratégico de planificación es claramente ventajoso desde el punto de vista del manejo del riesgo.

Estrategia o plan, en cualquier caso el intento de controlar todo el sistema de regiones condujo a la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales, en virtud de la imposibilidad de destinar recursos significativos a todas las regiones. En general los criterios, implícitos o explícitos (los menos), para asignar prioridades interregionales han sido eminentemente económicos y se ha buscado con preferencia una situación de equilibrio relativo entre el resguardo del crecimiento económico global y los objetivos de desconcentración y descentralización. De acuerdo a la jerga profesional, la mayoría de las estrategias se inclinó por una opción de 'desconcentración concentrada' en una región o en unas pocas regiones.

Cabe observar que una estrategia de 'desconcentración concentrada', inmersa en los moldes del paradigma 'del centro hacia abajo', descansa por lo menos sobre dos supuestos: *primero*, la posibilidad de identificar subsistemas espaciales suficientemente diferenciados entre sí; y *segundo*, la posibilidad de reproducir, dentro de tales subsistemas, relaciones de dominación-dependencia similares a las observadas a nivel nacional, como forma de im-

pulsar el crecimiento económico. A su turno, estos supuestos están indisolublemente ligados a toda la concepción del *desarrollo polarizado*. De manera que una consecuencia metodológica adicional del cambio de escala comentado consistió en una revitalización de los conceptos e instrumentos propios de la teoría del desarrollo polarizado.

Ello tuvo a su vez dos efectos. Por un lado, se produjo en América Latina un debate muy intenso y muy fructífero —a comienzos de la década del 70— acerca de la validez de la teoría y de las estrategias de desarrollo polarizado.¹⁵ En parte, es el resultado de este debate el que le permite a Alayev afirmar: "En este sentido, es posible confirmar que ya existe una escuela teórica del desarrollo regional en América Latina..." (Alayev, 1978, p. 102). Por otro lado, el énfasis en las cuestiones del desarrollo polarizado llevó a un examen más profundo y productivo de las teorías de dominación y de colonialismo interno,¹⁶ así como de los elementos que condicionan la movilidad interregional de los factores de producción,¹⁷ toda vez que una estrategia nacional de desarrollo regional presupone una acción tendiente a modificar el patrón tradicional de movilidad espacial, el que, de acuerdo a Myrdal, sólo apoyaría aún más el proceso histórico de concentración territorial.

Tres elementos adicionales podrán agregarse para conformar el cuadro de los efectos metodológicos del paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional. Como es lógico, el cambio implicó una reducción en la importancia relativa de los procedimientos de planificación intrarregional (un asunto sobre el cual se volverá más adelante). Paralelamente, el nivel de abstracción de las proposiciones de cambio regional aumentó de manera considerable un hecho que contribuyó

¹⁵ Este debate se encuentra contenido principalmente en: ILPES/ILDIS (eds.) *Planificación regional y urbana en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974; e ILPES, *Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina*, 2 vols., Santiago de Chile, 1978 (mimeografiado).

¹⁶ A. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976.

¹⁷ C. de Mattos, "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos", en *Eure*, vol. II, N.º 6, Santiago de Chile, 1972.

¹⁴ Parte de la dificultad reside —en el caso de América Latina— en la diferente validez de las teorías tradicionales de organización del espacio versus las teorías del crecimiento regional.

a la escasa repercusión práctica de las políticas seguidas en varias oportunidades. Al mismo tiempo, una serie de factores se conjugaron para generar lo que algunos autores denominaron

el "vicio del espacialismo puro", es decir, una tendencia a considerar los fenómenos territoriales como autocontenidos, como un producto de sí mismo.

III

Examen de la experiencia: principales problemas

No son pocos los intentos de evaluación de la experiencia latinoamericana en el uso de políticas de desarrollo regional, si bien habría que señalar que la mayoría de dichos trabajos son más que nada descripciones a nivel de toda la región, o bien a nivel de países específicos,¹⁸ sin un real contenido analítico.

En esta sección se intentará sacar a luz algunos de los principales problemas que han dificultado el logro de los objetivos buscados mediante la incorporación de la planificación regional en los sistemas de control del desarrollo económico. Para ello puede ser de utilidad hacer una distinción, tan nítida como sea posible, entre cuestiones de orden teórico, de orden metodológico y de orden operativo, admitiendo de inicio que tal separación no conduce necesariamente a establecer categorías independientes.

1. Principales problemas de orden teórico

Al tocar el tema de los problemas 'teóricos' que enfrenta la planificación del desarrollo regional en América Latina habría que distinguir

¹⁸ Para América Latina en su conjunto, los trabajos más ambiciosos son: W. Stöhr, *Desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ed. SIAP, 1972; A. Gilbert, *Latinamerican Development: A Geographical Perspective*, Penguin, 1974; E. Alayev, *El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975*, CEPAL, División de Desarrollo Económico (mimeografiado), 1978. Abundan las evaluaciones o descripciones generales por países, entre ellas los trabajos de Haddad, sobre Brasil (Haddad, 1978), Jatobá también sobre Brasil (Jatobá, 1978), Boisier sobre Chile (Boiser, en prensa); Hilhorst sobre Perú (Hilhorst, en prensa); Unikel sobre México (Unikel, 1978), Carrillo-Arronte también sobre México (Carrillo-Arronte, 1978), etc.

entre los problemas propios de la base conceptual de la planificación regional (o sea, pertenecientes tanto a la teoría sustantiva como a la teoría de procedimientos) de los de orden más general, pero no menos importantes, relacionados con la forma como sea inserta la planificación regional en las proposiciones de cambio social, y por tanto vinculados a una interpretación teórica de toda la sociedad y de sus procesos de cambio.

Desde este último punto de vista cabe preguntarse si los proyectos de cambio contenidos en las estrategias de desarrollo regional han sido funcionales o no, es decir, si respondían o no a los intereses de los grupos que ejercían el control del Estado. Si no lo eran, ello habría reflejado una errónea interpretación del funcionamiento político de la sociedad.

El examen de la experiencia de algunos países latinoamericanos no permite responder taxativamente esta interrogante. Aun en aquellos casos en que el proyecto regional estuvo políticamente bien asentado, los problemas a corto plazo, coyunturales, creados en parte por el mismo planteamiento regional, terminaron por esterilizar los esfuerzos de la planificación regional. Se podrían considerar ejemplos como el de Chile durante el período 1964-1973 para ilustrar lo dicho.

En otros casos, el error fue más manifiesto y los planteamientos de desarrollo regional carecieron simplemente de viabilidad política.

Como lo señalan Solari, Franco y Jutkowitz al comentar el conocido libro de Cibotti y Bardesi: "...De ahí llegan a la conclusión de que un problema básico está en la cuestión de la viabilidad política y social de los mismos (los pla-

nes). De nada sirve que el planificador incluya grandes proyectos como la reforma agraria u otros similares si no existen condiciones políticas para llevarlos a cabo. Esto subraya la importancia de estudiar cuidadosamente las condiciones políticas existentes, la distribución del poder, los grupos de presión, los intereses lesionados por tales o cuales aspectos del plan, etc. En palabras que los autores (Cibotti y Bardeci) no usan: si el plan es un proyecto político requiere de un diagnóstico político previo. De otro modo nada se sabe acerca de la factibilidad de los planes y la planificación puede convertirse en un ejercicio fútil de redactar documentos cuyas prescripciones jamás serán ejecutadas” (Solari, Franco y Jutkowitz, 1976, p. 605).

Puesto que en las estrategias nacionales de desarrollo regional la alteración en las formas de captación de excedentes y la consiguiente modificación del sentido de las transferencias interregionales atentaba en contra de una modalidad histórica de apropiación, una condición *sine qua non* de dichas estrategias debió consistir en un diagnóstico político tal como el que sugiere la cita anterior. En verdad esto nunca se hizo. Se presumió simplemente, de una manera harto ingenua, que bastaba el interés del Poder Ejecutivo en la formulación de estrategias de desarrollo regional para hacer viable el proceso. Se desconoció la estructura real de poder y sólo muy tarde descubrieron los planificadores regionales que su campo profesional ocultaba una verdadera caja de Pandora.

A la luz de la experiencia actual, tal vez un ejemplo notable de funcionalismo político de la planificación regional —en el marco de los sistemas capitalistas latinoamericanos— sea el caso de Panamá; de todas maneras, allí habrá que observar qué efecto tendrá sobre los esfuerzos de desarrollo regional la nueva situación determinada por la recuperación de la Zona del Canal.

De cualquier manera, un problema importante que debió enfrentar la planificación regional en América Latina fue su escaso grado de funcionalismo político. El socorrido argumento de la “falta de voluntad política para llevar adelante los planes”, parece ser particularmente valedero en este caso.

¿Falta de voluntad política o falta de capacidad de convencimiento por parte de los planificadores regionales acerca del beneficio que para el desarrollo de una economía capitalista puede tener un esfuerzo regional? ¿No será que los propios planificadores regionales no han tenido éxito en idear una demostración sustantiva de su necesidad, lo que implicaba analizar: a) la situación de subdesarrollo de las regiones; b) la necesidad del desarrollo; y c) que solamente la planificación pueda asegurar esto último en países como los latinoamericanos?¹⁹

Uno de los mayores problemas teóricos en el campo de la planificación regional, y uno de los que más ha contribuido a dificultar la toma de decisiones es el llamado ‘conflicto eficiencia-equidad’. Como lo comenta Richardson en su reciente revisión del estado de la economía regional: “El problema de política regional es concebido frecuentemente como si implicase un ‘trade-off’ entre la eficiencia agregada de la economía y la equidad interregional. La tarea del diseñador de políticas consiste entonces en determinar las preferencias sociales (o las suyas propias), entre eficiencia y equidad, y localizar el punto en la función de transformación (suponiendo que ello pueda hacerse) más consistente con tales preferencias” (Richardson, 1978).

Dejando de lado la ambigüedad con que se manejan los conceptos de eficiencia y equidad, el significado concreto del conflicto ha sido el siguiente: la asignación de recursos con un criterio de eficiencia significaría emplear los recursos escasos de la economía en la expansión de las *actividades* de mayor rentabilidad. Tales actividades se localizan preferentemente en regiones capitalizadas, de manera que el criterio de eficiencia en nada ayuda a las regiones más pobres. Por otro lado, la asignación de recursos con un criterio de equidad significará usar los recursos precisamente en las *regiones* más retrasadas donde el rendimiento es menor. En consecuencia, el criterio de equidad implicaría un *costo social* a través de una reducción del ritmo de crecimiento potencial de la economía.

Al examinar cómo este problema ha sido tratado en las políticas de desarrollo regional

¹⁹ A. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *op. cit.*, p. 586.

del Brasil, Jatobá llega a afirmar que: "... su resolución (del conflicto), reside de todas formas en el plano político, sin importar mucho el estado del arte, en este caso particular" (Jatobá, 1978). Esta posición, por cierto muy difundida, de remitir el problema a la esfera de las decisiones políticas, no parece muy promisorio, como tampoco parece serlo el intento de construir sobre supuestos cada vez más restrictivos, funciones de transformación que permitan —supuestamente— medir la 'tasa de sustitución' entre eficiencia y equidad, como ha sido el camino seguido, por ejemplo, por Mera (Mera, 1967). De acuerdo al análisis de éste, el costo de la eficiencia en términos de equidad varía en función de la tasa de sustitución posible entre factores productivos; cuanto más se acercan las funciones de producción regionales al tipo de función de coeficientes fijos, menor es el costo de un objetivo en términos del otro.

Entre ambas tendencias, relegar por entero la cuestión al plano político o tratar de medir el valor de transformación, entre los especialistas crece la sospecha de que la validez del conflicto está lejos de ser universal o general, y que será posible encontrar cada vez más situaciones de compatibilidad.²⁰ Aparte del peso que podrían adquirir los criterios distributivistas, y dejando de lado el traslado del problema a un horizonte temporal muy amplio, hay otros ejemplos de compatibilidad poco explorados. En las palabras de Richardson: "Para resumir, si bien es innegable que el problema de 'trade-off' frecuentemente se plantea, hay situaciones en las cuales es posible sostener un argumento de eficiencia en las estrategias interregionales que persiguen la equidad. Los argumentos pueden incluir el logro de la eficiencia a largo plazo en vez de la de corto plazo, la maximización de la tasa social de retorno (tomando en cuenta las externalidades negativas en las regiones prósperas y las externalidades positivas en las regiones subdesarrolladas), explotando recursos ociosos inmóviles, reduciendo la inflación y minimizando la degradación del medio ambiente". (Richardson, 1978.)

²⁰ Más allá de la solución ofrecida por la versión elemental del modelo neoclásico (completa movilidad, ausencia de externalidades).

En la discusión entre eficiencia y equidad (que en la práctica tiende a resolverse a favor de la eficiencia particularmente cuando la estrategia global está orientada hacia una rápida industrialización) ha quedado oculto un hecho singularmente importante que en no pocas oportunidades esteriliza la discusión, por lo menos en los términos en que ella habitualmente se plantea: la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso personal y la desigualdad en la distribución interregional del ingreso.

"Con un grado similar de circunspección también deben ser considerados los juicios acerca de que la igualación del ingreso (inter)regional disminuirá la desigualdad total de ingresos: primero, la relación o la contribución de los diferenciales regionales de ingreso a la desigualdad total de los ingresos personales puede ser insignificante. La desigualdad económica se asocia principalmente con características personales y de otra especie, incluyendo edad, sexo, educación, ocupación, etc. En Brasil, donde tanto la concentración del ingreso personal como las diferencias espaciales son marcadas, las variaciones de ingreso entre regiones no contribuyen sustancialmente a la desigualdad total observada en la distribución personal del ingreso" (Fishlow, 1972; Langoni, 1973). "La desigualdad económica personal existente se mantendría aun si se lograra una completa igualación regional" (Gilbert, 1976, p. 124).

En resumen, si bien el argumento a favor de la eficiencia ha pesado más que el argumento a favor de la equidad, en parte debido a que la formalización del conflicto ha descansado sobre construcciones neoclásicas, comienzan a surgir crecientes dudas acerca de su validez. De todas formas, es un hecho que la aplicación de estrategias de desarrollo regional se ha visto dificultada por ello. Es una tarea pendiente para los planificadores regionales demostrar o la compatibilidad entre crecimiento global (si ello siguiera siendo importante) y la reducción de los desequilibrios interregionales, o la escasa incidencia de las desigualdades interregionales frente a las desigualdades interpersonales.

Otra cuestión teórica que ha dificultado la concepción y puesta en práctica de las estrate-

gias regionales se asocia —como ya quedó señalado— a la teoría del desarrollo polarizado. Como este punto ha sido materia de un amplio debate público, parece innecesario referirse al mismo por extenso; de todas formas, una síntesis del problema es necesaria.

Casi sin excepción todas las estrategias nacionales de desarrollo regional formuladas en América Latina se basaron o mostraron como fundamento de su racionalidad la teoría de los polos de crecimiento; Cuba y Panamá son las excepciones. También, casi sin excepción, lo que se hizo fue un intento de aplicación mecanicista a un determinado contexto (el latinoamericano) de una estrategia presumiblemente funcional a la situación regional de economías desarrolladas. No se investigaron los supuestos, no siempre explícitos pero básicos, del planteamiento original, tanto de carácter ideológico, pero principalmente tecnológico, y se le atribuyó en consecuencia cierto carácter de 'fórmula mágica de industrialización y desarrollo' a lo que después se convirtió en una fórmula extremadamente restringida para promover el desarrollo regional. La idea de 'polo de desarrollo' fue generalizada hasta transformarse en bandera de reivindicaciones de toda y cualquiera comunidad.

La situación actual del debate (en sus aspectos técnicos) quizás podría resumirse de la manera siguiente:

a) la idea de introducir un elemento desestabilizador (un polo, industria motriz) en una región a fin de producir un crecimiento generalizado a toda la matriz de actividades regionales, parece adecuada si y sólo si la región presenta una estructura económica suficientemente diversificada. Ello resulta del hecho —analíticamente demostrable— de ser el multiplicador regional (del empleo o del producto) directamente proporcional al grado de diversificación económica regional. Esto significa —como es lógico, por lo demás, si se atiende al contexto original de la teoría— que la estrategia de desarrollo polarizado resulta eficiente para dinamizar regiones *industriales diversificadas*, que, por una u otra razón, se encuentran en una situación deprimida.

b) para utilizar una estrategia de desarrollo polarizado a fin de promover el desarrollo de regiones con estructuras especializadas, debe

introducirse simultáneamente un conjunto de actividades que equivalen a crear en la región una matriz completa (o suficientemente completa) de relaciones interindustriales. Pero ello implica una cuestión de escala, de uso masivo de recursos que limita por sí misma la aplicación y, por supuesto, la diseminación de tal estrategia. Cualquier otra alternativa conduce a generar enclaves.

Si se admite lo anterior, quiere decir que se está lejos todavía de asistir, como se preguntaba Kamal Salih, al "funeral de la idea de los polos de crecimiento" (Salih, 1975). Simplemente habría que reconocer que una estrategia de desarrollo polarizado es aplicable en condiciones muy particulares y restrictivas, pero que seguirá formando parte de las estrategias nacionales de desarrollo regional. En todo caso, constituyó uno de los problemas teóricos más serios de las estrategias formuladas en América Latina.

Ligado a la cuestión del desarrollo polarizado se encuentra todo el planteamiento *centro-periferia* y su uso en la estructuración de las estrategias de desarrollo regional.

Ya en 1966, John Friedmann escribía que debido a la emergencia histórica de las relaciones centro-periferia dentro de los países, el problema regional, por primera vez, se convertía en una cuestión de importancia nacional (Friedmann, 1966). El mismo autor indicaba tres características estructurales típicas del modelo centro-periferia a nivel nacional: i) relación colonial;²¹ ii) deterioro en los términos de intercambio; y iii) presión política por parte de la periferia para revertir las tendencias del modelo. Hilhorst ha hecho una síntesis de la teoría centro-periferia y la teoría de la dominación de Perroux (Hilhorst, 1971).

La teoría 'centro-periferia' forma parte indisoluble del pensamiento de la CEPAL, y dado su valor explicativo y metodológico en el análisis de las relaciones entre países, siempre existió una tendencia a aplicar dichos conceptos al estudio de las relaciones entre regiones de un mismo país. En palabras de Pinto: "ya que dentro de cada país, aunque con caracterís-

²¹ No necesariamente una relación de "colonialismo interno" como la planteada por P. González Casanova sino más bien de "dominación".

ticas originales, emergen problemas similares en los nexos entre sectores y unidades que absorben con ritmos dispares el progreso técnico y asimismo aprovechan en grado diverso sus rendimientos" (Pinto, 1965). Según Alayev, la transferencia del método de la escala internacional a la interregional se justifica por el hecho de que la constructividad del método no se pierde, dado que a nivel nacional actuarían casi las mismas fuerzas y leyes que caracterizan al sistema centro-periférico mundial (Alayev, 1978).

La idea implícita—de que ciertos procesos y métodos pueden ser sometidos a una suerte de operación de *scaling down* sin perder sus características intrínsecas— es, por lo menos, sospechosa. Justamente este es el tipo de idea central en el paradigma 'del centro hacia abajo' (Hansen, 1978). Debe reconocerse, sin embargo, que parecen acumularse argumentos, tanto especulativos como empíricos, en favor de la validez positiva del modelo centro-periferia a nivel nacional.²²

Las características estructurales del modelo centro-periferia en su versión nacional reseñadas por Friedmann pueden ser replanteadas de una manera más concreta. Se requieren condiciones necesarias y suficientes para que el modelo centro-periferia tenga aplicabilidad como explicación del funcionamiento económico-espacial de un sistema regional. Las condiciones necesarias son: i) la generación de excedentes en la actividad económica de la periferia, en particular de excedentes de comercio internacional; ii) la existencia de relaciones de dominación entre la periferia y uno o más centros; iii) una relación de intercambio desfavorable a la periferia en sus transacciones con el o los centros. La condición suficiente es la existencia de mecanismos de exacción y transferencia del excedente, los que pueden operar simplemente a través del sistema de precios, o bien, mediante el efecto adverso que sobre la

periferia pueden tener políticas económicas nacionales.

Otro aspecto sobre el cual conviene llamar la atención al discutir todo el problema 'centro-periferia' se refiere a las formas de propiedad de los recursos regionales. Es un hecho que cuanto mayor es el dominio extrarregional sobre los recursos naturales y productivos, tanto más expedito resulta el proceso de transferencia de excedentes de una región a otra. También contribuye a ello la diversidad que se observa en los patrones geográficos de distribución de las 'plantas' y de las 'sedes sociales' de las industrias y negocios.

El hecho notable es que a pesar de la relativamente abundante literatura sobre el tema, y a pesar de la indiscutible influencia de la CEPAL sobre los planificadores latinoamericanos, una de las pocas estrategias de desarrollo regional que discute explícitamente el tema (para descartar el modelo en este caso), es la estrategia de Panamá, aparte del caso inicial de Venezuela. Esto ha constituido un problema, ya que una vez probada empíricamente la teoría en un caso dado (o no rechazada del todo en un sentido popperiano), la estrategia que fluye es muy directa (polos de desarrollo, políticas de precios, etc.). En este sentido sería posible percibir más de una inconsistencia entre las proposiciones estratégicas planteadas en diversos países y la real explicación teórica del funcionamiento espacial de esos mismos países.

Por último, otro problema teórico que no ha sido adecuadamente resuelto en este campo, es el problema del tamaño de los países y de la adecuación o no del instrumental de la planificación regional a países de reducido tamaño geográfico. Lo corriente ha sido, otra vez, aplicar de manera indiscriminada los mismos conceptos e instrumentos independientemente del tamaño (y de los efectos del tamaño) de cada país.

Gran parte de la teorización y de la práctica de la planificación regional o espacial está ahora basada en el concepto de grandes espacios y en la posibilidad de reproducir en espacios subnacionales suficientemente diferenciados, las estructuras y el modo de funcionamiento que caracterizan las relaciones entre el centro y la periferia nacional. Queda sin embargo abierta la posibilidad de que el arsenal analítico

²² Véase entre otros, A. di Filippo y R. Bravo, *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*, CPRD-B/20, Santiago de Chile, ILPES, 1976 y D. Dunham, *Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas*, CPRD-C/40, Santiago de Chile, ILPES, 1977 y W. Baer, *op. cit.*

desarrollado sobre tales bases no sea por completo aplicable al caso de los países pequeños, donde la fricción espacial juega un papel diferente o en el caso de regiones de tamaño reducido.

Esto ha sido escasamente explorado, lo que resulta paradójico si se considera que la planificación regional descende en línea directa de la economía espacial, cuyo desarrollo obedeció en parte a una reacción frente al espacialismo de la teoría económica tradicional.

2. Principales problemas de orden metodológico

Los problemas metodológicos se refieren a uno de los elementos que tipifican la existencia de una situación de planificación económica según se reseñó en las páginas iniciales de este trabajo. Este elemento es el *proceso* de planificación o el procedimiento de planificación.

¿Existe un proceso o procedimiento de planificación regional? La respuesta es, en términos generales, afirmativa si se acepta la tesis de Hilhorst por ejemplo, en el sentido de que un proceso de planificación queda definido por tres etapas: i) la especificación de objetivos; ii) la selección de instrumentos; y iii) el uso de los instrumentos (Hilhorst, 1971).

El planteamiento de Hilhorst está sobresimplificado sin embargo. En efecto, en el caso de la planificación regional, tal cual hoy se la entiende, deben distinguirse dos niveles de procedimiento jerárquicamente dependientes; el proceso de planificación *interregional* y el proceso de planificación *intrarregional* en el marco del anterior. Ambos procesos son dependientes, pero distintos toda vez que las etapas que los conforman no son necesariamente iguales en contenido y/o en su prioridad relativa.

La articulación entre ambos ilustra el primero de los problemas metodológicos perceptibles en la experiencia de planificación regional en América Latina. ¿Qué tipo de procedimiento debe seguirse para planificar el desarrollo de una región en el contexto de un plan interregional de desarrollo?

Toda vez que la reducción a escala del procedimiento interregional es fácilmente criticable en este caso, una posible respuesta se encuentra al destacar la naturaleza esencial-

mente estratégica y política —en el sentido de negociación política— del procedimiento intrarregional,²³ lo que lleva al diseño de un proceso radicalmente distinto del tradicional y, al mismo tiempo, suficientemente interconectado con el proceso interregional. Este tipo de proposición se inscribe dentro del movimiento actual de revisión de la teoría y la práctica de la planificación regional en todo el mundo (Friedmann y Douglas, 1975; Stöhr y Totdling, 1977; Coraggio, 1978).

La ausencia de un procedimiento adecuado de planificación intrarregional produjo alguno de los efectos siguientes: o los planes nacionales de desarrollo regional no llegaron simplemente a plantear su composición intrarregional, o bien, se formularon planes intrarregionales divorciados del plan nacional, por lo general con una metodología más propia de la planificación global que de la planificación regional.

Otro problema general de orden metodológico se aprecia en la falta de una integración formal y de fondo entre la estrategia o el plan de desarrollo regional y el correspondiente plan global. Este hecho obedeció a numerosas causas, fundamentalmente a la diferente formación profesional de planificadores globales y regionales, y al notable desnivel analítico de las proposiciones globales y regionales. Al paso que los planificadores globales, respaldados por toda la capacidad de formalización del análisis económico, estaban en condiciones de plantear respuestas concretas a preguntas tan básicas como cuánto invertir, cuánto puede endeudarse el país, cuál puede ser el alza probable de precios, etc., los planificadores regionales estaban en cierta medida obligados a moverse en un plano muy discursivo, vago y a muy largo plazo.

Si ahora se fija la atención en el procedimiento mismo de la planificación interregional, podrían formularse observaciones metodológicas a cada una de las etapas del proceso. A los efectos de este análisis resulta suficiente sin embargo destacar dos asuntos.

²³ S. Boisier, "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, 1979.

En primer término cabe hacer algunos breves comentarios sobre los diagnósticos regionales.

En numerosas oportunidades se ha señalado el hecho de que la mayoría de los diagnósticos regionales preparados en América Latina han constituido sendas piezas *descriptivas*, pero con una dimensión positiva o interpretativa muy escasa. Si se carece de una interpretación, resulta imposible establecer relaciones de causalidad con relación a los hechos descritos, o si ello se hace, es el resultado de la intuición y no de la planificación. A su turno, la incapacidad para establecer relaciones de causalidad impide identificar políticas, o bien las políticas apuntan más bien a los efectos aparentes que a las causas.

Esta pobreza interpretativa de los diagnósticos debe ser atribuida principalmente al estado todavía embrionario de las teorías del desarrollo regional y, en segundo término, a la dificultad (más aparente que real en todo caso) de cuantificar y formalizar los fenómenos regionales, producto a su vez de la escasez de información estadística y de técnicas apropiadas.

En segundo término se anotan algunas observaciones con relación a los objetivos planteados habitualmente a nivel de la planificación regional.

Surgen acá dos asuntos. Por un lado, la mayor complejidad del proceso de fijar objetivos en el caso de la planificación regional cuando esto se compara, por ejemplo, con la planificación global. Esta mayor complejidad deriva del hecho de trabajar simultáneamente con tres sujetos de planificación: cada región, el sistema multirregional y el espacio nacional. Esto a su vez plantea de partida complejos problemas de compatibilidad. Por otra parte, y dejando de lado por el momento la distinción anterior, el problema fundamental con relación a los objetivos regionales ha sido precisamente su falta de coherencia con los objetivos globales. Esto no debe confundirse necesariamente con la cuestión de la funcionalidad política mencionada en la sección anterior, porque aun cuando haya existido tal funcionalidad, todavía subsiste el problema de la coherencia, más allá incluso de la relación 'eficiencia-equidad'.

Por ejemplo, ¿es coherente el objetivo glo-

bal de estabilidad con un objetivo regional como acelerar la industrialización de tal o cual región?

Rara vez se ha encarado el ejercicio de verificar la consistencia de objetivos regionales y globales. Una excepción notable en este sentido se observa en Bolivia, donde el equipo de asesores de Naciones Unidas (Proyecto PODERBO) realizó a comienzos de la década actual un examen de esta naturaleza como parte de la tarea de formular una estrategia de desarrollo regional a largo plazo.

Como es obvio, si tal examen no se realiza, las probabilidades de generar políticas contradictorias se elevan considerablemente, y las posibilidades de incorporar los objetivos regionales a los planes generales de desarrollo se minimizan, aunque sólo sea por el natural recelo de los planificadores globales (para quienes el análisis de consistencia de objetivos es casi rutinario) frente a proposiciones no del todo evaluadas.

Además, y para terminar con este examen sumario de algunos problemas metodológicos, también cabe destacar el considerable retraso de las técnicas de evaluación de proyectos con criterios regionales, una cuestión que ha impedido defender la racionalidad de no pocas proposiciones regionales.

3. Principales problemas de orden operativo

Los problemas de orden operativo se refieren a la puesta en marcha o 'implementación' de las estrategias de desarrollo regional.

Necesariamente habrá que señalar a la propia *regionalización* como el principal problema de 'implementación'. Los problemas derivados de los intentos de validar una regionalización dada se han asociado a dos hechos: la artificialidad de algunas propuestas y las repercusiones políticas de una regionalización.

En relación a lo primero, se hace necesario recordar que, en gran medida, la definición regional en América Latina (por lo menos durante las dos últimas décadas) fue una tarea prioritaria de los planificadores regionales, economistas y economicistas las más de las veces. Las regiones definidas resultaron, en algunos casos, verdaderos artefactos, sin una correspondencia

real con las fuerzas sociales y con los lazos de lealtad preexistentes. Se desconoció la multifacética naturaleza de una región, desde espacio continuo diferenciado hasta conciencia colectiva de ser y pertenecer a un lugar.

Naturalmente que el intento de encajar una realidad social y política caracterizada por fuertes sentimientos de pertenencia, asociación e identidad en categorías geográficas construidas sobre bases puramente económicas, generó resistencias políticas y sociales que terminaron por esterilizar el proyecto de regionalización.

Tal fue el caso de Chile, en algunas regiones del Norte y del Sur, durante el período 1964-1970; como también ocurrió en Ecuador con relación a la provincia de Chimborazo en fecha más reciente.

En algunas oportunidades, el 'localismo' resulta una fuerza tan poderosa que cualquier intento de regionalización que trate de racionalizar la estructura de las relaciones espaciales de antemano está condenado al fracaso.

Y tal parece ser en alguna medida el caso de Bolivia, donde la proposición estratégica prácticamente evita la cuestión de la regionalización, favoreciendo un enfoque completamente *espacial* y de fortalecimiento institucional en sus planteamientos.

A veces, como ocurre en Guatemala, se opta por la línea de menor resistencia, y se adopta, para fines de planificación regional, una regionalización *sectorial* en uso, la del sector agropecuario en este ejemplo.

En este contexto es interesante reproducir parte de los comentarios de Alayev sobre lo ocurrido en América Latina entre 1950 y 1975:

"En el año 1950 los 19 países latinoamericanos se dividían en 357 unidades territoriales administrativas del primer rango. De aquéllas, 326 unidades pertenecían, según su grado de autonomía, a lo que llamamos de 'Primera clase' (Estados, provincias, departamentos) y 31 pertenecían a lo que llamamos de 'Segunda clase' gobernadas directamente por el gobierno central con un estatuto específico (territorios,

intendencias, comisarías, comarcas). Alrededor de los años 1970-1975 el número total de las jurisdicciones del primer rango aumentó hasta 374, o unas 17 unidades más; es notorio que el número de las unidades de segunda clase disminuyó en 11, contando sólo 20 unidades, mientras las de primera clase crecieron en 28 hasta 354 unidades.

"Si medimos el porcentaje de población afectada por los cambios administrativos (aquella que ha cambiado su 'estatuto', pasando de una clase a otra, o ha cambiado su subordinación de un centro administrativo a otro) resulta que este indicador será:

en Brasil y Honduras	0.8%
en Ecuador	0.9%
en Nicaragua	1.6%
en Argentina	5.9%
en República Dominicana	10.6%
en Colombia	12.3%
en Haití	26.9%

Se ve que, excluyendo a Haití, cuyo ejemplo es de poca importancia, en los demás siete países la magnitud de las reformas administrativas en la reorganización del territorio era modesta; en 10 países, como ya se ha dicho, los sistemas administrativos permanecían intactos durante todo el período—con una notable excepción en el caso chileno, del cual hablaremos más adelante.

"Esta poca movilidad de los sistemas administrativos latinoamericanos (los cambios mencionados tocaron sólo 2,6 por ciento de la población continental) exige una investigación especial; limitémonos concluyendo que, junto con la tradición centralizadora existe también una tradición conservadora en el ámbito de la división administrativa.

"Basándonos en los materiales del II Seminario Latinoamericano sobre Regionalización y en el estudio analítico del Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de la CEPAL, añadiendo además otras observaciones, podemos delinear el cuadro siguiente:

País	Número de jurisdicciones administrativas		Número de las regiones identificadas para los fines de planificación
	1950	1975	
Argentina	25	24	6 y 8
Brasil	26	27	5
Colombia	25	30	6
Ecuador	18	20	5
Guatemala	22	22	4
Haití	5	9	4
Honduras	17	18	10
México	32	32	10
Panamá	9	9	4
Perú	24	24	5
República Dominicana	21	27	3
Venezuela	23	23	8

"En promedio, una región del plan corresponde a 3-4 regiones administrativas. Pero, ¿corresponde? ¿Existe la correspondencia entre ambos sistemas —o, como se llama, congruencia? La congruencia, cuando a una región del sistema de planificación corresponda al número entero de las regiones administrativas y los límites exteriores de la primera y de las últimas, territorialmente, coincidan— existe en 6 países (Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Haití, Panamá). En los demás países los sistemas territoriales del plan son completa o parcialmente incongruentes con los sistemas administrativos. Este hecho extraña más aún si notamos que teóricamente la necesidad de la congruencia regional ya hace mucho que ha sido comprobada, tanto fuera como dentro de América Latina. Parece que la mayoría de los países del Continente necesita una reforma administrativa territorial más radical. Tomando en cuenta que una amplia gama de las acciones (programas de salud, de educación, de vivienda, sistema presupuestario, colección de los datos estadísticos, etc.) se desarrolla a través de las unidades administrativas, vale concluir, que la conservación de la incongruencia genera discrepancia entre las acciones económicas y demás acciones del gobierno.

"Al parecer la regionalización en los países latinoamericanos seguirá el esquema siguiente: primero, se crearán y estabilizarán las regiones de planificación; segundo, el sistema administrativo se hará congruente con el sis-

tema de planificación; por fin, las regiones económicas serán dotadas de los poderes y funciones de las unidades administrativas del primer rango en muchos casos, especialmente en los países de gran tamaño, las antiguas unidades no desaparecerán, siendo un nivel jerárquicamente intermedio entre las nuevas unidades grandes y los municipios, cuya fragmentación necesariamente seguirá más adelante." (Alayev, *op. cit.*)

Ahora, por otro lado, el intento de introducir una regionalización administrativa significaba claramente alterar el patrón de distribución del poder dentro del aparato de la administración interior y de la administración pública de cada país. Esto generó resistencias políticas en dos planos: por parte del resto de las instituciones del sector público y por parte de las autoridades administrativas (intendentes, gobernadores, alcaldes, etc.).

En todos los casos ha sido difícil readecuar tanto la administración pública como la administración interior a las nuevas estructuras propuestas por las estrategias de desarrollo regional; poco ayudó a ello la posición relativamente inflexible de los mismos planificadores regionales.

Chile representa en este sentido un ejemplo de imposición autoritaria, pero indudablemente efectiva, de una regionalización para modificar el régimen de administración interior más que con propósitos de planificación. Venezuela, en el otro extremo, puede citarse como un caso donde una flexible negociación política logra asentar un proyecto de regionalización.

Aparte del problema operativo planteado por los propios intentos de regionalización, las estrategias de desarrollo regional sufrieron principalmente por la falta de continuidad en la aplicación de las políticas y por la escasez de equipos técnicos en un número suficiente como para dotar de personal a cada una de las administraciones regionales propuestas.

La falta de continuidad, puesta de manifiesto por frecuentes cambios de prioridades regionales, ha obedecido a varios factores, entre otros, a la ausencia de una instancia supraministerial (al estilo de un Consejo de Ministros para el desarrollo regional) capaz de sobre-

ponerse a los vaivenes de la política contingente y capaz, en consecuencia, de adoptar decisiones políticas a largo plazo. Aun cuando tiene un cierto sabor a escapismo, es un hecho que la

modificación de los patrones vigentes de desarrollo regional constituye una tarea con resultados a largo plazo, pero no por ello menos imperiosa de encarar ahora.

IV

El papel de la planificación regional en América Latina durante la próxima década

Las secciones anteriores de este trabajo pueden haber dejado quizás una impresión relativamente pobre con relación al desempeño de la planificación regional en América Latina. Un juicio como ese resultaría parcial, porque si bien es cierto que se han destacado los 'problemas' de la experiencia regional, no es menos cierto que se está lejos de desconocer los esfuerzos de desarrollo y planificación regional. Bien por el contrario, hoy día se percibe no sólo un interés renovado por el tema sino que varios países intentan incorporar algunos aspectos del desarrollo regional en sus propias cartas constitucionales. Asimismo, las Naciones Unidas mantienen actualmente programas estables de cooperación técnica en este campo en por lo menos cinco países latinoamericanos (Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela, Ecuador); hecho este que revela el interés de los gobiernos por incorporar la dimensión regional a sus planes de desarrollo.

La cuestión regional puede ser abordada desde tres ángulos complementarios en función de su relación con los grandes problemas nacionales.

Primero, como una cuestión de adecuación o funcionalidad entre la organización del espacio²⁴ y el modelo global de desarrollo. No toda organización del espacio es igualmente eficiente frente a diferentes modelos (o estilos) de desarrollo. Por ejemplo, un espacio organizado de una manera muy concentrada coloca

impedimentos adicionales frente a una estrategia o un modelo de desarrollo 'hacia adentro' si bien, por otro lado, podría resultar una eficiente forma de organización en relación a un modelo de desarrollo 'hacia afuera'. Un sistema de centros urbanos caracterizado por un elevado grado de predominio y fuerte discontinuidad urbano-rural constituye un escollo para alcanzar objetivos tales como la integración nacional, la equidad social, etc., en virtud de los obstáculos que a la difusión espacial tal sistema ofrece. La forma como se manejan las relaciones entre el desarrollo económico y la organización del espacio da lugar a dos enfoques y prácticas de la planificación regional: la planificación regional adaptativa y la planificación regional de desarrollo, según lo discute Hermansen (Hermansen, 1970).

Segundo, como una cuestión de eficiencia en el diseño y aplicación de las políticas económicas nacionales. Como ya se comentó en páginas precedentes, la heterogeneidad estructural tiene una dimensión geográfica o territorial, y por tanto la aplicación de políticas de tipo homogéneo o no discriminatorio o bien deja fuera de su alcance a determinados grupos objetivos localizados, o bien tiende a empeorar la situación relativa de las regiones menos desarrolladas.

Tercero, como una cuestión de distribución del poder, particularmente dentro del sistema de administración pública. Esto es lo que confiere una dimensión eminentemente política a la planificación regional en la medida en que se busque establecer una sociedad con un relativo equilibrio de poder. En tal caso, parte del proceso de distribución de poder pasa por

²⁴ La organización espacial se refiere a la estructura (en un momento dado) de los asentamientos humanos, los asentamientos de producción, la red de conexión entre ellos y las corrientes de recursos, personas y bienes que se verifican en tal estructura.

una amplia gama de organizaciones de tipo territorial, así como también por una serie de niveles jerárquicos de autoridad territorialmente establecidas.

El tipo de consideraciones anteriores justifica, por así decirlo, el establecimiento de un nivel de planificación regional en los sistemas de administración del desarrollo. En las secciones siguientes se planteará —a manera de tesis— la contribución que la planificación regional debería estar en condiciones de hacer con relación al desarrollo económico, social y político de América Latina en el futuro inmediato y mediato.

1. *Desarrollo regional y desarrollo económico*

Ante la pregunta de cuál es la relación entre desarrollo regional y desarrollo económico, la respuesta puede ser obvia y simplista, toda vez que ningún autor o especialista pondría en duda la afirmación de que el desarrollo económico debe ser entendido como un proceso socialmente incluyente y no excluyente; y si se postula paralelamente que el desarrollo regional apunta de preferencia a la incorporación de áreas y/o poblaciones en condiciones de rezago relativo, la relación entre ambas sólo podría ser de asociación positiva.

Pero una cosa es aceptar una asociación positiva en términos genéricos y otra completamente diferente es demostrar que no puede lograrse el desarrollo económico sin un proceso previo o paralelo de desarrollo regional. En lo que sigue se continuará un camino algo menos ambicioso, y se tratará de mostrar la relación entre el desarrollo regional y ciertos temas o aspectos habitualmente considerados como centrales con relación al desarrollo económico.

El crecimiento económico —incremento sostenido de la capacidad productiva de una economía— está asociado, como es de sobra conocido, a la inversión (así como a otros factores tales como la innovación tecnológica, la calidad de los recursos humanos, etc.). De esta forma, la cuestión del crecimiento regional versus el crecimiento global (como por lo general se plantea el problema) se transforma en definitiva en una cuestión acerca de *dónde* debe invertirse, geográficamente hablando.

La argumentación discursiva en términos

de invertir en el 'centro' o invertir en ciertos lugares de la 'periferia' no es concluyente en un sentido u otro. La elección de una estrategia tendrá necesariamente que basarse en un análisis cuantitativo. Las condiciones reales de cada país jugarán un papel determinante puesto que hay razones para suponer que países en diferente estado de desarrollo, con tamaños y poblaciones diferentes, con distinta dotación de recursos y con patrones diferenciados de asentamientos, requerirán estrategias también distintas. Asimismo, el horizonte temporal con el cual se trabaja condicionará la elección de la estrategia.

La discusión en torno a este punto ha tendido a polarizarse entre quienes defienden la inversión periférica y quienes defienden la inversión en el centro, como posiciones absolutas. Resulta difícil pensar que el planteo de la discusión en estos términos ayude a encontrar una solución socialmente eficiente.

Para ilustrar cómo debería plantearse el problema parece interesante hacer un breve comentario sobre el modelo de Rahman (Rahman, 1963). Trabajando con un modelo de programación dinámica de una economía de dos regiones donde las tasas de ahorro y los coeficientes marginales de capital-producto son dados y constantes, Rahman demuestra que el crecimiento máximo del ingreso total no necesariamente se alcanza por la asignación de todo el flujo de inversiones a la región más productiva a lo largo de todo el periodo de programación. Dados los coeficientes marginales de capital-producto, los elementos decisivos son las tasas de ahorro. Si la región técnicamente más desarrollada también muestra la mayor tasa de ahorro, la otra región no tiene argumentos económicos para revertir la política de inversiones a su favor. Sin embargo, si la región menos desarrollada tiene la más alta tasa de ahorro, entonces la estrategia óptima desde el punto de vista de la maximización del crecimiento agregado puede ser concentrar las inversiones en esta región durante un cierto número de periodos iniciales, aun cuando ello conduzca a una pérdida a corto plazo en la producción y el ingreso. De todos modos es esta una estrategia óptima sin embargo, sólo si el periodo de programación es suficientemente largo como para permitir que la pérdida inicial

de ingreso sea compensada dentro del mismo horizonte de programación gracias a la mayor tasa de ahorro de la región menos desarrollada.

A pesar de ciertas limitaciones del modelo de Rahman, que por lo demás han sido comentadas en la bibliografía sobre la materia, es importante traer a colación su trabajo no sólo por su interés intrínseco sino también por su relativa antigüedad, lo que pone de relieve que no ha sido la falta de modelos analíticos lo que ha impedido cuantificar y objetivar el problema de la asignación territorial de inversiones, y por tanto el problema del crecimiento regional versus el crecimiento global.²⁵

La estabilidad de precios es otro de los grandes tópicos dentro del tema general del desarrollo, un asunto por lo demás íntimamente vinculado al crecimiento. Por varias y conocidas razones, la inflación constituye una de las preocupaciones dominantes de los gobiernos, y nuevamente cabría preguntarse si hay alguna relación entre la cuestión regional y la amplitud de las variaciones de precios, y además si el control de ciertos aspectos del desarrollo regional ayudaría a resolver parte de las presiones inflacionarias.

Este último es un tema casi inexplorado, salvo un sugestivo trabajo de Higgins (Higgins, 1973), quien ha sostenido que la reducción de los desequilibrios regionales es importante para mantener bajas las tasas de inflación. Su argumento se basa en la tesis de que los mercados de trabajo son regionales más que nacionales, en tanto que los aumentos de precios se difunden rápidamente a través de toda la economía nacional. El análisis de Higgins se fundamenta en la conocida curva de Phillips, es decir, la relación entre desempleo e inflación. A su juicio, los países que tienen las peores curvas de *'trade-off'*, esto es, altos niveles de inflación combinados con altas tasas de desempleo son, al mismo tiempo, países con disparidades regionales muy significativas, como por ejemplo Brasil e Indonesia. Y a la inversa, en países como Inglaterra, Suecia y Australia, donde la brecha regional es casi inexistente, las

curvas de Phillips son bastante favorables. La razón de ello reside, siempre de acuerdo a Higgins, en que en el primer caso, la inflación se genera en una región y el desempleo se concentra en otras.

Este es un tópico que requiere todavía mucha investigación adicional. Resulta obvio señalar que en la medida en que se demuestre alguna relación específica entre presiones inflacionarias y desequilibrios regionales, se habrá dado un paso importante para afianzar la cuestión regional como un *issue* político de interés nacional y, por tanto, se estará avanzando en la tarea de incorporar la acción regional en los procesos decisionales más relevantes de la política económica.

La distribución del ingreso constituye tal vez el tema central de la discusión actual sobre desarrollo económico. Como los términos generales de la cuestión son suficientemente conocidos, parece innecesario repetirlos acá y por tanto resulta preferible pasar directamente al examen de las relaciones entre desarrollo regional y distribución.

En este sentido aparecen aquí tres aspectos: la diferenciación territorial del patrón de distribución del ingreso; el juego, a veces contrapuesto, entre la distribución inter e intrarregional del ingreso; y la cuestión de la pobreza crítica.

El primer aspecto señalado es bastante simple. La distribución del ingreso (entre personas) no es, en definitiva, un problema que pueda considerarse puramente nacional, sin una dimensión geográfica. Algunos de los pocos estudios empíricos disponibles muestran que aún en países de muy reducido tamaño geográfico, los patrones de distribución tienden a diferir significativamente entre distintas regiones; más importante aún, los factores explicativos también tienden a ser diferentes.²⁶ La CEPAL llegó también a resultados similares en un estudio donde se compara la distribución del ingreso en ciertas áreas metropolitanas y en el resto del territorio en varios países.²⁷ Salta a

²⁵Muchos autores han abordado el mismo tema, ninguno de ellos latinoamericanos; véanse, entre otros, los trabajos de Reiner (1965), Hermansen (1975), Siebert (1969).

²⁶ Este es el caso de Panamá, de acuerdo a un estudio preparado en 1974 por la Dirección de Estadística y Censo.

²⁷ CEPAL, *Algunos problemas de desarrollo regional en América Latina vinculados a la metropolización*, Santiago de Chile, 1971.

la vista la conclusión de que en muchos casos no resulta posible atacar el problema de la distribución del ingreso a menos que ello se haga observando una diferenciación explícita regional de las políticas redistributivas. Sobre esto, sin embargo, no pueden establecerse principios generales ya que, como se discutió anteriormente, en otros casos la contribución de la heterogeneidad espacial a la heterogeneidad total de la distribución del ingreso puede ser inexistente o muy reducida.

El segundo aspecto ha sido bastante discutido en la bibliografía de la materia y con relación al mismo podría decirse que hoy existe un consenso. La reducción en los desniveles de ingreso *entre regiones* puede y suele estar acompañada de un aumento en la disparidad en la distribución del ingreso *dentro de cada región*. No es difícil ofrecer una prueba matemática de cómo un aumento de la equidad interregional puede estar acompañada de una disminución de la equidad intrarregional, y según las magnitudes, de una disminución de la equidad intranacional.²⁸ Una discusión, ya clásica, sobre un ejemplo empírico fue hecha por Barkin con respecto a México (Barkin, 1972). Por su parte Gilbert y Goodman en un análisis reciente sobre el Nordeste del Brasil, concluye: "El criterio de igualación de los ingresos regionales debe ser usado con cuidado. No es difícil concebir situaciones donde la convergencia de los ingresos regionales puede ocurrir sin tener como resultado una situación de rápido crecimiento regional o un mejoramiento en la situación de los pobres. Específicamente, la convergencia del ingreso regional puede estar asociada con ganancias mínimas (o a veces una baja) del ingreso real de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso dentro de las regiones más pobres." (Gilbert y Goodman, 1976.)

El tercer aspecto, la pobreza crítica, ha sido objeto de numerosos estudios recientemente. Estos análisis del problema han aclarado dos hechos relevantes desde el punto de vista regional: primero, los llamados 'mapas de po-

breza' o 'radiografías de la pobreza'²⁹ han permitido identificar determinadas áreas o regiones en las cuales el nivel de pobreza colectiva supera límites dados; a su vez, ello debería haber contribuido a plantear opciones estratégicas asociadas a favorecer la ayuda directa a las personas antes que la ayuda a los lugares.³⁰ Segundo, los estudios de carácter más analítico (Molina y Piñera, 1979) están mostrando que la dimensión geográfica de la pobreza es una variable importante de tipo explicativo. Si bien es cierto que el análisis se ha hecho hasta el momento según las categorías rural-urbano, no es menos cierto que esta categorización en muchos casos coincide con las clasificaciones regionales.

Los argumentos anteriores ponen de relieve la contribución que el desarrollo y la planificación regionales pueden hacer con respecto a un problema tan crucial como el de la distribución, en particular al mostrar la dimensión geográfica de un asunto tradicionalmente considerado como un típico problema 'nacional'.

El empleo es otro de los problemas clásicos dentro de la discusión sobre el desarrollo y, en cierto sentido, empleo y tecnología son las dos caras de una misma moneda.

El binomio tecnología-empleo ha sido relativamente bien estudiado en términos regionales, por lo menos en lo que se refiere a la evaluación de ciertas experiencias puntuales.³¹ La conclusión general de estos estudios está bien sintetizada en el siguiente comentario de Stöhr y Totdling sobre la transferencia de tecnología y de capital a las áreas periféricas: "Esto ha sido puesto en práctica en casi todos los países analizados. Esencialmente ello supone crear en las regiones periféricas, en lo que atañe a la disponibilidad de factores y a la infraestructura, condiciones similares a las de las regiones centrales. El fuerte acento de la mayoría de las políticas de desarrollo regional en los

²⁸ J.L. Coraggio, *Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones*, Santiago de Chile, CIDU, 1969.

²⁹ Por ejemplo los estudios de localización de la pobreza hechos en Panamá y Chile.

³⁰ Esta es una opción básica de toda estrategia de desarrollo regional.

³¹ Dos estudios interesantes para América Latina son el de Koch-Weser para el nordeste de Brasil (Koch-Weser; 1973), y el de Izaguirre para la Guayana Venezolana (Izaguirre; 1977).

incentivos de capital y en la introducción de alta tecnología (a menudo incorporada al capital) ha fomentado el surgimiento en las áreas periféricas de industrias capital-intensivas, y con ello ha *incrementado la productividad regional y el producto regional*.

“Al mismo tiempo las transferencias mencionadas han producido relativamente *pequeños efectos sobre el empleo* y contribuido poco, pese a la aplicación de premios a la generación de empleos en algunos países.” (Stöhr y Totdling, 1978.)³²

Pero la verdadera cuestión no reside en la verificación del carácter capital-intensivo de una buena parte de las políticas regionales de industrialización, sino en la búsqueda y enunciado de otras alternativas con un mayor efecto sobre el empleo.

Desde este punto de vista es necesario rescatar el pensamiento de Schumacher sobre ‘tecnología intermedia’ y la dimensión regional que el propio autor le confirió. Según el destacado economista alemán:

“La verdadera tarea puede formularse en cuatro proposiciones:

”*Primero*, que los lugares de trabajo deben ser creados en las áreas donde la gente vive actualmente y no sobre todo en las áreas metropolitanas hacia las cuales tienden a emigrar.

”*Segundo*, que estas ocupaciones deben ser, en promedio, suficientemente baratas de manera que puedan crearse en gran número sin que ello signifique un nivel inalcanzable de formación de capital e importaciones.

”*Tercero*, que los métodos de producción empleados deben ser relativamente simples, de manera tal que minimicen los requerimientos de personal calificado, no sólo en los procesos de producción sino también en la organización, el aprovisionamiento de materias primas, financiamiento, mercadeo, etc.

”*Cuarto*, que la producción sea hecha principalmente con recursos locales y para uso principalmente local.

”Estos cuatro requisitos sólo pueden cumplirse en la medida en que prevalezca un enfoque ‘regional’ del desarrollo, y además, si hay un esfuerzo deliberado para desarrollar y apli-

car lo que puede llamarse ‘tecnología intermedia’.” (Schumacher, 1977.)

Este tipo de enfoque se entronca como es evidente con algunas de las características asignadas al paradigma ‘de abajo hacia arriba’, precisamente con relación al empleo de tecnologías de pequeña o mediana escala, ligadas a un mayor uso *in situ* de los recursos regionales y orientadas sobre todo a la satisfacción de las necesidades básicas de cada región.

Para que las estrategias de desarrollo regional contribuyan efectivamente a solucionar los problemas de empleo será necesario en primer término, cambiar los objetivos tradicionales de los planes de desarrollo regional, todavía demasiado vueltos hacia metas de crecimiento económico, en favor de objetivos de maximización de empleos. Es claro que ello contribuirá además al logro de una mayor equidad distributiva. Lo que, sin embargo, resulta sorprendente a la luz de los graves problemas de desempleo actual en varios países latinoamericanos, es que la simple identificación —a nivel de cada región— de los sectores con mayores multiplicadores de empleo, podría ayudar a orientar el gasto público de una manera tal vez más eficiente que la tradicional, pero en la práctica ello no se hace.

Si bien el uso de tecnologías intermedias o ‘socialmente apropiadas’ puede, como se dijo, contribuir a paliar el problema del desempleo, no es menos cierto que sólo un cambio radical en el patrón de concentración territorial podría resolverlo; y esto equivale a sostener que el problema del desempleo masivo, estructural, sólo podría resolverse en el ámbito del desarrollo regional. Esto deriva del efecto combinado de dos fuerzas: por un lado las migraciones, cuyo aumento tiende a incrementar la concentración geográfica de la población y, en consecuencia, de la fuerza de trabajo; y por el otro la tecnología, que genera un menor ritmo de crecimiento en la fuerza de trabajo demandada por la industria, o en general, por los sectores formales urbanos. El efecto de estas dos tendencias es un encadenamiento que comienza por un aumento en la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo, lo que a su vez conduce a un incremento en el volumen del sector informal con repercusiones directas sobre la productividad media, el nivel de ingreso de los asalaria-

³² Subrayado en el original.

dos y la pobreza de amplios estratos sociales.

Los problemas ecológicos o de medio ambiente constituyen sin duda una de las preocupaciones más importantes en la discusión actual sobre desarrollo o sobre 'otro desarrollo'.

Tal vez sea el tema del ecodesarrollo uno de los tópicos sociales más adecuados para ser manejados por las estrategias de desarrollo regional, en parte debido a la naturaleza localizada de los problemas de conservación y renovación de recursos por un lado y de contaminación por otro.

Al examinar el concepto de ecodesarrollo planteado por M. Strong e I. Sach, Gutman afirma: "En esta última perspectiva, el planeamiento regional resulta un marco especialmente adecuado para la promoción del ecodesarrollo. El enfoque del planeamiento regional coincide con el énfasis que el ecodesarrollo deposita en la diversidad de estilos y en el máximo aprovechamiento de las oportunidades que brinda el ecosistema local". (Gutman, 1977.)

La asociación entre este tipo de preocupación por los recursos y el medio ambiente y el desarrollo regional, constituye también una de las características básicas del paradigma 'de abajo hacia arriba' en planificación regional.

Para finalizar con este examen sumario de algunas relaciones entre el desarrollo regional y el desarrollo económico, vale la pena reproducir la opinión —ya antigua— de un destacado personero latinoamericano expresada en el prólogo que el mismo escribió para un libro, ya clásico del ILPES: "Pero extraigamos y anticipemos de una vez acaso su más importante conclusión: el desarrollo sólo podría impulsarse vigorosamente extendiéndolo en su ámbito geográfico, liberándolo de las barreras que hoy parecen separarlo y fraccionarlo dentro de los países, y dándole una unidad de la que, es obvio, actualmente carece".³³

2. Desarrollo regional y desarrollo social

El desarrollo social es un proceso de transformación vinculado principal, pero no exclusiva-

mente, a la ampliación de las oportunidades de autorrealización de las personas, ya sea como individuos o como miembros de grupos. En tal sentido, el desarrollo social presupone una distribución dada de los resultados de la actividad económica y un acceso generalizado a los servicios sociales colectivos.

Como se señaló en las páginas iniciales de este trabajo, el logro de una mayor equidad social pasa por la ejecución de políticas espaciales o regionales, toda vez que el acceso a las oportunidades por parte de un individuo dependen no sólo de su ubicación en la dimensión social sino también de su ubicación en la discusión espacial. En lo que sigue se pasará revista a algunas de las contribuciones que el desarrollo regional puede ofrecer con relación a ciertos objetivos generales del desarrollo social.

Actualmente el bienestar de la sociedad se mide por la magnitud del producto nacional bruto. "El PNB es un concepto susceptible de medición estadística, por lo que satisface las exigencias de una concepción tecnocrática de la sociedad contemporánea, y aparentemente incluye todos los bienes y servicios que puede generar la comunidad en el transcurso del tiempo para la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros".³⁴ Este enfoque hoy está siendo radicalmente cuestionado, aunque tampoco puede dejar de señalarse el carácter esencialmente utópico de la mayoría de las propuestas en favor de diferentes estilos de desarrollo. Pero tal vez lo que parezca utópico, o por lo menos prematuro a nivel de la sociedad global, lo sea menos a la escala geográfica más reducida de la región. Quizás el margen de 'lo posible' sea allí mayor, y por tanto, tal vez algunas dimensiones de un otro 'estilo' de desarrollo sean viables a nivel regional.

El desarrollo social debe entenderse como algo basado en dimensiones más amplias de lo que Allardt llama la dimensión del tener,³⁵ dimensión justamente ligada a las necesidades materiales y a la noción de producto económico. El mismo autor propone incorporar otros

³³ Del prólogo escrito por Cristóbal Lara B. al libro del ILPES, *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1970.

³⁴ Proyecto "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", Informe N.º 2, noviembre de 1978, CEPAL, Santiago de Chile.

³⁵ Citado por Stöhr y Todtling, *op. cit.*, 1977.

dos tipos de necesidades humanas, las que parecen particularmente apropiadas para ser incorporadas a los planes regionales: la necesidad de *amar*, referida a las relaciones entre individuos, medida por componentes tales como la solidaridad local, la solidaridad familiar y la amistad, y la necesidad de *ser*, referida al grado de autorrealización de los individuos (*versus* la alienación del individuo en la sociedad de masas) y expresada por componentes tales como el grado de irremplazabilidad y la cantidad de recursos políticos y acceso al sistema decisonal por parte de cada individuo. Galtung por su parte agrega dos componentes adicionales de interés para el desarrollo regional: la posibilidad de elegir estilos de vida diversos, y, por otro lado, el grado de autonomía local *versus* el control externo.

Las necesidades de *amar* y de *ser* se concretan más fácilmente en espacios sociales *proxímicos*, por lo tanto más cerca de la dimensión regional que de la dimensión nacional. Esto es lo que confiere un interés particular—desde el punto de vista del desarrollo regional— a los conceptos anteriores.

Proposiciones tales como las incorporadas al paradigma 'de abajo hacia arriba', o a la estrategia de 'crecimiento espacial selectivo', o a la estrategia de 'planificación regional negociada', propuestas todas ellas durante los últimos años, tienen como elemento común el propósito de favorecer un tipo de desarrollo regional a 'escala humana', por contraposición al paradigma tradicional de gran escala, muchas veces socialmente disruptor.

Las nuevas tendencias que comienzan a aflorar en materia de planificación regional tienden a darle una dimensión sociológica mucho más amplia que en el pasado. Uno de los conceptos que aparece recurrentemente en la literatura actual es el concepto de '*self-reliance*' (Seers, 1977; Stöhr, 1978; Villamil, 1977). Esta noción se vincula en desarrollo regional con la capacidad de cada región de establecer sus propios objetivos y estilos de desarrollo (dentro, claro está, de un marco unificador nacional) mediante una mayor capacidad de negociación política. Implica también un cambio en los sistemas de propiedad y control, como asimismo cambios en los patrones de consumo. Sin embargo, debe reconocerse que

poco se sabe todavía acerca del papel que podría desempeñar la noción de '*self-reliance*' en el desarrollo económico.

Las posibilidades de autorrealización de un individuo dependen, como es claro, de varios factores pertenecientes a la estructura social, así por ejemplo la movilidad social. Dependen también de la *variedad* de estructuras y sistemas sociales; en definitiva, de estilos de vida, a los que el individuo puede tener acceso. Esto guarda íntima relación con el grado de unidad o diversidad de estilos de desarrollo contenido en el proyecto de desarrollo regional. Cuanto más centralista, autoritaria y poco participativa sea la propuesta de estrategia regional (rasgo común a casi todas ellas en la actualidad), tanto menores serán las posibilidades que tiene cada comunidad para definir formas de organización y desarrollo funcionales a sus propios valores y, en consecuencia, menores serán los grados de diversidad. Sobre este punto se volverá más adelante.

El desarrollo social suele estar asociado a la idea de 'modernización', y en varias oportunidades se ha indicado que las estrategias de desarrollo regional tienen como propósito último la 'modernización' de las regiones.

El paso de una sociedad 'tradicional' a una sociedad 'moderna' implica:

- a) cambios de la estructura normativa predominante, de modo que los individuos se vean cada vez menos constreñidos a actuar según las formas estrictamente preestablecidas, multiplicándose las situaciones en que pueden optar lícitamente entre diversas alternativas;
- b) de la institucionalización de lo tradicional se pasa a la institucionalización del cambio;
- c) especialización creciente de las instituciones y surgimiento de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional.³⁶

Este proceso de modernización no se genera en todo el territorio al mismo tiempo; se genera principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas y se difunde tanto por el espacio de relaciones funcionales como por el espacio de relaciones urbanas.³⁷ Por este motivo la

³⁶A. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *op. cit.*

³⁷Véase J. Friedmann, *A General Theory of Polarized Development*, 1972.

modernización de la sociedad toda presupone la existencia de *un sistema urbano continuo* bien conectado con el sistema de asentamientos rurales. Como es bien conocido, en América Latina la mayoría de los sistemas urbanos son discontinuos, de tipo fuertemente primaciado. Por lo tanto, la modernización de la sociedad y particularmente la modernización del agro, implica la necesidad de 'llenar los huecos' de la estructura del sistema urbano, es decir, presupone políticas específicas de desarrollo del sistema urbano nacional, parte importante de una política de desarrollo regional.

La prestación de ciertos servicios colectivos, como salud, educación y vivienda ha sido tradicionalmente considerada como un componente básico del desarrollo social, vista desde una perspectiva ciertamente restringida, sectorial, pero no por ello menos válida.

La relación entre el desarrollo regional y el suministro de tales servicios es demasiado obvia para discutirla aquí en detalle. Baste señalar que en la experiencia europea de planificación regional, *el equipamiento colectivo*, es decir, educación, salud, vivienda y facilidades de recreación, constituye tal vez el componente más importante de los planes regionales, para lo cual se han desarrollado metodologías específicas de programación (Klaasen, 1968). En todo caso, la localización de servicios tales como los de educación y salud constituye un típico problema de desarrollo regional, toda vez que la accesibilidad geográfica constituye acá un elemento determinante.

3. Desarrollo regional y desarrollo político

"El desarrollo es un proceso social total, y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial podemos hablar del desarrollo económico, político, cultural y social" (Jaguaribe, 1973). La cita de Jaguaribe es útil para aclarar el artificio seguido en la exposición: la separación con fines de análisis de un todo indivisible en la realidad.

Hablar de desarrollo político presupone una posición ideológica que debe ser enunciada explícitamente. Aquí, de manera clara, se opta por la democracia como forma de organización política y, en consecuencia, como expresión concreta del concepto de 'desarrollo polí-

tico'. Al plantear una opción política definida, este trabajo no hace otra cosa que rescatar lo mejor de la tradición del Instituto, expresada por ejemplo en las numerosas obras de José Medina Echavarría.

La relación entre el desarrollo regional y el funcionamiento de una sociedad democrática es doble y tendría que ser perfectamente clara.

Por un lado, una condición básica del modo de convivencia democrática es una distribución equilibrada del poder político. No es verdaderamente democrática una sociedad donde el poder de decisión esté excesivamente concentrado, acapárenlo éste grupos privados, burócratas públicos, el partido gobernante o cualquier otra organización.

Pero no es solamente la concentración del poder (como una medida de la cantidad relativa de poder de cada agente) lo que interesa, sino también la centralización del mismo, es decir, la forma verticalizada en que se toman las decisiones dentro de una organización. En realidad lo verdaderamente atentatorio en contra de la democracia es la combinación de la concentración y la centralización del poder. De aquí se desprende que cuando se intente recrear una sociedad democrática deberá prestarse atención tanto al logro de una repartición más equilibrada del poder entre los distintos grupos sociales (incluido el propio Estado) como a la distribución de cada parcela de poder entre los elementos que constituyen la base de una organización. En este último aspecto, la descentralización del poder significará la transferencia de parte de la capacidad de decisión a organismos intermedios, de carácter público o no, muchos de los cuales se encuentran o deberían encontrarse organizados sobre bases territoriales (desde juntas de vecinos a organismos de desarrollo regional).

¿Cuál es el papel de un proyecto de desarrollo regional en este problema? Es un doble papel. Primero, determinar la mejor distribución del poder entre los distintos organismos territoriales, varios de los cuales tendrán jurisdicciones con un cierto grado de superposición entre ellos (por ejemplo, entre el gobierno regional y el provincial). Segundo, determinar la mejor combinación posible entre centralización y descentralización del poder decisonal. Es un hecho que la sociedad moderna requiere

un cierto grado de centralización, aunque no sea más que por puras razones tecnológicas, como también es un hecho la necesidad de la descentralización. Resolver la ecuación de estas fuerzas opuestas es, en parte, tarea de los especialistas en desarrollo regional.

Por otro lado, y en otro plano, en América Latina parece prevalecer una concepción de democracia ambiguamente asociada a la idea de igualdad, concepto por demás elusivo. Esta concepción, cuyo origen se remonta probablemente al legado de la Revolución Francesa, se ha deformado al punto de transformar la noción de igualdad en una noción de uniformidad y se concluye que cuanto más uniforme y normal es la sociedad tanto más democrático es el sistema social. Este verdadero vicio del igualitarismo *per se*, se ha gestado mano a mano con el excesivo grado de centralismo estatal, porque, claro está, un Estado central omnímodo es un instrumento poderoso para imponer sobre toda la sociedad valores, normas, procedimientos y estilos de vida esencialmente uniformes.

Esto no quiere decir sin embargo que dicho proceso no haya tenido aspectos positivos. La uniformidad y el centralismo han sido, en alguna medida, el precio pagado por la unidad nacional, un elemento que caracterizó y distinguió a algunas de las sociedades latinoamericanas y que, en algunos aspectos, sigue llamando la atención del observador extranjero. Pero, como más de uno señaló, se trata de una unidad más aparente que real, basada precisamente en la imposición ejercida por un Estado en extremo poderoso. Una consecuencia inmediata de esta forma de concebir la democracia es que el Estado tiende a dar respuestas públicas perfectamente uniformadas ante una variedad de

problemas locales, lo que a su vez implica un elevado grado de disfuncionalidad, o de fracaso absoluto, de tales respuestas.

En otras latitudes, la idea de una sociedad democrática parece estar más asociada al concepto de 'diversidad en la unidad', es decir, a la armónica coexistencia de una variedad de estilos de desarrollo dentro del marco unificador de la Nación. Desde luego, esta concepción es bastante más humanista, toda vez que respeta el derecho de cada comunidad para elegir su forma de organización y su estilo de desarrollo, sin llegar, por supuesto, a la fragmentación política. Esta concepción de una sociedad es más democrática no sólo por dar cabida a un espectro de manifestaciones sociales sino, además, por asociarse más estrechamente a la cuestión de la participación de los individuos y grupos en la configuración de sus propios modelos de sociedades locales. Desde el punto de vista de la acción del Estado, en este esquema se evita la respuesta pública estereotipada, y en cambio se privilegia una respuesta particular, profundamente inmersa en la realidad local y, por tanto, esencialmente participativa.

Tal vez sería oportuno investigar hasta qué punto en América Latina podrá combinarse este estilo de acción pública con el estilo tradicional, más centralizado. Nuevamente el papel de un proyecto de desarrollo regional consistiría en brindar la racionalidad para que tal sistema descentralizado y participativo pudiese generar proposiciones de desarrollo viables y acordes con los grandes objetivos y proyectos nacionales. En definitiva, una sociedad que da cabida al regionalismo bien entendido es una sociedad más democrática.

V

Conclusiones

En las páginas precedentes se ha pasado revista a algunos aspectos juzgados relevantes en la experiencia de planificación regional registrada en América Latina. El documento también ha intentado mostrar la relación entre el

desarrollo regional y el desarrollo integral de la sociedad, destacando en particular las vinculaciones entre el desarrollo regional y los procesos de cambio en el plano económico, social y político.

Una primera cuestión que surge del análisis anterior es un resultado muy positivo de carácter intelectual, es decir un cambio notorio en la capacidad de pensar con originalidad, en América Latina, en el campo del desarrollo y la planificación regional. Las fuentes de influencia iniciales ceden paso durante la última década a un pensamiento autónomo (dentro de los límites lógicos en esta materia), el que incluso encuentra eco y acogida en otras latitudes.³⁸

Las primeras experiencias de planificación regional en este subcontinente estuvieron fuertemente influenciadas por el 'modelo TVA', cuando el objetivo propuesto era principalmente el control de cuencas, y por el modelo 'Cassa per il Mezzogiorno' cuando lo era la industrialización. Las décadas de los años cincuenta y de los años sesenta representan la culminación del proceso de importación de enfoques e ideologías de planificación regional; las llamadas escuelas 'europea' y 'americana', asociadas a nombres tales como Isard, Rodwin, Friedmann, Stöhr, Perroux, Hilhorst, Rochefort, Boudeville, ejercen un dominio e influencia incontrarrestable, con sus aspectos positivos y negativos, sobre los dirigentes políticos y sobre los propios planificados regionales del área.

Siempre en conexión con el movimiento renovador en el pensamiento económico latinoamericano, los planificadores regionales comienzan a basar sus proposiciones, primero, en el análisis de la realidad latinoamericana, y segundo, en el encuentro con las ideas matrices del pensamiento económico desarrollador en la región, y particularmente en la CEPAL (centro-periferia, heterogeneidad estructural, dependencia, planificación, etc.). Esto condujo a revisar, descartar o adecuar buena parte del bagaje teórico y metodológico importado, y a un intento —todavía en marcha— por crear un pensamiento original. Como todo este proceso necesita ser transmitido y debatido, quizás sean los cursos internacionales del ILPES sobre pla-

nificación regional donde mejor se exprese y se recoja este proceso creativo.

Es un hecho, en definitiva, que hoy puede hablarse de una 'escuela latinoamericana' de economía regional, y ello debe ser considerado como un logro extraordinariamente importante, producto directo de la vasta experiencia en programas de desarrollo regional habida en América Latina.

Esta experiencia, como puede apreciarse del análisis hecho en este trabajo, presenta muchas deficiencias y aun errores más o menos manifiestos. Ello ha sido producto a su vez de un necesario, pero al mismo tiempo peligroso, proceso de aprendizaje social. Necesario, ya que toda forma de planificación, o todo intento de controlar y orientar deliberadamente procesos sociales conlleva a su vez un proceso de aprendizaje; y peligroso, puesto que en las sucesivas experiencias de prueba y error, pueden terminar por impresionar más estos últimos que los primeros, contribuyendo tal vez de este modo a una paulatina pérdida de peso político de la actividad.

Resulta extremadamente difícil evaluar la repercusión de la experiencia latinoamericana de planificación regional, en parte por su variedad y falta de continuidad, pero en parte también porque se carece de técnicas apropiadas para evaluar planes (más allá de formas de evaluación parcial de cumplimiento de metas específicas), es decir, las técnicas de evaluación para programas de objetivos múltiples no están suficientemente difundidas y desarrolladas. En el caso de programas (intra)regionales, la evaluación se complica más aún por la dificultad existente para separar el efecto de políticas endógenas y exógenas a la región. Esto imposibilita entonces emitir un juicio global sobre la efectividad de los programas de desarrollo regional, en este y en otros casos.

En este trabajo se ha planteado, en forma relativamente explícita, una tesis: el desarrollo regional a escala nacional no puede ser considerado sino como una condición necesaria del proceso de modernización social. No puede lograrse el desarrollo, entendido éste, claro está, como un proceso bastante más comprensivo que el mero crecimiento, salvo que las políticas económicas y sociales contengan un definido componente geográfico.

³⁸ Prueba de ello es, por ejemplo, la creciente cantidad de trabajos de autores latinoamericanos que se está publicando en inglés, tanto en Europa como en los Estados Unidos, y las continuas referencias a autores latinoamericanos que aparecen en libros y textos publicados en el 'centro'.

Así planteada, la tesis podría parecer poco novedosa; después de todo, ésta ha sido en general la prédica de los planificadores regionales. La cuestión reside sin embargo en aceptar la *triple* dimensión del desarrollo regional; la dimensión económica, tradicional, pero también la dimensión social y, lo que es más importante, la dimensión política, en una forma mucho más concreta que la admisión generalizada de que 'la planificación es una actividad política'.

Pero plantear que el desarrollo regional y, por consiguiente, que la planificación del desarrollo regional está revestida de esta triple dimensión podría parecer puro *wishful thinking*, a menos que se intente precisar las condiciones fácticas que permitan llevar esta tesis al plano de las decisiones de política económica.

No puede ocultarse que más de diez años después que Friedmann escribió en su libro sobre Venezuela que el problema regional se había convertido en un problema 'nacional' debido a la emergencia de las relaciones centro-periferia, ello todavía no ocurre en realidad. El 'problema regional' todavía no es percibido como una cuestión de decidido interés nacional. En consecuencia, lo primero que se requiere para dar a la planificación regional el papel que merece, es transformar el 'problema regional' en un *issue* político nacional, es decir, en algo que está siempre presente en el centro mismo del debate político de la sociedad. Como lo sostienen algunos especialistas, tal vez ello nunca será posible, debido a la naturaleza misma de la cuestión regional, importante, cierto es, pero secundaria a fin de cuentas. Este razonamiento no parece demasiado convincente y es posible citar algunos elementos cuya debida consideración podría contribuir a transformar el problema regional en un asunto político; salvo que tal transformación se realice, será difícil contribuir a resolver los problemas regionales.

Nunca se ha hecho un esfuerzo suficiente para demostrar que el problema regional es un problema que afecta a *las grandes mayorías* de la población, algo que debiera ser evidente, pero que no lo ha sido. Después de todo, la mayoría de la población de casi todos los países vive en la periferia y experimenta, de un modo

u otro, el efecto adverso de la dominación del centro.

Desde otro ángulo, los planificadores regionales no han sabido situar adecuadamente el problema regional dentro del marco y sobre todo en términos de un lenguaje que exprese las preocupaciones nacionales dominantes; por ejemplo, se ha gastado más esfuerzo en demostrar el conflicto entre crecimiento económico y desarrollo regional que en mostrar su vinculación. En particular, si el *crecimiento* sigue siendo una preocupación dominante en América Latina, y ello parece ser legítimo aun después del debate sobre crecimiento derivado de los estudios del Club de Roma, entonces los planificadores regionales deberán demostrar claramente que el crecimiento regional constituye una condición del crecimiento económico, como antes se planteó.

Por otro lado, un papel más preponderante de la planificación regional dependerá por cierto de la ideología económica prevaeciente en un determinado país y en un cierto momento.

Como es sabido, si bien todos admiten la existencia de un 'problema regional' no siempre se elabora de igual modo su solución. En rigor, y en términos bastante genéricos, 'el problema regional' se refiere a la coexistencia jerarquizada dentro de un mismo territorio, de sistemas espaciales diferentes y de los correspondientes procesos de cambio igualmente diferenciados. Los desniveles de ingreso entre regiones, los cambios en la distribución espacial de la población, las situaciones de dominación-dependencia, etc., sólo son manifestaciones visibles, y a veces cuantificables, del problema básico recién reseñado.

En este sentido, el predominio de un pensamiento neoclásico puro, dentro del cual 'el problema regional' es simplemente una imperfección del mercado, no ofrece lugar para la planificación regional. En efecto, si las manifestaciones antes mencionadas del problema regional se atribuyen a un funcionamiento defectuoso de los mecanismos que deberían asegurar la transparencia y la movilidad en el mercado, la respuesta lógica entonces sería mejorar la difusión de información (de oportunidades) y mejorar los sistemas de transportes y comunicaciones, así como eliminar las trabas institucio-

nales a la libre movilidad de la fuerza de trabajo. Esto lleva, como ya es conocido, a planteamientos orientados a eliminar los tratamientos (políticas) diferenciales regionales, y dirigidos también a la eliminación de acuerdos colectivos laborales, y en definitiva de toda forma de sindicalización.

Si la ideología prevaleciente es de corte más desarrollista, la visión del 'problema' regional adquiere una dimensión distinta de la anterior pero todavía lejos de un enfoque comprensivo de planificación regional. En efecto, dentro de esta perspectiva se consideraría el 'problema regional' como un subproducto indeseable, pero inevitable, del propio proceso de crecimiento económico y, en particular, del mecanismo de diferenciación implicado en el crecimiento.

Se toma acá entonces como punto de partida de la argumentación el hecho de ser necesario un proceso de concentración económica para generar los excedentes que hagan posible la reinversión y la expansión ulterior del mismo proceso, el que tiene tanto una dimensión sectorial (micro y macroeconómica) como una dimensión espacial: el crecimiento desproporcionado de una ciudad o de unas pocas ciudades. La misma argumentación sostiene que, superado cierto nivel de concentración y desarrollo, las mismas fuerzas económicas —ahora bajo la forma de deseconomías de aglomeración, reducción de la tasa de ganancia y existencia de más amplios y mejores sistemas de transporte—, llevarán a un proceso de desconcentración territorial con la consiguiente reducción en, por ejemplo, los desniveles interregionales de renta. Complementariamente se sostiene, dentro de la misma argumentación, que, desde el punto de vista de la eficiencia global de la economía (esto es, la maximización de la tasa de crecimiento) la concentración geográfica resulta conveniente, por lo menos durante una cierta etapa. Es decir, resulta conveniente estimular el crecimiento de las grandes ciudades.

Si se acepta entonces el razonamiento de la cadena concentración-eficiencia-desconcentración-equidad, la actividad del desarrollo regional consistirá en *utilizar la ciudad de mayor tamaño como un multiplicador económico y el sistema urbano como soporte del proceso de 'goteo' o 'derrame'*. Las políticas específicas

serán en este caso más espaciales que regionales, es decir, más dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema espacial que a promover el desarrollo de cada región. Concretamente, se trata en este caso de la aplicación de políticas de desarrollo urbano y de desarrollo de transportes, así como de políticas de estímulo a sectores y a ciertos centros urbanos.

Finalmente, si predomina la ideología económica de la corriente 'estructuralista' en materia de desarrollo, los problemas regionales tenderán a ser considerados como parte de la heterogeneidad estructural que caracterizaría a las sociedades en desarrollo. Desde tal perspectiva las relaciones entre la organización del espacio y otro tipo de estructuras y procesos sociales (como, por ejemplo, la estructura productiva) son consideradas como biunívocas y temporalmente alternadas. Es decir, se reconoce la influencia recíproca entre la organización del espacio y la organización social, y se admite que a lo largo del tiempo puede ser la estructura espacial la que condiciona las estructuras sociales en tanto que en otras etapas puede darse la relación inversa. Este planteamiento lleva a identificar la 'especificidad' de lo regional. Caracterizaría tal especificidad: i) la diferente constelación de recursos naturales sobre el territorio; ii) el acceso diferenciado a los mercados; iii) el efecto de la fricción del espacio durante el proceso de difusión; iv) la diferente proporción que adquieren las actividades modernas y tradicionales en distintas partes del territorio; v) las diversas formas de dominación ejercidas por los propios elementos del sistema regional; y vi) la desigual distribución del poder.

Una vez admitida la 'especificidad' de lo regional de inmediato queda definido un sujeto particular de planificación (distinto del sujeto 'global' o del sujeto 'sectorial'), e incluso un campo profesional diferenciado. A su vez ello conduce al planteamiento de *políticas* regionales y al establecimiento de instituciones ligadas al manejo de los asuntos regionales. Dentro de esta perspectiva la planificación regional adquiere una dimensión comprensiva.

Conjuntamente con los dos factores que acaban de señalarse —ubicados en la esfera política e ideológica—, no puede dejar de señalarse que el papel de la planificación regional

en América Latina dependerá también de la capacidad técnica de los propios planificadores regionales, en particular de su capacidad para elaborar respuestas flexibles ante la variedad y especificidad de los problemas locales. Esto constituye una responsabilidad que atañe más de cerca precisamente a las instituciones vinculadas a la formación profesional en este campo, dentro de América Latina.

Queda implícitamente planteada, de todos modos, una interrogante fundamental, para la cual, preciso es reconocerlo, no se tiene todavía una respuesta definitiva: ¿en qué medida, procesos de expansión como el capitalismo periférico dependiente, ofrecen espacio de maniobra suficiente para la 'implementación' de estrategias de desarrollo regional que, en no poca medida, contradicen la lógica del proceso global?

REFERENCIAS

- Alayev, E. (1978), *El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975*, CEPAL, División de Desarrollo Económico, preliminar.
- Alden, J. y R. Morgan (1974), *Regional Planning: A Comprehensive View*, Londres, Leonard Hill Books.
- Baer, W. (1965), *Industrialization and Economic Development in Brazil*, U. of Yale, Irving Inc.
- Barkin, D. (1972), "A Case Study of the Beneficiaries of Regional Development", Nueva York, *International Social Development Review*, N.º 4.
- Boisier, S. (1976), *Diseño de planes regionales*, Madrid, Ed. del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Boisier, S. (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7.
- Boisier, S. (en prensa), "Continuity and Change: A Case Study of Regional Policies in Chile", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, Londres, J. Wiley and Sons.
- Carrillo-Arronte, R. (1970), *An Empirical Test on Interregional Planning. A Linear Programming Model for Mexico*, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Carrillo-Arronte, R. (1978), *La estrategia del desarrollo regional en México: evolución, magnitudes y perspectivas*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-E/19, S.
- CEPAL (1971), *Algunos problemas de desarrollo regional en América Latina vinculados a la metropolización*, Santiago de Chile.
- Chadwick, G.F. (1971), *A Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, Oxford, Pergamon Press Ltd.
- Chateau, J. (1978), *Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones*, Santiago de Chile, FLACSO, Documento de Trabajo N.º 75/78.
- Coraggio, J.L. (1978), *Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de la planificación regional*, México, Documento IV-3, Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina.
- Coraggio, J.L. (1969), *Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones*. Santiago de Chile, CIDU.
- De Mattos, C. (1972), "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de los recursos en los países latinoamericanos", en *EURE*, Santiago de Chile, vol. II, N.º 6.
- De Mattos, C. (1979), "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N.º 8.
- Di Filippo, A. y R. Bravo (1976), *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-B/20.
- Dunham, D. (1977), *Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-C/40.
- Faludi, A. (1973), *Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press.
- Fischlow, A. (1972), "Brazilian Size Distribution of Income", en *American Economic Review*, 62.
- Friedmann, J. (1966), *Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela*, Cambridge, MIT Press.
- Friedmann, J. (1972), "A General Theory of Polarized Development", en N. Hansen (ed.), *Growth Centres in Regional Economic Development*, Nueva York.
- Friedmann, J. y M. Douglas (1975), "Regional Planning and Development: The Agropolitan Approach", en *Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia*, Nagoya, UNCRD.
- Gilbert, A. (1974), *Latin American Development. A Geographical Perspective*, Londres, Penguin.
- Gilbert, A. (1976), *Development Planning and Spatial Structure*, Londres, J. Wiley and Sons.
- Gilbert, A. y D.E. Goodman (1976), "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique", en A. Gilbert (ed.), *Development Planning and Spatial Structure*, Londres, J. Wiley and Sons.
- Goreux, L.M. y A.S. Manne (1973), *Multi-Level Planning. Case Studies in Mexico*, North-Holland.
- Gruchman, B. (1976), *An International Review on the Method of Macro-Framework Building for Comprehensive Regional Development*, Nagoya, United Nations Centre for Regional Development.
- Gutman, P.S. (1977), "Medio ambiente y planeamiento regional. Algunas propuestas metodológicas", en *Revista de la SIAP*, México, vol. XI, N.º 44.
- Haddad, P.R. (1978), "As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: Notas para uma avaleação", W. Baer, P. P. Geiger y P. R. Haddad (eds.), *Dimensoes do desenvolvimento brasileiro*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Hansen, N. (en prensa), "Development from Above: the Center-Down Paradigm", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.).
- Hermansen, T. (1970), *Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-D/2.
- Hermansen, T. (1975), "Interregional Allocation of Investments for Social and Economic Development. An Elementary Model Approach to Analysis", en A. R. Kuklinski (ed.), *Regional Desaggregation of National Policies and Plans*, La Haya, Mouton Pb.
- Higgins, B. (1973), "Trade-Off Curves and Regional Gaps", en J. Bhagwati y R.S. Eckaus (eds.), *Development and Planning: Essays in Honor of Paul Rosenstein-Rodan*, Londres, Allan and Unwin.
- Hilhorst, J. (1971), *Regional Planning. A System Approach*, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Hilhorst, J. (en prensa), "Bottom-down Planning: Regional Planning in Peru, 1968-1977", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.).
- ILPES (1970), *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria.

- ILPES/ILDIS (eds.), (1974), *Planificación regional y urbana en América Latina*, México, Siglo XXI Ed.
- ILPES (1977), *Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, Documento CPRD-E/19.
- ILPES (1978), *Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina*, (mimeografiado), Santiago de Chile.
- Izaguirre, M. (1977), *Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado*, Buenos Aires, Ed. SIAP-Planteos.
- Jaguaribe, H. (1973), *Desarrollo económico y político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jatobá, J. (1978), *Desenvolvimento regional no Brasil: Políticas e Controversias*, mimeografiado, CME-PIMES Universidade Federal de Pernambuco.
- Klaasen, L.H. (1968), *Social Amenities in Area Economic Growth*, París, OECD.
- Koch-Wesser, C. (1973), *La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del nordeste brasileño*, Santiago de Chile, ILDIS, Estudios y Documentos N.º 22.
- Kornai, J. (1967), *Mathematical Planning of Structural Decisions*, Amsterdam, North-Holland Co.
- Kuklinski, A.R. (ed.), (1974), *Regional Information and Regional Planning*, La Haya, Mouton Pb.
- Langoni, C. (1973), *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Expressão e Cultura.
- Mennes, L., J. Tinbergen, G. Waardenburg (1969), *The Element of Space in Development Planning*, Amsterdam, North-Holland Co.
- Mera, K. (1966), *Transformation Analysis between Aggregate Efficiency and Interregional Equity: A Static Analysis*, Harvard University.
- Molina, S. y S. Piñera (1979), *La pobreza en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de políticas*, Santiago de Chile, PPC/DPE/01.1, CEPAL.
- Neira, E. (1976), "Desarrollo regional en América Latina: ¿utopía o estrategia de desarrollo nacional?", en CLAD, *Administración regional en América Latina*, Buenos Aires, Ed. SIAP.
- ODEPLAN (1966), *Estrategia para el desarrollo económico. Región del Bío Bío*, Concepción.
- ODEPLAN (1968), *A Model of Interregional Programming and Compatibility* (mimeografiado), Santiago de Chile.
- Panamá (Ministerio de Planificación y Política Económica) (1976), *Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo*, Panamá.
- Pichardo, I. (1976), "El análisis institucional de la administración regional", en CLAD, *Administración regional en América Latina*, Buenos Aires, Ed. SIAP.
- Pinto, A. (1975), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, N.º 125, México.
- Rahman, M.A. (1963), "Regional Allocation of Investments", en *Quarterly Journal of Economics*.
- Reiner, T.A. (1965), "Sub-national and National Planning: Decision Criteria", en *Papers, RSA*, vol. XIV.
- Richardson, H.W. (1978), "The State of Regional Economics: A Survey Article", en *International Regional Science Review*, Illinois, vol. 3, N.º 1.
- Salih, K. (1975), "Concluding Remarks", en *Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia*, Nagoya, UNCRD.
- Schumacher, E.F. (1977), *Small is Beautiful*, Londres, Blond and Briggs.
- Seers, D. (1977), "The New Meaning of Development", en *International Development Review*.
- Solari, A., R. Franco, J. Jutkowitz (1976), *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Ed.
- Siebert, H. (1969), *Regional Economic Growth. Theory and Policy*, Scranton, Pa., International Text Book Co.
- Stöhr, W. (1972), *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ed. SIAP.
- Stöhr, W. y F. Totdting (1977), "Spatial Equity. Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategy", en *Papers, RSA*, vol. 38.
- Stöhr, W. y F. Totdting (1978), "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas", *Revista de la SIAP*, vol. XII, N.º 45.
- Stöhr, W. (en prensa), "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", en W. Stöhr, y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, J. Wiley Pb. (en prensa).
- Unikel, L. (1978), *Políticas de desarrollo regional en México*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-E/18.
- Villamil, J. J. (1977), "Planning for Self-Reliant Growth", *Sussex, IDS Bulletin*, vol. 9, N.º 1.

Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe

*Jean Casimir**

El autor ha concebido este artículo como una contribución crítica a las tareas que realiza el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) con el objeto de formular una estrategia para esa región (véase la reseña de dicha estrategia en la sección Publicaciones de la CEPAL en este mismo número).

A su juicio, la viabilidad de esa estrategia debe evaluarse en términos históricos pues los desafíos al desarrollo se ubican dentro de la peculiar estructura de fuerzas sociales que definen a las sociedades caribeñas. Por ello, analiza las tendencias básicas que los gobiernos pretenden reorientar y esboza las discrepancias entre los proyectos de desarrollo manifiestos y latentes, los proyectos y su realización, y los proyectos observados en momentos diversos.

Después de una introducción en la cual presenta los rasgos generales de su argumentación respecto a la estrategia del CDCC, penetra en el análisis de los principales aspectos económicos y sociopolíticos del período colonial ('extroversión total') e independiente ('extroversión limitada'), para finalizar con una caracterización más detallada de la distribución de la riqueza, el ingreso y el empleo, y sus causas, en las sociedades caribeñas contemporáneas.

En las conclusiones subraya los objetivos que, a su entender, deberían orientar la estrategia de desarrollo; en este sentido, recuerda que para el CDCC el problema principal consiste en aumentar la capacidad de los países para formular y ejecutar políticas de desarrollo; o sea, su aptitud para movilizar recursos —especialmente su fuerza de trabajo— a través de instituciones adecuadas.

* Funcionario de la Oficina de la CEPAL en Puerto España (Trinidad y Tabago).

Introducción

En 1975 se crea en el Caribe una agrupación política de países soberanos con el objetivo declarado de robustecer los procesos de construcción nacional. El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) se establece de conformidad con la Resolución 358 (XVI) de la Comisión Económica para América Latina, como órgano subsidiario permanente, a nivel ministerial, de dicha Comisión. Sus instrumentos constitutivos le encomiendan una función coordinadora de todas las actividades relacionadas con el desarrollo y la cooperación económica y social, y un papel de órgano asesor y consultivo del Secretario Ejecutivo de la CEPAL con respecto a los asuntos del Caribe.

En los documentos fundamentales del Comité, y muy particularmente en su Declaración Constitutiva, se desarrollan conceptos congruentes con el objetivo aludido, documentos basados en principios de soberanía nacional, no intervención en los asuntos internos y ayuda mutua entre otros. La cooperación propuesta apunta hacia el desarrollo autosostenido y la autodeterminación. Se piensa alcanzar dichas metas utilizando el poder de la negociación colectiva para introducir cambios estructurales en la serie de instituciones heredadas de una colonización secular y aún inconclusa.

La conquista de la independencia política, en tanto cambio estructural y condición imprescindible para la formulación y realización de un proyecto de desarrollo distinto del colonial, no afecta de un día para otro el ordenamiento del quehacer cotidiano. Los nuevos objetivos subregionales difícilmente trascienden las esferas de la retórica política para convertirse en parámetros eficientes de acción social. El proyecto de desarrollo que propone el Comité debe pues alterar prácticas diarias sólidamente enraizadas.

Una reorientación en el desenvolvimiento de los asuntos subregionales supone de hecho el empleo de instrumentos institucionales que se adoptaron justamente durante el coloniaje para cancelar pautas de conductas coloniales. Es preciso analizar y desglosar estos mecanismos de intercambio social e identificar las dimensiones que se articularon a pesar y más allá del ordenamiento colonial. La viabilidad de promover cambios estructurales de carácter

ideológico y económico, consistentes con los progresos logrados en la dimensión política, está dada por la medida en que se puede manejar aquello que se rescató del coloniaje. Si no fuese así, la heteronomía de las varias esferas de acción social seguirá manteniendo en jaque todo intento de desarrollo endógeno tal y como acontecía en la época colonial. En este artículo se considerarán los obstáculos sociales que frenan o impiden la realización de la voluntad política expresada por el Comité y se apuntarán las dimensiones de donde pueden originarse cambios estructurales acumulativos.

La vida en las colonias no es igualmente desastrosa para todos los colonizados y el resultado neto de la adaptación al régimen de imposición varía de un grupo social a otro. El querer modificar las instituciones y prácticas que aseguraron tan larga vida al colonialismo implica atender contra la orientación, no siempre manifiesta, de aquellas fuerzas sociales que se ubicaron con provecho dentro de los mecanismos de expropiación. Entre la voluntad política de los gobiernos caribeños expresada a nivel subregional y el logro de las metas señaladas, se interpone un largo proceso de reajuste de varios intereses creados. La viabilidad de una estrategia intracaribeña de cooperación y desarrollo —más allá de su congruencia lógica y de la legitimidad de las medidas acordadas, y más allá de la existencia de los recursos técnicos o del beneficio global para el Estado-nación concebido como una entidad homogénea— es una función del respaldo negociado otorgado por grupos sociales concretos y políticamente activos. La soberanía nacional, el desarrollo endógeno o la autonomía son metas que se vuelven realidad mientras se compatibilizan con las ventajas, pequeñas o grandes, que derivan de la humilde actividad diaria. Es a este nivel al que vienen articulándose, desde tiempos atrás, estos grupos concretos e identificables que, con fortunas diversas, sobrevivieron al colonialismo.

Ahora bien, si se considera que la expresión por parte de los gobiernos nacionales de la voluntad política de los Estados es, en tanto estímulo para nuevas prácticas sociales, un señalamiento sujeto a cambios sucesivos de mayor o menor amplitud, se desprenden otra serie de obstáculos a la consecución de las

metas de desarrollo autosustentado. Los gobiernos constituyen la resultante de procesos políticos sensibles a una variedad de 'impactos' entre los cuales los asuntos exteriores, y más precisamente los subregionales, no constituyen en sí los de mayor relevancia. De hecho, el electorado y el público en general responden más bien a un desenvolvimiento sin tropiezo de los intercambios sociales de rutina; y las modificaciones internacionales se aprecian fundamentalmente en la medida en que resuelven o suavizan los conflictos habituales y perceptibles. Por consiguiente, con o sin una alteración explícita de la voluntad política expresada en 1975, puede darse una mayor o menor voluntad de realización de todas o partes de las metas señaladas. A la inercia en las relaciones sociales, que se espera dificultará la realización de la estrategia de desarrollo del CDCC, se añade como obstáculo adicional la volubilidad de los propios gobiernos provocada por sus respuestas al juego dinámico que traban las nuevas y viejas fuerzas políticas de la nación.

En 1980 se cumplieron cinco años desde que los gobiernos mencionados se constituyeron en un cuerpo colectivo de toma de decisiones. La resolución que ellos mismos propusieron y endosaron unánimemente, hace de esta autoridad ministerial el lugar en donde se armonizan las políticas subregionales para un uso más racional de los recursos locales y externos. Se supone que el propio Comité, que comprende a representantes de gobiernos y habla en nombre de los mismos, tiene acceso a los recursos locales y los puede comprometer. Además, se espera que el incremento del poder de negociación del bloque debería acompañarse de un control cada vez mayor sobre el monto y destino de los recursos externos. Entre estos últimos, se destaca la asistencia que prestan las Naciones Unidas y su sistema de organizaciones, la cual debería poder manejarse sin excesiva dificultad, puesto que cada una de las partes integrantes del sistema de Naciones Unidas recibe mandatos de gobiernos a su vez homogéneos.

El hecho es que no se han conjugado todavía en ninguna escala significativa los recursos internos destinados a la asistencia técnica intracaribeña. Los procesos crecientes de ayuda

mutua se realizan sobre todo a través de negociaciones bilaterales, en esferas que escapan a la competencia del Comité. En cuanto a la coordinación de la asistencia que se origina dentro del sistema de las Naciones Unidas, una decisión tan simple como la de conservar la misma cobertura política y geográfica para cualquier oficina subregional de dicho sistema, no se toma en cuenta por quienes —ministros de los propios gobiernos del Caribe— instruyen los órganos de las Naciones Unidas.

Una vez que se ha advertido la consistencia lógica del proyecto global de desarrollo formulado en 1975 por el CDCC, es preciso destacar que no se ha establecido mecanismo alguno identificable para coordinar a niveles nacionales la realización de dicho proyecto. La compatibilización intrasectorial (por ejemplo, la correspondencia entre una decisión suscrita por el representante de un país en una sesión del CDCC y una decisión suscrita por un ministro dado durante la Asamblea General de una agencia especializada de las Naciones Unidas) así como las vinculaciones entre decisiones tomadas en momentos diferentes (v.g. la creación de un amplio Sistema Caribeño de Información, que ha de materializarse algunos años después mediante la creación de un subsistema de informaciones agrícolas) no se realizan adecuadamente. Además, las instituciones que no están en contacto directo con los gobiernos y que de hecho son los actores principales del

quehacer diario, ni siquiera conocen el proyecto del CDCC y entonces no puede esperarse que participen activamente en su realización.

Existen desde luego fórmulas administrativas para dichas soluciones de continuidad. Con todo, se debe desentrañar su lógica profunda si los expedientes administrativos han de gozar de alguna eficacia. En otras palabras, hay que demostrar que no acontecen por omisión o al azar; están ligadas a un determinado padrón de sociedades segmentadas, y este padrón explica las dificultades en el arte de gobernar el Caribe, así como la habilidad de los centros extrarregionales de decisión de salirse con la suya manipulando segmentos apropiados de acción social.

La viabilidad de la estrategia del CDCC debe evaluarse en términos históricos. Los desafíos al desarrollo social se ubican dentro del peculiar arreglo de fuerzas sociales que definen a las sociedades caribeñas. En este artículo se desglosarán las tendencias básicas que los gobiernos pretenden reorientar y se hará un esfuerzo para delinear la razón de las discrepancias entre proyectos de desarrollo manifiestos y latentes, proyectos y realización, proyectos observados en momentos diversos. Se ubicará el liderazgo político, dentro del juego de fuerzas sociales caribeñas y se tratará de explicar cómo pudo surgir un proyecto de desarrollo tan difícil de realizarse.

I

Extroversión total

Los Estados nacionales surgen en el Caribe desafiando constantemente las fuerzas internas y externas consolidadas durante la expansión y diversificación del sistema de las plantaciones, y que en gran parte mantienen todavía los efectos de polarización de las relaciones externas sobre las prácticas políticas, económicas e ideológicas dentro de las sociedades locales.

El poblamiento de los territorios caribeños, caracterizados por el predominio del sis-

tema de plantaciones, se inicia a través de los puertos, y los proyectos de expansión y diversificación ideados en el extranjero se ejecutan en estrecho contacto con las administraciones portuarias. La plantación y las instituciones sobre las que descansa constituyen una creación del capitalismo mercantil, y su dinámica una función de conexiones externas.

El predominio del comercio exterior y de las actividades productivas que genera, supone

un papel decisivo desempeñado por el aparato político y administrativo en el establecimiento de relaciones de dependencia propias de las dimensiones políticas, económicas e ideológicas. Los puertos, en tanto centros locales de decisión, se convierten a la vez en sede de la administración pública y privada y en ciudades cuarteles; otros poblados de importancia copian este modelo básico.

Dentro de este contexto la riqueza se produce gracias a la monopolización absoluta de todos los recursos humanos y naturales disponibles para la realización de los proyectos de desarrollo formulados por las metrópolis externas. Cada vez que surge alguna dificultad en materia de abastecimiento de suministros y servicios para las empresas orientadas hacia afuera, se toleran ciertas actividades independientes ya sea en los conucos (agricultura de subsistencia) o en la oferta de servicios de mantenimiento y artesanía.

Tal extroversión del aparato productivo se puede inscribir en la geografía económica solamente si la realiza y administra un Estado colonial. Durante la edad de oro del sistema de plantaciones el Caribe se concibe como un conjunto de colonias de explotación. Los proyectos de desarrollo se ejecutan sin el consentimiento del grueso de la población, y las metrópolis que carecen de poderío militar para imponerlos pierden sus colonias.

En el plano económico el predominio de los intereses comerciales crea un contexto especial para la interacción de los elementos implicados en las empresas productivas. De hecho, la gestión y el empleo constituyen los únicos factores que estas empresas controlan. La economía de las plantaciones funciona ya sea con esclavos, *indentados* (*indentured workers*)¹ o con mano de obra baratísima. En cualquiera de estos casos, es preciso limitar al máximo el poder de negociación de la fuerza de

trabajo y las relaciones obrero-patronales no pueden ser exclusivamente económicas.

El salario, como relación económica entre empleador y empleado, surge en el Caribe dentro del marco de la administración pública, la administración de las actividades de importación y exportación, la gestión de las plantaciones y el mantenimiento de la ley y el orden. Durante este proceso de subdesarrollo los salarios se circunscriben a las actividades no manuales, aunque eventualmente pueden abarcar la contratación de mano de obra muy calificada. El empleo de *indentados* durante el siglo XIX, como fuente de trabajo forzado y barato se difunde precisamente para obstruir el desarrollo del mercado de trabajo y la correspondiente negociación económica entre trabajadores y empleadores; no se relaciona con la carencia de trabajo asalariado.

El trabajo manual y no manual desempeña funciones diferentes en la sociedad de las plantaciones. El primero se concentra en la producción de bienes materiales; el otro en el sector servicios, y en forma más concreta en la administración pública y privada de las actividades orientadas hacia el exterior. Varía asimismo su contexto normativo e ideológico; originalmente el marco jurídico del trabajo manual está fijado por códigos coloniales específicos, en tanto que el trabajo no manual tiende a ceñirse a normas y reglamentos válidos también en las metrópolis. El trabajo manual, como actividad predominantemente rural, se realiza en asentamientos aislados lejos del amparo de los agentes de la ley; en cambio, las actividades no manuales concentradas en el medio urbano implican cierta forma de participación en la toma de decisiones y en la ejecución de la ley. Normalmente las autoridades civiles conocen los delitos de los empleados urbanos, en tanto que grupos coloniales militares y paramilitares se encargan de los delitos de los trabajadores en contra de los códigos rurales. Por último, en el desempeño de las actividades no manuales se emplean los idiomas oficiales dado su vínculo constante con el mundo exterior, mientras que en las actividades manuales se utilizan los idiomas vernáculos, al margen de toda negociación con elementos foráneos.

Las prácticas orientadas hacia afuera del aparato colonial constituyen los componentes

¹ *Indentados*: migrantes originalmente europeos traídos a las colonias para trabajar en las plantaciones. Los *indentados* eran semiesclavos que se comprometían a trabajar durante 3 años para pagar los gastos de su viaje, de donde también el nombre de "36 meses" que se les daba en ciertos territorios. La contratación de *indentados* se desarrolló sobre todo después de la abolición de la esclavitud, cuando el grueso de este movimiento migratorio se originaba en la India.

de la vida pública. Las relaciones militares y políticas, las actividades de la plantación y dentro de la misma, la comunicación con la metrópoli y los metropolitanos, la capacitación formal y práctica para el mantenimiento y gobierno y expansión de la colonia, en suma, toda la administración pública y privada de las relaciones externas es compatible con las exigencias del mercantilismo y el conjunto de normas y valores que rige los imperios.

La satisfacción de necesidades locales como alimentación, vivienda y vestuario, relaciones familiares, vida comunitaria, comunicación entre compañeros, formas de sobrellevar imposiciones constantes y manifiestas, en suma, toda la vida cotidiana de la gente colonizada, constituyen prácticas basadas sobre la disponibilidad de recursos locales. Dicho en forma más precisa: los recursos que escapan al monopolio de la metrópoli y de los metropolitanos se invierten aquí para garantizar cierta forma de supervivencia ordenada.

Por lo tanto, si bien el gobernador, el comerciante, el plantador, el capataz o el esclavo, se ciñen a normas oficiales codificadas en sus papeles públicos, la forma en que llevan su vida privada, aunque institucionalizada, corre de manera paralela al comportamiento colonial vigente. Sería muy difícil para un esclavo doméstico vivir como un dueño de plantación pese a ser eventualmente buen conocedor de esta forma de vida; sus acciones como esclavo y como padre, por ejemplo, corresponden a racionalidades diferentes que manipula constantemente.

En los territorios más extensos del Caribe los esfuerzos para satisfacer localmente las necesidades de la población se inician dentro del marco de sociedades de cimarrones con anterioridad y paralelamente al establecimiento de las plantaciones. Su desarrollo ulterior ya sea dentro del mismo contexto o en los conucos otorgados a los esclavos, antecede a la economía campesina. Luego, toda la subregión experimenta un desarrollo intenso de estas actividades orientadas hacia dentro a medida que la transición del mercantilismo al capitalismo de libre empresa aminora la presión económica de las potencias exteriores sobre la zona. De donde resulta un fortalecimiento del marco cultural que reglamenta la vida privada de la población.

Las empresas familiares en el sector agrícola todavía tienen que contar con la monopolización del recurso tierra, y en muchos casos no pueden desarrollarse más allá de ciertas formas de aparcería. La maquinaria estatal se dedica a proteger a los terratenientes garantizándoles el control de los recursos naturales mediante una serie de leyes y reglamentos que impiden el surgimiento de una economía de mercado. Al legitimar la concentración de la canasta original de recursos naturales, el estado colonial establece por la misma vía el marco para la utilización productiva de los recursos humanos disponibles. La absorción de fuerza de trabajo dentro de empresas económicas viables sigue siendo posible sólo dentro de relaciones orientadas hacia afuera o al servicio de las mismas. La lógica de las relaciones socioeconómicas, referidas fundamentalmente a las demandas locales, conserva su vigencia dentro del margen de eficacia permitido por el sector monopólico latifundista y, sobre todo, dentro de los límites del ingreso distribuido en los países y no destinado a la obtención de bienes importados.

En estas circunstancias, el desempleo y subempleo agrícolas se desarrollan como un elemento estructural de la economía caribeña, y como consecuencia directa del acaparamiento de los recursos tanto humanos como naturales. Bajo el peso de limitaciones extraeconómicas comienzan a entremezclarse diversas formas de producción: economía de autosubsistencia complementada con la recolección de productos comestibles, economía campesina de policultivo vinculada estrechamente con los mercados nacionales e internacionales, y varios arreglos institucionalizados que permiten transferir a formas de producción cada vez más arcaicas algunos de los riesgos de las empresas productivas. Las actividades orientadas hacia dentro, que se inician con empresas familiares por cuenta propia y autoempleo, tienen que evolucionar hacia una integración cada vez más compleja con la economía de mercado; entre tanto impedimentos legales aseguran que el mercado de trabajo experimente el mínimo desarrollo posible.

Las rupturas entre las actividades orientadas hacia afuera y las orientadas hacia dentro, y entre la vida pública y la privada, son una consecuencia de la autonomía relativa de las es-

estructuras políticas en el seno de las sociedades coloniales. Una colonia es un territorio en donde una metrópoli determina las prácticas económicas y políticas que han de llevarse a cabo. Al declinar la economía de plantación, y con el nuevo papel estratégico que le toca desempeñar a la subregión, se consolida aún más la autonomía relativa de las estructuras políticas.

Para ocupar un territorio por razones esencialmente estratégicas es necesario que se apliquen fórmulas específicas de organización social y económica. El crecimiento del aparato económico orientado hacia el mercado externo depende de la importancia de los productos

ofrecidos en los mercados internacionales. Modificar esta situación introduciendo cambios económicos estructurales implica crear vinculaciones entre sectores y ramas, que se acompañan de un sistema muy cohesionado de relaciones sociales tendiente a controlar internamente el gobierno. En este caso una colonia mantenida por razones estratégicas podría dejar de constituir un grupo leal de súbditos, es decir, súbditos controlados desde la metrópoli. La colonización u ocupación no son compatibles con una intensa cohesión social y el establecimiento de parámetros locales para el desarrollo de la vida pública.

II

Extroversión modificada

Una serie de conflictos violentos se producen en toda la subregión durante la segunda y tercera décadas de este siglo. El Estado y las fuerzas sociales con una participación activa en la determinación de su política —es decir, los comerciantes importadores y exportadores, y otros hombres de negocios, incluidos propietarios de la prensa local, el ejército, los funcionarios públicos, los plantadores y otros terratenientes, intelectuales, sindicatos y partidos políticos— se ven obligados a negociar nuevos acuerdos sociales, que desembocan en el autogobierno total o paulatino.

En vista de las ya mencionadas rupturas entre trabajadores manuales y no manuales, y entre vida privada y pública, el grueso de la población caribeña prácticamente no había estado hasta entonces en contacto con los procedimientos de administración pública y privada. Como el autogobierno se vuelve políticamente inevitable, surge la necesidad de preparar administradores públicos y privados. De hecho, quienes ingresan a la administración pública y privada tienen incluso que aprender el lenguaje de dichas actividades, y obviamente los instrumentos jurídicos que las coordinan. La difusión de estas normas e instrumentos mediante la enseñanza institucionalizada, cono-

cida como 'educación', se inicia bajo el régimen colonial.

El reemplazo de los funcionarios públicos, administradores de empresa y militares metropolitanos por personal local, el aumento del sector servicios por el establecimiento de bases militares extranjeras, las nuevas plantaciones y actividades en las industrias extractivas, permiten la absorción paulatina de los egresados de las escuelas y la expansión del sistema educativo. La división bipolar de las sociedades pasa a ser una característica nacional.

Estados nacionales suceden a los coloniales. El elemento principal que los diferencia es evidentemente el gobierno y su *alter ego*, la oposición. En el Caribe, como en cualquier otro contexto, es preciso distinguir entre Estado y gobierno. El Estado hereda fuerzas políticas muy comprometidas con la extroversión de los sistemas sociales locales, las que surgen, crecen y se fortalecen por la segmentación y desarticulación del aparato económico y por la dependencia cultural y político-ideológica. Los negociantes de productos con valor monetario —el comercio de importación-exportación y el sistema bancario— siguen constituyendo la piedra angular de las alianzas políticas más venturosas. Los administradores públicos y pri-

vados de las relaciones orientadas hacia afuera —funcionarios civiles y militares— son otros legados importantes de la época colonial.

Los gobiernos nacionales surgen con el reto de satisfacer las demandas locales dentro de un marco establecido por las relaciones hacia afuera. Cada vez que alguna de las fuerzas sociales establecidas desde la época colonial, o desde la ocupación, plantea el problema del autogobierno, la cuestión de las necesidades locales pasa *ipso facto* a ocupar el primer plano de sus preocupaciones. Tradicionalmente la dominación social del Caribe, por el abuso de formas de coerción extraeconómicas, ha desatendido aspectos ideológicos importantes y sobre todo los relacionados con la legitimación de los Estados y gobiernos. Al alcanzar la autonomía política el gobierno y las fuerzas que luchan por controlar esta posición necesitan cierta forma de legitimación, es decir, un proyecto aceptado de desarrollo que apunta hacia la satisfacción de necesidades locales.

En este sentido, debe advertirse que la problemática del desempleo y subempleo se vuelve relevante con el autogobierno y la autonomía política. Los grandes excedentes de mano de obra son estimulados por los gobernantes de territorios colonizados u ocupados para satisfacer los requerimientos de las aventuras económicas orientadas hacia el exterior. Su contrapartida, es decir el pleno empleo, consiste en atender las necesidades locales.

Por lo tanto, el orden político es la única dimensión desde la cual se puede propiciar el paso de una economía orientada hacia afuera a otra orientada hacia adentro dados el predominio y la autonomía relativa de las relaciones de poder en la zona. Lo habitual es que según las pautas heredadas de la colonización y de la ocupación las relaciones de poder se desarrollen más allá de la influencia de prácticas económicas e ideológicas locales; en el contexto actual la libertad de acción de los líderes políticos se fortalece también por el papel de bisagra entre las fuerzas tradicionales (heredadas) y la soberanía popular naciente que están desempeñando. Son los principales negociadores en los procesos de construcción nacional y pueden considerarse como instituciones reales y más bien estables. Sus posibilidades de maniobra aumentan en estos contextos donde se trata de

localizar los parámetros políticos principales del Estado nacional y de disminuir el impacto de la dependencia económica sobre los proyectos de desarrollo orientados hacia dentro.

No obstante, dada la fuerza de las influencias externas y en vista de los riesgos implicados en capitalizar la politización y la movilización social nacentes para satisfacer las necesidades locales, la mencionada libertad de acción de los líderes caribeños puede o malgastarse en conflictos cotidianos triviales o llevar a recurrir a prácticas habituales durante la época colonial y la ocupación. Estallidos devastadores de masas tradicionalmente oprimidas o 'marginales' han hecho peligrar en ciertos casos lo que se había logrado gracias al autogobierno. Los líderes políticos, y eventualmente sus partidos, son innovaciones dentro de las estructuras políticas caribeñas en la medida en que requieren cierta forma de apoyo interno. Este apoyo exige a su vez acciones inmediatas orientadas a satisfacer necesidades internas, pero la eficacia de dichas acciones es mayor cuando no se ven perturbadas las relaciones orientadas hacia afuera.

La necesidad de satisfacer demandas inaplazables para conseguir el apoyo de las fuerzas populares compite con las políticas a largo plazo que apuntan hacia cambios estructurales. Las estructuras de poder heredadas en que están insertos los gobiernos no son compatibles con un control interno del ambiente político y económico, y por ello las estrategias a largo plazo son vulnerables. Quienes se proponen controlar el aparato administrativo del Estado se enfrentan al dilema de optar entre el clientelismo paternalista y la movilización social institucionalizada.

La tardía independencia política de la subregión es negociada por grupos de intelectuales, respaldados por las clases medias urbanas o los sindicatos organizados. Pero la autonomía interna, tal y como se consigue durante este siglo, no significa el gobierno de las actividades vinculadas fundamentalmente a las demandas locales. Esta circunstancia aumenta la eficacia del clientelismo político al obstaculizar los cauces de legitimación del poder político. Los progresos y reveses en los esfuerzos destinados al desarrollo autogenerado se deben apreciar a la luz de las condiciones en que las naciones

caribeñas asumen el control de una administración pública esencialmente estructurada para fomentar las actividades orientadas hacia afuera.

Los instrumentos utilizados para la realización de las estrategias formuladas por los gobiernos están todos diseñados conforme a las pautas institucionales caracterizadas por E. Braithwaite como derivadas del segmento europeo o iniciador de la sociedad.²

Las deliberaciones de dichas instituciones se realizan en los idiomas oficiales que, si bien comprendidos por las masas en la mayoría de los casos, rara vez se utilizan para las discusiones y los diálogos animados. La negociación política manifiesta se realiza en dichos idiomas, cuyo mayor o menor dominio se convierte en un signo inequívoco de distancia social.

Este hecho estimula la dependencia al situar los criterios de excelencia más allá del control de la población real. En consecuencia, definiciones y conceptos que no reflejan las circunstancias subregionales pasan subrepticamente a los procesos de reflexión, obstaculizando el desarrollo del conocimiento y, por ende, la planificación eficiente.

Se desprende de lo dicho que si bien las élites intelectuales han generado las críticas sociales que han hecho inaceptables el colonialismo y la ocupación, éstas no disponen ni elaboran los instrumentos de conocimiento necesarios para diseñar una política orientada hacia dentro, y menos aún han creado los mecanismos para debatirla con la población y llevarla a cabo.

Las dificultades que enfrentan las élites intelectuales y la comunidad académica en general para aprehender las realidades locales

² Las instituciones (criollas) pueden dividirse en dos grupos principales: las derivadas del segmento europeo o iniciador de la sociedad (las cámaras legislativas, los tribunales de justicia, los sistemas policiales, las iglesias cristianas establecidas, la prensa y los medios de comunicación de masas, los bancos y las organizaciones comerciales), y las propias del sistema de relaciones internas de las plantaciones cooperativas y sociedades de ayuda mutua que se expresan a través del *sou-sou*, *gyap*, *landship* (Barbados), *la rose* (Santa Lucía) y el espectro de organizaciones religiosas que van desde las sectas pentecostales y 'renacentistas' hasta el *chango*, *vodun* y *cumfa*. E. Braithwaite, *Caribbean Man in Space and Time. A Bibliographical and Conceptual Approach*, Mona, Sovacon Publications, 1974.

mediante procesos cognoscitivos acumulativos, hacen que les sea casi imposible encontrar una ubicación adecuada para su desempeño dentro de las sociedades nacionales. La emigración de profesionales, independientemente de sus lealtades políticas, parece constituir una tendencia incontrolable. El divorcio entre los diferentes idiomas criollos y oficiales obra como una forma aparentemente normal y natural de control. Impide diálogos y negociaciones dentro de las naciones; la realización de planes y proyectos se estrella contra la falta de participación popular y de recursos altamente calificados.³

Por una parte, se observan obstáculos que se oponen a una planificación centralizada en economías con pocas relaciones de complementariedad entre las partes integrantes, en tanto que, por la otra, se advierte que los donantes internacionales y las empresas transnacionales avanzan sostenidamente en su planificación, poniendo en práctica estrategias que pueden fortalecer la extroversión subregional y postergar el uso de los recursos locales disponibles para empresas autogeneradas.

Estas circunstancias, si bien consolidan la libertad de maniobrar de gobernantes y opositores, no estimulan el surgimiento de una movilización local y hacen de la cuestión de las fronteras del diálogo social en el Caribe el obstáculo principal al desarrollo.

Las fronteras del diálogo social todavía no se perciben cabalmente en las naciones, y los problemas surgidos dentro del marco del con-

³ "Desde la perspectiva de la sociedad global es indudable que un segmento de la población, tan heterogéneo desde el punto de vista ocupacional y tan profundamente orientado hacia la solución de sus propios problemas, crea problemas de administración y de desarrollo. Los programas de acción destinados al mejoramiento socioeconómico de esa gente, pero basados en modelos unocupacionales desarrollados en los países modernos de Occidente, comienzan con pocas posibilidades de éxito. En Jamaica, los pluralistas ocupacionales no rechazarán la ayuda material que suele acompañar a dichos planes, pero sí rechazan, como lo demuestra su comportamiento, los objetivos y el propósito de dichos programas. En el marco de su propia lógica no resulta práctico desarrollar plenamente un aspecto de la vida económica en desmedro de los demás. Los resultados del programa de acción destinados a mejorar la industria pesquera de Jamaica mediante asistencia tecnológica y de tipo organizativo son ilustrativos. En poblados como Duncans, donde la pesca se complementa con o está subordinada a otras actividades, las cooperativas de pesca-

cepto occidental de libertad de expresión monopolizan la conciencia del público debido a diversas formas de coacción heredadas de una historia reciente de colonización y ocupación. Campañas mundiales a favor de la libertad de expresión han creado el hábito de enfocar la atención en los opositores a los regímenes establecidos, e inquietudes legítimas se han expresado en este sentido. No obstante, es notable que en los países del Caribe que no son conocidos por contravenir las normas internacionales de libertad de expresión, y donde ya se ha alcanzado un nivel muy elevado de alfabetización, el alcance de los medios de comunicación de masas siga siendo todavía peligrosamente restringido. La oposición oficial y los medios masivos independientes, pese a polemizar frente a la población, no han sido capaces

de crear una audiencia en las masas. Al parecer los medios masivos son incapaces de comunicarse con la nación en su conjunto o no les interesa esta comunicación.

Por lo tanto, parece ser que la autonomía relativa de las fuerzas políticas se está aproximando al aislamiento. Junto con las relaciones económicas segmentadas uno parece encontrar islotes de diálogo social, y la mayoría de las iniciativas o cambios en un sector determinado de la vida nacional no provocan con facilidad reacciones de la sociedad como una totalidad. La solidaridad sólo funciona en niveles y asuntos determinados, de modo que las élites políticas ya vulnerables con relación a las fuerzas sociales que actúan desde la época colonial y de ocupación no pueden utilizar con rapidez el potencial de respuestas que poseen en teoría.

III

Trabajo y riqueza en un contexto dependiente

Los países del Caribe, con la excepción de Cuba, han evolucionado paulatinamente de la colonización u ocupación hasta su estatuto actual. Muchas de las características de la época colonial o de ocupación persisten todavía en sus estructuras socioeconómicas y condicionan sus alternativas de desarrollo social. No ha habido casos de dinamismo económico notable. El crecimiento deriva de la explotación de nuevos

productos minerales o de modificaciones favorables en los precios de las exportaciones tradicionales. Tampoco se ha observado un cambio muy notorio en el predominio del comercio exterior en el conjunto de compradores y proveedores tradicionales, ni en el volumen y valor de las transacciones intercaribeñas.

Se han multiplicado las industrias manufactureras y plantas de montaje. Las industrias de enclave están utilizando la mano de obra barata. El turismo sigue en expansión casi siempre debido a la inversión extranjera, y en algunos casos en desmedro del control de la propiedad de las tierras por los nacionales. Las relaciones intersectoriales e interindustriales no se han integrado mucho más; la fragmentación y extroversión del aparato productivo sigue caracterizando a la economía junto con el subempleo correspondiente de la mano de obra disponible.

En los países con gobiernos nacionales bastante ricos, o que poseen la fuerza política necesaria, se han creado empresas públicas en infraestructuras clave y en ramas vinculadas al desarrollo de la energía. No obstante, pese a la formación gradual de un grupo más bien nume-

dores de reciente creación —un elemento del programa de desarrollo— no lograron proporcionar ni estímulos ni cohesión económicos y, por lo tanto, abortaron. En poblados como el de Whitehouse, donde la pesca es más importante debido a la escasez de tierras, las nuevas cooperativas, aquellas que se adaptaron a las condiciones locales, demostraron ser más viables y brindaron servicios relativamente importantes a sus miembros. El error que cometieron las autoridades centrales fue el de introducir para todas las variedades de 'pescadores' de Jamaica un sólo modelo de cooperativa, diseñado en otras partes del mundo para pescadores de tiempo completo. Los programas de desarrollo agrícola a escala nacional experimentan a veces resultados análogos por una razón muy similar: una evaluación incorrecta de las condiciones vigentes de vida rural". L. Comitas, "Occupational Multiplicity in Rural Jamaica (1964)", en L. Comitas y D. Lowenthal (editores), *Work and Family Life - West Indian Perspectives*, Anchor Press/Doubleday, 1973, p. 172.

Cuadro 1
PAISES DEL CARIBE:^a COMERCIO INTRARREGIONAL

País	Importaciones (en millones de dólares)					
	1970	% ^b	1973	% ^b	1974	% ^b
Barbados	13.5		21.8		35.2	
Belice	2.4		3.6		3.7	
Granada	5.0		5.9		5.7	
Guyana	18.9		38.7		67.3	
Jamaica	9.1		35.3		71.5	
Trinidad y Tabago	13.4		20.5		30.1	
Estados Asociados de las Indias Occidentales	19.3		25.1		33.8	
<i>Total de la CARICOM</i>	81.6	5.5	150.9	7.4	247.3	7.1
República Dominicana ^c	1.7		2.6		n.a.	
Haití ^d	0.3		0.2		0.4	
<i>Total General</i>	83.6	4.6	153.7	6.1	247.7	6.8

Fuentes: *Economic Activity—1977—in Caribbean Countries* (CEPAL/CARIB/78/4). *Dossier de candidature. Soumis à la Communauté et au Marché Commun des Caraïbes*, Gobierno de Haití (CEPAL, mayo de 1976). *UN Yearbook of International Trade Statistics, 1976*, vol. I, Trade by Country. Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.77.XVII.14, vol. 1.

^aPaíses de la CARICOM, Haití y República Dominicana.

^bPorcentaje de las importaciones totales.

^cLas cifras correspondientes a República Dominicana representan las importaciones provenientes de los únicos países de la CARICOM con los que tiene relaciones comerciales, es decir, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^dLas cifras correspondientes a Haití expresan exclusivamente importaciones provenientes de los países de la CARICOM y abarcan los periodos 1970/71, 1972/73 y 1973/74.

roso de tecnócratas especializados en la administración de las inversiones públicas, la actividad empresarial del Estado no ha superado los obstáculos que entorpecen el desarrollo hacia dentro y autosostenido.

La administración pública y la gestión privada de los recursos económicos del Caribe siguen todavía muy enmarcadas por parámetros referidos al plano internacional y manejados por grupos locales. Esto se refleja en la estructura del comercio exterior, cuyo valor total en 1974, se estimaba en unos 11 143 millones de dólares, en tanto que el producto interno bruto del mismo año ascendía a 6 639.2 millones de dólares.⁴ El comercio intrarregional, que es más intenso entre los países de la

CARICOM,⁵ no ha superado el 8% del comercio exterior de dichos países. Los datos correspondientes a Haití revelan que su comercio con el Caribe es mínimo, y que no supera los 400 000 dólares anuales en 1974, pero que abarca un mercado caribeño más amplio que la República Dominicana que sólo ha comerciado con dos países de la CARICOM: Jamaica y Trinidad y Tabago (véase el cuadro 1).

Esta pauta de comercio exterior es ilustrativa de la orientación hacia afuera de la región. La subregión no tiende a producir con relación a su propia demanda, y a consumir según la oferta externa. Esta realidad se vuelve abruma-

⁴Las cifras provienen de datos correspondientes a 1974. *Economic Activity—1977—in Caribbean Countries* (CEPAL/CARIB/78/4). Las cifras corresponden a todos los países de la CARICOM, además de Bahamas y Suriname.

⁵Comercio intrarregional del Mercado Común del Caribe (CARICOM), es decir, el comercio entre los Estados Asociados de las Indias Occidentales (Antigua, Dominica, Montserrat, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lucía y San Vicente), Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago, Granada y Belice.

dora cuando se advierte el incremento alarmante de los gastos en importación de alimentos; los datos correspondientes a los países del CDCC revelan que, entre 1965 y 1970, los gastos en importación de alimentos aumentaron aproximadamente en un 60%, y entre 1965 y 1971 en 83%. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

PAISES DEL CARIBE:^a IMPORTACIONES TOTALES, IMPORTACIONES DE ALIMENTOS Y CONTRIBUCION RELATIVA DE LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS A LAS IMPORTACIONES TOTALES, 1965 y 1970-1971
(En millones de dólares del Caribe oriental)

	1965 ^b	1970	1971
Importaciones totales	3 361	6 684	7 769
Importaciones de alimentos	641	1 034	1 172
Importaciones de alimentos expresadas como porcentaje de las importaciones totales	19.1	15.5	15.1

Fuente: CEPAL/POS 76/5 - *Agricultural Statistics of the Caribbean Countries 1976*.

^aPaíses del CDCC: Bahamas, Barbados, Cuba, República Dominicana, Granada, Jamaica, Guyana, Haití, Trinidad y Tabago y Suriname.

^bNo se dispone de datos con respecto a Haití.

La distribución del ingreso de la región está generalmente sesgada hacia los servicios que se ofrecen en la administración y gestión pública y privada. Por lo tanto, persiste la importancia cualitativa y cuantitativa de las ocupaciones de 'cuello blanco' y otras no manuales. La proporción de empleados de 'cuello blanco' en el total de empleados remunerados revela que subsiste la preponderancia de la administración y gestión sobre las actividades productivas. Los datos disponibles para Jamaica y Trinidad y Tabago demuestran que 52% y 43%, respectivamente, de los empleos remunerados son no manuales. En otros casos, los cuadros publicados no permiten establecer esta distinción. El número total de trabajadores no manuales, remunerados o no, es de 30% en Santa Lucía, 34% en Granada y 48% en Barbados, por ejemplo. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

NUMERO Y PROPORCION DE TRABAJADORES NO MANUALES Y MANUALES EN DETERMINADOS TERRITORIOS

País	No manuales (de escritorio y servicios) (%)	Manuales (%)	Otros (%)	Número total
Barbados	48	50	2	82 486
Granada	34	64	2	25 799
Jamaica	52	48	...	424 600
Trinidad y Tabago	43	57	...	369 600
Santa Lucía	30	68	2	26 068

Fuentes: Jamaica: *Labour Force 1976*, Departamento de Estadística. Trinidad and Tobago: *Labour Force, CSSP*, Publicación N.º 36, Oficina Central de Estadística. Universidad de las Indias Occidentales: *1970 Population Census of the Commonwealth Caribbean*, Vol. 4, 1976, Programa de Investigación Censal de las Actividades Económicas.

La proporción de la fuerza de trabajo absorbida por el sector primario es relativamente elevada. La proporción de la fuerza de trabajo que labora en el sector agrícola, en comparación con la empleada en la economía en general, varía de un país a otro; oscila entre 16.3% en Trinidad y Tabago y 35.6% en los países del Mercado Común del Caribe Oriental, y la correspondiente a Jamaica es 34.1% (1970). (Véase el cuadro 4.)

Las modalidades de producción agrícola desarrolladas en la subregión son el resultado de formas de adaptación a la monopolización tradicional y persistente de la tierra.

Datos censales y estadísticas agrícolas recientes revelan que hay un alto porcentaje de predios agrícolas de menos de 5 acres. Estos ocupan sólo una mínima fracción de la tierra cultivada, en tanto que los predios de 500 acres o más son muy pocos pero abarcan grandes extensiones. Esta tendencia es constante en toda la región. Los datos correspondientes al Caribe de habla inglesa revelan que el número

Cuadro 4
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR PAISES: 1960 Y 1970

País	Año	Empleo total	Agricultura (%)	Industria (%)	Servicios (%)
Barbados	1960	84.6	27.0	36.6	36.4
	1970	84.6	17.9	28.6	53.5
Guyana	1960	160.3	37.1	28.6	34.3
	1970	159.4	29.6	25.7	44.7
Jamaica	1960	569.7	40.4	23.9	35.7
	1970	495.8	34.1	24.6	41.3
Trinidad y Tabago	1960	259.9	21.6	29.7	48.7
	1970	232.2	16.3	31.9	51.8
Países del Mercado Común del Caribe Oriental	1960	121.0	48.0	22.6	29.4
	1970	109.7	35.6	22.7	41.7
<i>Total de la región</i>	1960	1 195.5	35.7	26.6	37.7
	1970	1 081.7	28.5	26.4	45.1

Fuentes: N. Abdulah, *The Labour Force in the Commonwealth Caribbean: A Statistical Analysis*, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, Universidad de las Indias Occidentales, San Agustín, 1977.

de predios de 5 acres o menos representan entre 75% (Dominica) y 89% (Barbados) del total; sin embargo, ocupan sólo un 15% de toda la tierra cultivada. La situación es similar en Haití donde los predios de 6 acres o menos ocupan 25% de la tierra cultivada y representan 89% del número total de predios. (Véase el cuadro 5.)

Con la concentración persistente de la tierra disponible en muy pocas manos, el sistema básico de producción agrícola ha permanecido relativamente invariable. Se han producido varias modificaciones en materia de organización, pero ellas no parecen haber favorecido un aumento del empleo ni una distribución más equilibrada del ingreso. Si bien el policultivo de subsistencia, el cultivo de productos básicos para los mercados locales y la producción por parte de pequeños propietarios de bienes agrícolas para la exportación están progresando y mezclándose, no se observa el surgimiento de un estrato de pequeños agricultores independientes entre el grupo original de trabajadores agrícolas empleados por cuenta propia.

Por el contrario, los datos disponibles indicarían un serio estancamiento de la situación de las empresas agrícolas orientadas hacia adentro. En el Informe del Estudio Económico

Cuadro 5
PREDIOS AGRICOLAS: SUPERFICIE Y PORCENTAJE DE TIERRA CULTIVADA

País	Porcentaje de todos los predios		Porcentaje de tierra cultivada	
	Menos de 5 acres	Más de 500 acres	Menos de 5 acres	Más de 500 acres
Antigua	91.1	0.3	26.7	42.2
Barbados	93.3	0.2	13.4	31.3
Dominica	75.2	0.3	13.2	32.2
Granada	89.7	0.1	23.9	15.0
Guyana	...	...	...	...
Haití ^a	89.0	...	25.0	...
Jamaica	78.6	0.2	14.9	44.9
Montserrat	92.7	0.7	...	...
San Cristóbal	94.5	0.4	15.0	56.6
Santa Lucía	82.5	0.2	18.0	33.8
San Vicente	89.0	0.1	27.0	24.2
Trinidad y Tabago	46.5	0.3	6.9	31.1

Fuentes: CEPAL/POS 76/5, *Agricultural Statistics of Caribbean Countries 1976. Caribbean Economy*, Editor-George Beckford, Universidad de las Indias Occidentales, Publicación ISER, 1975.

^aMenos de 6 acres.

Tripartito del Caribe Oriental (enero-abril 1966), se expresa, con relación a Barbados, las islas de Sotavento y Barlovento:

“En la actualidad la agricultura está orientada casi en su totalidad hacia los cultivos de exportación. Hay un marco institucional muy organizado al servicio de estos cultivos, en tanto que no existe nada comparable para el cultivo de alimentos y la ganadería. La mayor deficiencia en este campo suele ser el sistema de comercialización, lo cual contrasta notoriamente con lo que ocurre en los cultivos de exportación, que habitualmente reciben además el apoyo de planes que proveen fertilizantes, fumigación, investigación, servicios de extensión y facilidades crediticias. Los cultivos alimentarios reciben un apoyo escaso o nulo.”⁶

En Montserrat, el mismo informe consigna una involución interesante: de la mano de obra contratada luego de la emancipación se vuelve a los sistemas de aparcería, lo que cede paso durante la década de 1950 al cultivo en predios alquilados por períodos breves. Se observa con cierta frecuencia el resurgimiento de nuevas formas de plantación, a través de la dislocación subrepticia de la unidad productiva original y el control eficaz de los procesos de comercialización. En algunos países el monopolio de la comercialización de los cultivos de exportación permite traspasar todos los riesgos de explotación a una miríada de productores aparentemente independientes y autónomos, quienes se convierten de hecho en “trabajadores asalariados que proveen su propio salario”. La situación en Santa Lucía es un caso ilustrativo.⁷

⁶G. V. Doxey y otros, *Report of the Tripartite Economic Survey of the Eastern Caribbean, January-April 1966 - Summary of the Report*.

⁷En un informe preparado por el Banco de Desarrollo del Caribe se expresa con respecto a Santa Lucía: “Es evidente que este sector (el sector minifundista) funciona no sólo con desventajas evidentes sino que a merced del sector latifundista, en cuanto a la disponibilidad de tierras, capital, insumos agrícolas tales como fertilizantes y sistemas de riego, y obras de infraestructura como caminos. (...) Dada la prolongada historia de explotación y pobreza del sector minifundista, no debe sorprender el éxodo actual de la agricultura en general y del banano en particular. (...) Puede afirmarse que esta declinación debe explicarse (por lo menos por ahora) por los malos sistemas de comercialización, el bajo rendimiento en relación con los costos, las rupturas en la comunicación y el bloqueo que impera en las relaciones entre los pequeños agricultores con las indus-

En otras zonas la fuerza de trabajo rural se ha visto implicada en una variedad de prácticas económicas que la llevan a veces, en el transcurso de cuatro días, de un tipo de organización a otro: de la típica economía campesina de auto-subsistencia a la explotación familiar vinculada con el mercado nacional, y al trabajo asalariado en plantaciones (o en oficios urbanos). Cada miembro de este segmento de la fuerza de trabajo combina conductas económicas que corresponden a diferentes modelos de producción. Casos de esta índole se han estudiado en Jamaica y Barbados,⁸ y son comunes en casi todos los países.

Asimismo, se observa en un mismo predio la combinación de diferentes organizaciones económicas explotadas por empresarios muy distintos. En algunos llanos de Haití los plantadores celebran contratos de aparcería con los campesinos independientes si éstos consienten en producir batatas. Los plantadores utilizan los surcos que separan las melgas prepara-

trías Geest junto con la Asociación Bananera; y, por último, la impotencia (real y percibida) del pequeño propietario frente a las dos organizaciones mencionadas”. Weir's Agricultural Consulting Services Limited, Jamaica, *Small Farming Study in the Less Developed Member Territories of the Caribbean Development Bank*, Vol. I. (a), Country Reports, Bridgetown, Barbados, Caribbean Development Bank, 1975, pp. 76-77.

⁸“En la Jamaica de hoy no existe un campesinado, en el sentido estricto del vocablo, y tal vez jamás hubo campesinado. Durante los años posteriores a la emancipación gran número de jamaquinos pobres, de las zonas rurales, tuvieron que combinar varias actividades económicas para poder subsistir. Afectada por la incertidumbre del cultivo por cuenta propia en predios minúsculos y marginales, por la demanda de trabajo en las plantaciones y los latifundios, y por la irregularidad de otros empleos remunerados, esta gente desarrolló un modo de vida basado en un sistema de diversidad ocupacional que maximiza el tiempo que protege sus escasas oportunidades económicas y que a su vez influye en la índole de sus lealtades y organizaciones sociales”. L. Comitas, *op. cit.*, pp. 163-169.

Para el caso de una comunidad de Barbados, J. Handler afirma: “Aparte del cultivo de la caña en pequeña escala, mucha gente se dedica también a otras actividades remuneradas como la crianza de ganado (...), el cultivo de productos comerciales menores, el trabajo remunerado en los predios de otros pequeños agricultores, e incluso el empleo ocasional en la pequeña industria alfarera de la aldea. La gente realiza también una serie de otras actividades ocupacionales, algunas de ellas no relacionadas directamente con el trabajo de la tierra. (...) Chalky Mount es una comunidad que no está integrada por un proletariado rural sin tierra ni por un campesinado”. J. Handler, “Some Aspects of Work Organization on Sugar Plantations in Barbados (1965)”, en L. Comitas y D. Lowenthal, *op. cit.*, pp. 97-98.

das destinadas a recibir los tallos de batatas para plantar vástagos de caña de azúcar.⁹

Estos ejemplos, así como el hecho de que grandes proporciones de empleados remunerados sean trabajadores no manuales, ponen de relieve la necesidad de investigar formas de absorción de la fuerza laboral que escapen a los mecanismos institucionales que regulan las relaciones salariales y la negociación colectiva. La demanda de mano de obra en el Caribe se satisface a través de cauces ubicados más allá de las instituciones diseñadas para asegurar alguna forma de distribución del ingreso. La vulnerabilidad de los empresarios agrícolas en relación con las fuerzas socioeconómicas externas y orientadas hacia afuera se acentúa, por una parte, por la disponibilidad de productos agrícolas que provienen de países industrializados; y por otra, por desastres naturales tales como sequías, inundaciones y huracanes. La geografía económica del Caribe se está haciendo notar cada vez más por las escaseces de productos alimenticios, y, recientemente, han ocurrido casos de hambruna en ciertos países.

La orientación hacia afuera que tradicionalmente rige en la administración pública y privada de los recursos disponibles crea un contexto para el desarrollo de relaciones laborales donde la población trabajadora se ve forzada a recurrir a diversas estrategias para sobrevivir. El alcance de los conceptos internacionalmente admitidos y de las organizaciones laborales tradicionales no abarca las nuevas categorías ocupacionales que han surgido. Los métodos y técnicas actuales de planificación de la mano de obra son inadecuados para aprehender el problema actual de desempleo y subempleo.

En un principio las necesidades locales en el Caribe se satisfacen mediante actividades independientes por cuenta propia, cuya expresión más pura son las formas campesinas de producción. Estas pautas de actividad con mecanismos peculiares para absorber la fuerza laboral no prevalecen solamente en el campo, sino que se propagan a las áreas urbanas dando lugar a lo que se conoce como sector informal.

Además, la evolución de las pautas económicas orientadas hacia adentro, bajo las severas condiciones fijadas por las relaciones asimétricas entre países desarrollados y subdesarrollados, alientan la multiplicación de formas tradicionales de empleo, y provocan la aparición de relaciones desconocidas entre empresas arcaicas y modernas.

En la actualidad, la mayoría de los trabajadores por cuenta propia son personas que están disponibles para cualquier actividad agrícola, industrial o de servicio. Ya se hizo referencia a su situación ocupacional tipificada por L. Comitas.¹⁰ Casos estudiados en Barbados por J. Handler¹¹ ponen en evidencia que las actividades por cuenta propia y la multiplicidad ocupacional se hallan íntimamente vinculadas con el trabajo asalariado. En otras palabras, la remuneración insuficiente junto con el número restringido de asalariados están estimulando el renacimiento constante de formas tradicionales de empleo e imposibilitando incorporar toda la fuerza de trabajo bajo relaciones propias de las economías de mercado.

Otros indicadores revelan la disparidad entre empleo y remuneración en los diversos sectores. Una comparación de salarios destaca no sólo las diferencias por sector, sino también por tipos de trabajo, sean manuales o no manuales. Datos que indican los índices salariales según calificación ocupacional para los países del Caribe de habla inglesa revelan grandes disparidades entre algunos territorios; el salario de un profesional (contador) es apenas el triple del de un trabajador manual en algunos casos (Jamaica) o es veinte veces superior en otros (San Cristóbal-Nieves). (Véase el cuadro 6.)

El aumento del número de industrias de enclave y el desarrollo de actividades extractivas no parecen modificar el problema del empleo, pero sí acentúan las disparidades salariales. Este desequilibrio entre el trabajo manual y no manual bien puede aumentar por su influencia, puesto que van aparejadas con el desarrollo de servicios modernos como banca, asesoría, auditoría, publicidad y comunicación de masas, etc.

⁹Serge Larose, *L'Exploitation Agricole en Haïti. Guide d'Etude*, Martinique, Centre de Recherches Caraïbes de l'Université de Montréal, 1976.

¹⁰Véase nota 8.

¹¹J. Handler, *op. cit.*, pp. 95-126.

Cuadro 6
INDICES SALARIALES SEGUN CALIFICACION OCUPACIONAL
ESTADOS DE CARIFTA 1973

(Salario de jornalero = 100)

País	Jornalero	Mecánico	Contador
Jamaica	100	213	328
Trinidad y Tabago	100	172	589
Guyana	100	227	731
Barbados	100	174	577
Promedio de países con mayor desarrollo relativo ^a	100	196	530
Belice	100	158	1 167
Santa Lucía	100	333	1 250
Granada	100	299	690
San Vicente	100	429	842
Dominica	100	259	844
Antigua	100	299	690
San Cristóbal-Nieves	100	239	2 041
Montserrat	100	282	658
Promedio de países con menor desarrollo relativo ^a	100	273	974
Promedio de CARIFTA ^a	100	238	772

Fuente: ILO Report of the Preparatory Assistance Mission for vocational training in the Caribbean Region. Table 3.1. ILO Caribbean Office 1977.

^aNo ponderado.

Según estos datos, se habría introducido una innovación muy significativa en los mecanismos para absorber la mano de obra. Como las actividades por cuenta propia son empresas económicas en ciernes, ofrecen tanto bienes materiales como servicios laborales. Esta flexibilidad permite que las variaciones estacionales y cíclicas de la demanda de fuerza de trabajo asalariada se produzcan sin tropiezos, sobre todo en el sector agrícola; de esta manera se evita que los salarios reales percibidos durante un período dado tengan que corresponder a la cantidad total de bienes y servicios necesarios para subsistir de un ciclo a otro. Al aumentar las alternativas de prácticas económicas disminuye aún más el poder de negociación de los trabajadores manuales puesto que se requiere su atención sobre cuestiones diferentes, aparentemente incompatibles entre sí, y que en-

torpecen la formación de instrumentos institucionales de distribución del ingreso. La unidad para el análisis de la fuerza laboral se desdobra, lo que deja a las teorías económicas y a la legislación laboral corrientes completamente en la estacada para comprender y regular las relaciones laborales.

Además, la separación entre las unidades productivas y las empresas comercializadoras da a estas últimas una posición favorable para proteger su tasa de rendimiento. El predominio sostenido de la comercialización no sólo aumenta lo precario de las actividades productivas así polarizadas, también influye en la tasa media de utilidad capaz de atraer a las inversiones locales así como en el nivel de riesgos que un empresario está dispuesto a enfrentar. Las actividades lucrativas pasan a ser aquellas que ofrecen tasas de rendimiento y seguridad simi-

lares a las del comercio. Los proyectos a largo plazo capaces de modificar las estructuras productivas nacionales no son atrayentes para las empresas privadas, y la maquinaria estatal se convierte en el instrumento responsable de modificar el panorama económico.

Puesto que los empleos estables y bien remunerados han de encontrarse entre los empleados de oficina ocupados en la administración pública y privada, las empresas industriales que sirven el mercado local procuran satisfacer el sector de 'cuello blanco' de la fuerza laboral, que controla el grueso del poder adquisitivo local. Del ingreso total distribuido a dicho sector surge entonces un impedimento estructural que se opone a la multiplicación del empleo productivo orientado a satisfacer las necesidades locales. La cantidad de dinero destinado al pago de salarios de sectores productivos orientados hacia el mercado interno tiene que ser menor que el ingreso total de los empleados de oficina, descontados la utilidad de estas empresas y el dinero transferido a los propietarios de patentes y tecnologías con residencia en el exterior.

De este modo, incluso las empresas estatales orientadas hacia los consumidores locales tienen un límite para absorber la fuerza laboral disponible. Un excedente de recursos monetarios del Estado y administrado por los gobiernos no puede invertirse fácilmente en empresas productivas sin desorganizar toda la escala de salarios y poner en peligro las actividades orientadas hacia el exterior que sustentan las prácticas socioeconómicas cotidianas. En estas circunstancias, dicho excedente lleva a una ampliación de los servicios sociales, esto es, a un mayor incremento en el sector servicios.

Los mecanismos que concentran la mayoría del ingreso distribuido dentro de las zonas

urbanas y las dificultades consiguientes para ampliar las actividades industriales orientadas hacia el mercado interior, dejan entonces escaso margen para incorporar otras iniciativas económicas. Las actividades productivas por cuenta propia, los servicios de mantenimiento, y todas las formas de comercio minorista continúan siendo, junto con los servicios públicos, los principales canales de distribución del ingreso.

Las dificultades para multiplicar el empleo de los trabajadores manuales, junto con la falta absoluta de dinamismo en la agricultura por cuenta propia, por una parte, y la imposibilidad de multiplicar los empleos de 'cuello blanco' a un ritmo similar a la promoción de graduados escolares, por la otra, se conjugan para producir una emigración incontrolable. El despoblamiento está alcanzando niveles bastante embarazosos en los países más pobres. Por consiguiente urge estimar el número de ciudadanos que residen en el extranjero, pues parece que algunos países de la subregión tienen más fuerza laboral asalariada fuera de sus fronteras, trabajando en condiciones que escapan al control de las instituciones nacionales, que dentro de ellas. El Caribe se ha convertido en forma parcial o total en un exportador neto de fuerza laboral tanto calificada como no calificada.

Las condiciones de vida de los trabajadores caribeños en el exterior son motivo de preocupación. Se sabe que la gran masa de los emigrantes caribeños está lejos de ingresar a los estratos medios del país que los acoge. Sin embargo, sus salarios se reducen en una parte sustancial, la que es remitida a sus familias en su lugar de origen para fines de consumo; de este modo el propio empobrecimiento en el extranjero o en el lugar de origen se vuelve una seria amenaza.

Conclusión

En resumen, el importante papel que desempeñan en los procesos económicos internos los grupos sociales responsables de las actividades de los puertos marítimos caribeños indica el camino que debe recorrerse para satisfacer las necesidades locales con recursos locales. La

autosuficiencia colectiva es un formidable desafío para la subregión. Sus élites políticas e intelectuales han surgido o se han fortalecido a través del acceso a la autonomía e independencia; su búsqueda de legitimación se ve dificultada por las instituciones e instrumentos de

diálogo social heredados de la reciente colonización u ocupación. Cuesta que se materialicen las políticas a largo plazo orientadas a los cambios estructurales sociales y la reorientación de las actividades económicas por la resistencia que encuentran en las prácticas administrativas tradicionales derivadas de antiguas relaciones con orientación externa. En cambio, las medidas a corto plazo compatibles con las estructuras de dependencia poseen una eficacia que sin duda reproduce la segmentación y el bajo nivel de cohesión dentro de la subregión, pero ofrecen un respiro en casos de conflictos y crisis, mientras que los conocimientos y la planificación para el desarrollo autosuficiente se mantienen en pañales.

Dentro de este marco, basta leer el programa de trabajo global del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) para tener una perspectiva de los principales desafíos que encarará el desarrollo social durante el próximo decenio, según han sido diagnosticados por los mandos políticos de la subregión. Es necesario recordar que los representantes de los gobiernos miembros han destacado durante el segundo período de sesiones, celebrado en Santo Domingo en marzo de 1977, que la cooperación horizontal, es decir, la asistencia mutua entre los países del Caribe, es la piedra fundamental de su estrategia. Resulta entonces que el mayor desafío para los años venideros depende de la puesta en práctica de tal innovación en el arte de gobernar los países subdesarrollados. El peso del desarrollo social recae sobre los gobiernos y sobre su capacidad para cumplir con los sacrificios que requiere tanto la concesión como la recepción de asistencia de los países vecinos. Habrá que seguir articulando, y ampliando gradualmente, los denominadores comunes definidos en la creación del CDCC junto con los diversos criterios políticos e ideológicos de la subregión.

El problema principal destacado por el Comité que afecta a la mayoría de los países del Caribe fue que "carecen de experiencia, de recursos y de instituciones adecuadas para formular y aplicar políticas de desarrollo económico y social capaces de lograr el empleo pleno y productivo de la fuerza de trabajo". (Programa de Trabajo del CDCC.) El destino del Caribe durante el decenio del 80 está vincu-

lado a su éxito en movilizar sus recursos, y muy particularmente su fuerza laboral, en empresas productivas a través de "instituciones adecuadas". De hecho, se trata de invertir todo el proceso de extroversión y, por lo tanto, el problema del poder de negociación dentro y fuera de los países.

El primer capítulo del Programa de Trabajo trata de la cooperación técnica entre los países del Caribe, donde una política que permita compartir sus capacidades y experiencias se considera como "requisito esencial para una acción colectiva encaminada hacia cambios sustantivos de beneficio recíproco". Los pasos preliminares para cumplir este mandato se han dado con la creación del Centro de Documentación del Caribe; entre tanto se estudian otras medidas como Programas para la Eliminación de Barreras Lingüísticas, y la creación de Consejos Caribeños de Ciencia y Tecnología y de Desarrollo Económico y Social. Las ideas científicas orientadas hacia las circunstancias locales debieran difundirse en toda la subregión anulándose gradualmente su balcanización. Se pone énfasis en cuatro esferas específicas de interés primordial en el proceso de desarrollo de orientación interna: vivienda, producción alimenticia, salud pública y educación.

En tal nivel de concreción, surgen dificultades en vista de los diversos intereses creados específicos que se sienten afectados. Los mismos problemas de buscar la compatibilidad entre los gobiernos del Caribe a los que antes se aludió deben resolverse en cada caso, lo que obviamente significa que deben enfrentarse al nivel de la sociedad en su conjunto. Durante el decenio del 80 el Caribe debe convertirse en el marco de referencia básico de las poblaciones. Se advierten progresos en este sentido entre aquellos países que estuvieron ocupados por las mismas potencias coloniales. El desafío consiste en superar estas fronteras tradicionales.

El conjunto de modificaciones a las que se tiende en la economía agrícola de la subregión implica una participación activa de las poblaciones rurales en el proceso de desarrollo. Tomando en cuenta la posición tradicional dentro de las sociedades caribeñas de quienes viven del campo, la movilización social de esos estratos parece mucho más difícil de alcanzar que

ninguna otra meta. Los gobiernos no podrán ampliar el alcance de las medidas favorables a la población rural sin introducir profundos cambios en las estructuras ideológicas de la subregión. Instituciones y actitudes heredadas de los tiempos coloniales y de ocupación concebían a los residentes no urbanos como seres ignorantes o irracionales. La discriminación contra los adultos del campo no se percibe siquiera como un problema, tal es el predominio de estas ideologías de orientación exterior. Destruir el enfoque paternalista e infundir en las sociedades nacionales respeto por las poblaciones rurales —de paso sea dicho, la gran masa del pueblo caribeño— y asegurar su acceso a la condición de coparticipes válidos en el desarrollo sería un logro importante.

Más allá de proyectos sumamente necesarios de cambios estructurales de carácter económico, tales como reforma agraria, empleo, mejora de la producción agrícola, etc., por una parte, debe cesar la discriminación contra los idiomas, religiones, organizaciones familiares, pautas de cooperación propias de las poblaciones rurales; y por la otra, programas de educación académica y permanente deben enseñar sistemáticamente a los ciudadanos no sólo la validez de los puntos de vista rurales, sino su existencia misma. Deberán lograrse antes de fines de siglo intercambio de ideas entre los dos sectores de las sociedades caribeñas, y una comunicación entre los diferentes campesinados de la subregión para que se materialice cualquier forma de desarrollo.

Las metas fijadas para el sector industrial —un sustancial crecimiento manufacturero, corrección de desequilibrios externos por la sustitución de importaciones, y el comercio subregional— exigen una nueva ubicación de los grupos sociales tradicionalmente vinculados a otras actividades como el comercio y la especulación. Se prevé una renovación de las élites económicas caribeñas, y el papel que desempeña el Estado como empresario no es ajeno a dichas tendencias que tendrán que acelerarse. Paralelamente a esto, varias modificaciones afectarán el mercado laboral y muy en particular la remuneración de los trabajadores manuales para que el poder adquisitivo de la población evolucione a la par del desarrollo industrial.

El transporte marítimo y la explotación de recursos marinos son otro campo importante donde tendrán que encararse innovaciones de las relaciones sociales. Los pescadores y gente de mar en general constituyen uno de los estratos más desposeídos de la subregión; durante el próximo decenio deberá producirse una mejora tanto de sus condiciones de vida y trabajo, como de su nivel de capacitación. La aplicación de una política de desarrollo pancaribeña es inconcebible sin su participación.

En el plano internacional, los documentos constitutivos del CDCC se refieren a cuatro contextos diferentes dentro de los cuales se reorientarán e intensificarán las pautas de relaciones sociales mantenidas por los países miembros. El programa de trabajo del Comité es compatible con intereses comunes perseguidos por:

- 1) los países en desarrollo en general;
- 2) los países latinoamericanos, con especial referencia a las relaciones con los países dentro de la esfera de acción de las Oficinas de la CEPAL en México y Bogotá;
- 3) los países del Caribe, con especial referencia a las relaciones con los de menor desarrollo relativo afectados por su escasa población y territorio; y finalmente
- 4) el Comité otorga la consideración debida a la diversidad de situaciones dentro de los propios países.

Se necesitan nuevos términos de negociación social para modificar la influencia que se les atribuye en las relaciones internacionales a los aliados tradicionales del Caribe, y modificar los procesos asimétricos de desarrollo dentro de un país dado. Las negociaciones de los Estados miembro del CDCC con terceros y entre los integrantes de cada Estado miembro, traducidas en estrategias y actividades políticas implícitas en el programa de trabajo, suponen por parte de la población en su conjunto percibir sus intereses específicos y compartir conocimientos, normas y valores. La cohesión social dentro del Caribe determina la orientación de las actividades gubernamentales y la medida en que es posible progresar. Cambios significativos en el sistema tradicional de adhesiones internacionales deben acompañarse con la aparición de ciudadanos con la suficiente confianza en sí mismos como para apoyar las

políticas nacionales de relaciones exteriores.

En su estado actual, las ciencias sociales caribeñas no podrán enfrentar estos desafíos. En el próximo decenio habrá de producirse una reforma completa de estas ciencias; las investigaciones tendrán que sacar a luz la lógica de las formas locales de vida, y la enseñanza tendrá que atenerse a los hallazgos pertinentes referidos a las sociedades locales. Debe avanzarse en el estudio de la fuerza de trabajo y la planificación de la mano de obra; deben esclarecerse el papel de la mujer en el desarrollo, los movimientos migratorios y otras tendencias demográficas. Además, los científicos sociales enfrentarán la necesidad de hallar para ellos mismos un lugar adecuado en las sociedades caribeñas y controlar por esa vía su propio proceso de emigración.

El sistema educacional ha sido el principal vehículo de la dependencia cultural. Los años venideros cosecharán los resultados de esfuerzos en curso encaminados a fortalecer el significado de la educación formal para la situación específica de la subregión; aunque pueden surgir conflictos con los medios de comunicación de masas si no se pone en práctica el Programa de Trabajo de Educación Permanente del CDCC ya aprobado, que comprende, en la actualidad, propuestas para producir en todo el Caribe materiales impresos y audiovisuales, y

crear una red subregional de centros de animación y recuperación cultural que podrán contribuir al proceso de movilización y participación del grueso de la población. De este modo se darían las principales vías e instrumentos de diálogo durante el próximo decenio, y se enfrentarían obstáculos menores para la movilización y cohesión sociales. La urgencia de una mayor participación de la población en la serie de problemas planteados por el Comité provocará probablemente un mayor ritmo de expansión de la educación permanente en comparación con la educación formal.

El uso de idiomas vernáculos para la discusión y negociación de los problemas locales podría institucionalizarse durante el próximo decenio, y debería resolverse el problema de la enseñanza de idiomas oficiales como segunda lengua. La recuperación de la literatura oral ayudará en la lucha contra el analfabetismo y los medios de comunicación de masas deberán considerar una reorientación de su mensaje en vista del formidable aumento de su público. La capacidad de los países de aprovechar sus potencialidades para combatir la dependencia cultural será uno de los principales problemas de los conflictos ideológicos que se avecinan. Habrá que crear instituciones adecuadas para preparar a los países para encarar estos conflictos ideológicos.

El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad

Sidney Dell*

El principio de condicionalidad ha estado siempre en el centro de la controversia acerca de la influencia que el Fondo Monetario Internacional debería ejercer sobre las políticas nacionales con relación a sus préstamos, a tal punto que ya provocó polémicas durante el periodo de creación del Fondo no sólo entre los países europeos y Estados Unidos sino incluso entre diversas instituciones dentro de este último país.

Después de esbozar la controversia de aquellos años —donde Keynes jugó un papel protagónico— el autor muestra cómo ese principio se fue plasmando a través de diversos acuerdos hasta que en 1968 se tomó la decisión global sobre los derechos de giro, procedimiento que desde entonces ha orientado la política del Fondo. Pero su preocupación central no consiste en hacer una historia del principio de condicionalidad sino en analizarlo para poner de relieve sus limitaciones y defectos, contribuyendo así al reexamen a que está sometido ese principio en la actualidad tanto dentro como fuera del Fondo.

Entre las limitaciones y defectos del principio de condicionalidad, subraya el autor los relativos a la evaluación del desempeño de los países —tales como el discutible concepto de 'mala administración' y el énfasis en los criterios monetarios—, la tendencia a descargar toda la responsabilidad en la solución del desequilibrio en el país deficitario, la escasa preocupación por establecer el origen interno o externo del déficit y la imposición de programas de estabilización similares a realidades muy diferentes.

La crisis actual requiere ajustes estructurales, los que a su vez demandan un cambio de política de los organismos financieros internacionales; ese cambio impone la necesidad no sólo de mayores recursos y mejores condiciones de acceso a los préstamos, sino también de nuevos criterios para evaluar el desempeño. O sea, hace imprescindible una reformulación del principio de condicionalidad vigente.

* Funcionario del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales.

Antecedentes¹

En enero de 1944, antes de la Conferencia de Bretton Woods, Lord Keynes señalaba que, a su juicio, el gobierno de los Estados Unidos estimaba que el Fondo Monetario Internacional debía tener en el futuro "amplias facultades discrecionales y de fijación de políticas y ejercer sobre los bancos centrales de los países miembros la misma influencia paternalista y control que éstos acostumbraban ejercer a su vez sobre los demás bancos en sus propios países".²

No obstante, Keynes se convenció de que, como resultado de las conversaciones anglo-estadounidenses sobre este asunto y otros afines, "los representantes estadounidenses se persuadieron de la inaceptabilidad de tal punto de vista, de la inconveniencia de concederle de partida tanta autoridad a una institución novel y de la importancia de darle a los países miembros toda la certidumbre posible sobre lo que debían esperar de la nueva institución y la cuantía de servicios que estarían a su plena disposición".³ Keynes pensaba que había logrado se aceptara el criterio de que la "iniciativa y discreción" del Fondo debían circunscribirse a "los casos en que hubiera riesgo de que se violaran las normas y finalidades de la institución" y que el Fondo debía ser "totalmente pasivo en circunstancias normales, reservándose el derecho de iniciativa para los bancos centrales de los países miembros".⁴

¹ Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Naciones Unidas. El autor agradece las provechosas observaciones y sugerencias formuladas por Lord Kahn y el profesor L.S. Pressnell, aunque el empleo que de ellas ha hecho es de su exclusiva responsabilidad.

² *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. XXV, editado por Donald Moggridge, Royal Economic Society, p. 404. En lo sucesivo *Collected Writings*.

³ *Ibidem*, pp. 405-5.

⁴ *Ibidem*, p. 404, Sir David Waley y Redvers Opie, que también participaron en las negociaciones con los estadounidenses, parecen haber adoptado una actitud más realista frente a la posición de éstos, reconociendo que sólo habría acceso al crédito "mientras el Fondo estimara razonable la conducta de sus miembros". (Véase *International Monetary Fund 1945-1965*, Washington D.C., 1969, Volumen I, p. 73. En lo sucesivo *Fund History*.) Tal vez Keynes se haya impresionado demasiado por las divergencias entre los negociadores estadounidenses respecto a la imposición de condiciones sobre los derechos de giro: negociadores tanto del Departamento de Estado como del Sistema de Reserva Federal manifestaron en presencia de los negocia-

Interesa destacar, a la luz de la controversia actual sobre las políticas del FMI, que en las conversaciones anglo-estadounidenses previas a la Conferencia de Bretton Woods, los negociadores del Reino Unido tenían instrucciones precisas del gabinete de guerra de Churchill de que no debía pedírsele a un país deficitario que introdujera “una política deflacionaria, puesta en práctica por medio de restricciones monetarias y medidas similares, que provocara desempleo; ello equivaldría a reimplantar, sujeto a salvaguardias insuficientes, los males del viejo patrón oro automático”.⁵

Por cierto, posteriormente se vio que el gobierno de los Estados Unidos no había aceptado en modo alguno las severas críticas de Keynes contrarias a la idea de un Fondo ‘paternalista’ y menos aún había acogido el concepto de un Fondo ‘pasivo’. Asimismo, es evidente que Keynes no se hallaba solo con sus opiniones y que el Reino Unido tenía prácticamente el apoyo de todos los países, salvo Estados Unidos, en cuanto a establecer limitaciones estrictas a las responsabilidades del Fondo frente a las políticas económicas de sus miembros.

Naturalmente, desde el punto de vista estadounidense, el Reino Unido y la mayoría de los países que lo apoyaban eran países deficitarios en potencia que procuraban obtener un acceso garantizado a la asistencia de balance de pagos de postguerra, ayuda que sólo podía prestarse —por lo menos en primera instancia— con recursos estadounidenses. El hecho de que Canadá, el otro gran país excedentario, compartiera los criterios del Reino Unido, estaba ligado indudablemente, a juicio de la delegación estadounidense, con la dependencia canadiense del mercado británico.

Sin embargo, los Estados Unidos no lograron que sus argumentos prosperaran en Bretton Woods y el Convenio Constitutivo original del FMI no incluía cláusula alguna por la cual un miembro que quisiera girar con cargo al FMI tuviera que llegar a un entendimiento con el

Fondo acerca de las políticas económicas que debía perseguir. Un documento explicativo entregado a la prensa el 21 de julio de 1944 en Bretton Woods, incluía el pasaje siguiente:

“El Fondo dispone de muchas salvaguardias para proteger sus recursos frente a usos excesivos en monto o duración. Se prevé que el FMI será un fondo rotatorio que brinde a los países un respiro que les permita tomar las medidas necesarias para restablecer su economía a una condición de equilibrio sin perturbar entretanto su comercio exterior o su economía interna. La salvaguardia más importante es la que dispone que los requerimientos de divisas de los países deben indicar que el uso que se les dará será compatible con las finalidades del Fondo. Esto significa que los países que actúan de buena fe comprometiéndose a obrar de conformidad con las finalidades del Fondo, en ninguna circunstancia harán usos inapropiados de los recursos del Fondo. En los acuerdos internacionales celebrados entre Estados soberanos, ningún método de puesta en vigor es tan importante como la confianza en la buena fe de los participantes”.⁶

Los Estados Unidos estaban plenamente conscientes que en Bretton Woods no se había ganado la batalla por un Fondo ‘paternalista’,⁷ pero estaban decididos a que una vez que el Fondo fuera una entidad en marcha, su Directorio Ejecutivo introdujera las disposi-

⁶ *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference*, Washington, D.C., United States Govt. Printing Office, 1948, Vol. II, Apéndice I, Documento 508, pp. 1212-13.

⁷ Durante las audiencias habidas en el Congreso sobre los Acuerdos de Bretton Woods se le puso al mal tiempo buena cara, como lo demuestra el siguiente diálogo:

—Señor Acheson: A nadie se le ocurriría que alguien (necesitado de dinero) apelase al mero formalismo de manifestar “ahora lo necesito para hacer un pago y nadie tiene derecho a pedirme cuentas”. Sería demasiado absurdo y pueril.

—Senador Taft: Cierto, Sr. Acheson, es absurdo y pueril. Pero sobre esa sola base se ha negociado todo este asunto con estos países.

—Señor Acheson: Lé aseguro que no es así.”

(Congreso de los Estados Unidos, Comité del Senado sobre cuestiones bancarias y monetarias, *Bretton Woods Agreements Act*. Audiencias sobre H.R. 3314, 79º Congreso, 1er período de sesiones, junio de 1945, pp. 125-6.) Pero, como luego se verá, la confianza del señor Acheson se vio defraudada por la concesión hecha por el Director Ejecutivo estadounidense en la Junta del Fondo en mayo de 1946.

dores británicos que “ningún país importante se sometería” al tipo de escrutinio que tenía en vista el Departamento del Tesoro estadounidense. Véase *Collected Writings*, Vol. XXV, pp. 344-6.

⁵*Ibidem*, p. 143.

ciones necesarias para otorgarle a la institución funciones de supervisión: sin esas salvaguardias los Estados Unidos no aceptarían la entrega de recursos del Fondo. En una reunión del Directorio celebrada en mayo de 1946 el Director Ejecutivo del Reino Unido planteó su criterio favorable al carácter semiautomático de las líneas de crédito del Fondo. El representante de los Estados Unidos, por su parte, si bien concordaba en que el texto del Convenio Constitutivo no facultaba en forma concreta para ejercer la supervisión, estimaba que debería ejercerse algún control sobre el derecho de un miembro del Fondo a girar y entendía que todas las solicitudes que excedieran una cifra tope, que se determinaría más adelante, deberían someterse a la consideración del Directorio para que formulase sus observaciones y tomara una decisión.⁸

Al hacer uso de la palabra en nombre de Canadá, Louis Rasminsky —más tarde Gobernador del Banco Central de 1961 a 1973— sostuvo que el Fondo no podría funcionar si se iba a considerar toda transacción como una solicitud sometida a la consideración de la Junta. Si un miembro ofrecía las garantías necesarias y cumplía sus compromisos de buena fe, debía tener asegurada la utilización de su cuota. Las limitaciones cuantitativas de los giros ya habían quedado claramente establecidas en el Convenio Constitutivo, y si un miembro cumplía con su compromiso de no adquirir divisas con fines incompatibles con dicho Convenio, no podía ser cuestionado. Sin embargo, el Fondo debía estar al tanto de la conducta de sus miembros, y preparado para formular críticas francas. Pero los giros en gran escala sólo debían considerarse como indicadores de peligro.⁹

En una exposición ante el Directorio Ejecutivo, efectuada el 29 de agosto de 1946, el director ejecutivo, Camille Gutt, declaró que el Fondo podía considerarse como “una especie de máquina automática que vendía divisas a los miembros dentro de ciertos límites y en determinadas condiciones, y que recompraba

estas divisas dentro de ciertos límites y en determinadas condiciones”. Sin embargo, el Fondo podía hacer advertencias a los miembros y declarar, en ciertas circunstancias, que un miembro no reunía las condiciones para girar. A juicio de Gutt, se necesitaba contar con un Directorio Ejecutivo de alto nivel no tanto para desempeñar las funciones mencionadas como para constituir “un órgano importantísimo de formulación de políticas monetarias, que fuera consultado por sus miembros y les prestara asesoría durante los períodos críticos por los que pudieran atravesar”.¹⁰

En noviembre de 1946, en un informe elevado al Banco de Inglaterra por el director ejecutivo del Reino Unido en el Fondo, George Bolton, se afirmaba que por entonces no existía razón para temer una política de interferencia persistente e irresponsable en los asuntos internos de los miembros.¹¹

Incluso en septiembre de 1947, el oficio del Ministerio de Hacienda del Reino Unido en poder de la delegación de ese país que asistía a la segunda reunión anual de la Junta de Gobernadores del FMI, afirmaba que “la batalla por la automaticidad podía considerarse prácticamente ganada” y señalaba que Estados Unidos no había logrado que el Directorio Ejecutivo examinara la situación económica francesa antes de autorizar giros adicionales por parte de ese país.¹²

Pero, en realidad, la situación era muy diferente.¹³ Los europeos tal vez tenían mejores argumentos, pero eran los Estados Unidos quienes tenían los recursos, y eran los recursos

¹⁰ PRO Treasury File 236/1162.

¹¹ PRO Foreign Office File 371/62340.

¹² PRO Treasury File 236/1174.

¹³ Es asombroso que durante casi cuatro años —de enero de 1944 hasta septiembre de 1947 por lo menos— el Gobierno del Reino Unido parezca haber estado convencido de que estaba ganando una batalla que, de hecho, estaba en vías de perder. Y más extraño aún es cuánto puede persistir un malentendido en los debates internacionales, incluso entre países que hablan el mismo idioma. En octubre de 1948, el director ejecutivo del Reino Unido, George Bolton, señalaba a la atención del Directorio del FMI “el creciente número de interpretaciones que se daba a las limitaciones del Convenio Constitutivo que no aparecían en el texto. Debido a esas limitaciones el Fondo ya no era de utilidad para sus miembros europeos. Sólo acarreaba obligaciones, pero ningún beneficio”. Véase *Fund History*, Volumen I, p. 243.

⁸ United Kingdom Public Record Office (en lo sucesivo PRO) Treasury File 236/1162. Telegrama de Balfour al Foreign Office, 28 de mayo de 1946.

⁹ *Ibidem*.

los que contaban sobre todo al término de la Segunda Guerra Mundial. En 1950 el Fondo había llegado a una paralización completa, sin que hubiera giros ese año. Muchos, tanto en el Fondo como en los países miembros, estaban inquietos por lo exiguo de las líneas de crédito puestas a disposición de los países miembros para ayudarles a resolver las dificultades previstas en el Convenio Constitutivo.¹⁴

El director ejecutivo, Camille Gutt, al deplorar la tendencia en boga de declarar al Fondo moribundo, formuló una propuesta para superar la crisis que consistía en que los giros estuvieran vinculados al compromiso de los miembros de adoptar medidas concretas para superar las dificultades de balance de pagos.¹⁵ La legalidad de dicha propuesta fue cuestionada de inmediato por los miembros europeos y otros de la Junta Ejecutiva. Sin embargo, en definitiva sólo Francia y el Reino Unido no dieron su aprobación, ya que los demás países estimaron que el plan del director ejecutivo ofrecía una técnica válida que permitía a los miembros reanudar los giros del Fondo.¹⁶ Asimismo, una propuesta previa formulada por Estados Unidos de establecer un período máximo de cinco años para reembolsar los giros fue aprobada pese a la oposición inicial, sobre bases jurídicas y de política, de la gran mayoría de los miembros de la Junta Ejecutiva.¹⁷

En consecuencia, fue el anhelo de contar con la cooperación de los Estados Unidos como fuente principal de crédito lo que indujo a los demás miembros del Fondo a doblegarse ante

los criterios de ese país sobre la cuestión de la condicionalidad, y no porque tuvieran el convencimiento de que la adopción de ese concepto fuera indispensable para que el Fondo funcionara bien. El ex Consejero Jurídico General del Fondo dice con sarcasmo: "La decisión del Directorio Ejecutivo, de 13 de febrero de 1952 (que aprobó el principio de la condicionalidad) estaba destinada a revigorizar el Fondo haciéndoles creer a sus miembros que estarían en condiciones de hacer uso de sus recursos".¹⁸

Entre los aspectos principales de dicha decisión aparecen los siguientes:

a) Que la actitud del Fondo frente a la solicitud de asistencia de un miembro giraría en torno a si "el problema que se quería solucionar era de carácter transitorio y si las políticas que el miembro aplicaría serían adecuadas para superar el problema dentro de dicho período".

b) Que las líneas de crédito deberían concederse "por períodos que oscilaran entre tres y cinco años".

c) Que gozarían del "beneficio de la duda" los giros de un miembro en el tramo de oro.¹⁹

En 1955 la política de diferenciar entre giros en los sucesivos tramos de crédito quedaba incorporada al principio ulterior de que "mientras mayor era el giro en relación con la cuota de un miembro tanto mayor sería la justificación que se le exigía", pero se señalaba que, en la práctica, la política con respecto a los giros en el primer tramo de crédito sería 'liberal'.²⁰

Entretanto, se venía elaborando el acuerdo de derecho de giro como instrumento principal de la condicionalidad que iba a regir los giros posteriores al primer tramo de crédito. Luego de un prolongado período evolutivo, en septiembre de 1968, se tomó una decisión global sobre los acuerdos de derecho de giro, que ha servido, con ligeras modificaciones, de base para establecer la política del Fondo desde entonces. Los elementos principales de esa decisión eran:

¹⁴*Fund History*, Vol. I, p. 276. Resulta irónico que durante el período 1974-1979 el Fondo llegara nuevamente a una situación en que a menudo no estaba en condiciones de "prestar ayuda a los países miembros para resolver las dificultades previstas en el Convenio Constitutivo", esta vez debido a una *excesiva* condicionalidad y no a poca condicionalidad.

¹⁵*Ibidem*, p. 281.

¹⁶*Ibidem*.

¹⁷*Fund History*, Vol. II, pp. 399-400. El criterio del personal del Fondo sobre la materia era que el Directorio carecía de autoridad legal para fijar un plazo para reembolsar los giros a menos que hiciera diferencias entre los miembros. Si al momento de girar parecía muy probable que el reembolso se haría en un plazo razonable, el Directorio carecía de facultades para imponer condiciones. Si ese reembolso no se podía prever, entonces lo adecuado era negarse a permitir que el miembro girara. *Ibidem*, Vol. I, p. 278.

¹⁸*Ibidem*, p. 524.

¹⁹*Fund History*, Vol. III, pp. 228-30.

²⁰*Fund History*, Vol. II, p. 404.

a) En todos los acuerdos de derecho de giro se incluirían cláusulas que estipularan que el miembro debería mantenerse en consulta con el Fondo; también se exigirían consultas periódicas en todos los casos de giros ulteriores al primer tramo de crédito, ya sea en virtud de un acuerdo de derecho de giro o de otro instrumento.

b) En los acuerdos de derecho de giro limitados al primer tramo de crédito no se estipularía el escalonamiento de los montos girados ni el cumplimiento de criterios de desempeño como condición para efectuar cada giro adicional. Sin embargo, tal requisito "se incluiría habitualmente" en todos los demás acuerdos de derecho de giro, pero sólo regiría para las operaciones que superan al primer tramo de crédito.

c) En casos excepcionales no se estipularía el escalonamiento, si fuera indispensable disponer con prontitud de la totalidad de la suma del acuerdo de derecho de giro.

d) Las cláusulas relativas al desempeño se reducirían a estipular los criterios necesarios para evaluar la ejecución del programa de estabilización de un miembro.²¹

Pese a lo mencionado y a la codificación de las prácticas del Fondo, sólo a partir de 1969 el principio de condicionalidad recibió una sanción legal explícita a través de una enmienda

del Convenio Constitutivo, que estipulaba en el artículo V que el Fondo "establecería salvaguardias adecuadas para el uso temporal de sus recursos". A la vez los giros en el tramo de oro pasaron a ser jurídicamente incontestables.

En septiembre de 1978 el endurecimiento progresivo de las políticas del Fondo en materia de condicionalidad provocó la inquietud del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales (el Grupo de los Veinticuatro) reunido a nivel ministerial. Los ministros declararon que ciertos aspectos de la condicionalidad del Fondo impedían el acceso a los recursos del mismo: mereció especial mención la multiplicidad de los criterios de desempeño.

El 2 de marzo de 1979 el Directorio Ejecutivo respondió a esta muestra de inquietud con la aprobación de un conjunto de directrices sobre condicionalidad. Las directrices disponen, entre otras cosas, que el Fondo "preste la debida atención a los objetivos internos, sociales y políticos, las prioridades económicas y las circunstancias de los miembros, incluidas las causas de sus problemas de balance de pagos". Además, los criterios de desempeño se circunscribirían normalmente a las variables macroeconómicas y a aquellas necesarias para ejecutar disposiciones concretas del Convenio o de las políticas aprobadas conforme al mismo.²²

I

Condicionalidad y acceso a los recursos

Cabe preguntarse por cierto si tiene alguna utilidad resucitar los antiguos debates sobre el automatismo y la condicionalidad. No existe desacuerdo ahora entre los gobiernos, ya sea de países desarrollados o en desarrollo, sobre el principio general de la condicionalidad en el Fondo. Además, ya se mencionó que la introducción de una enmienda al Convenio Constitutivo aprobada en 1969 reconoce en forma explícita el principio de condicionalidad.

No obstante, conviene tener presente ahora que la aplicación del principio de condi-

cionalidad se está reexaminando tanto dentro como fuera del FMI, que los servicios tanto condicionales como incondicionales del Fondo tienen su papel, y que existen razones imperiosas para aumentar de manera considerable la proporción de recursos disponibles en forma incondicional o poco condicionados.

²¹ *Fund History 1966-1971*, Vol. I, p. 347.

²² Joseph Gold, *Conditionality*, Washington, D.C., FMI, Pamphlet Series N.º 31, pp. 22, 30.

El hecho de que Keynes se opusiera a la idea de un Fondo 'paternalista' no significa que pensara que todos los giros con cargo al Fondo debían ser automáticos. Por el contrario, la propuesta misma de Keynes de crear una Unión de Compensación Internacional, aparte de limitar la tasa de giros con cargo a la Unión y de estipular en ciertas circunstancias el depósito de garantía, facultaba a la Junta Ejecutiva para exigir, como condición para permitir que un miembro aumentara su saldo deudor hasta una cifra superior a la mitad de su cuota, que dicho miembro devaluara, controlara la salida de capitales y entregara oro o divisas para reducir en forma apropiada su saldo deudor; y recomendar "medidas internas que incidieran en su economía nacional".²³ Cuando el saldo deudor de un miembro hubiera superado en promedio los tres cuartos de su cuota durante un año por lo menos, "la Junta Ejecutiva podría pedirle que tomara medidas para mejorar su posición", y si no se advertían progresos satisfactorios dentro de dos años, el miembro podía ser declarado en mora y perder su derecho a seguir girando.²⁴

Pero uno de los aspectos más importantes y contrapuestos entre el plan Keynes y el plan White (estadounidense) residía en la cuantía de las cuotas de los países miembros. La propuesta de la Unión de Compensación parecía haber previsto²⁵ cuotas totales del orden de 20 000 millones de dólares o más, equivalentes a un tercio o más de las importaciones mundiales.²⁶ Por otra parte, la propuesta estadounidense aprobada en Bretton Woods, propiciaba cuotas agregadas de 10 000 millones de dólares. Al reducirse el monto de las cuotas venía a ser mucho más importante contar con un elemento incondicional de mayor envergadura en los derechos de giro con cargo al Fondo, pues de otro

modo los países no obtendrían, en caso de necesidad, la seguridad de acceso indispensable a un monto suficiente para apoyar su balance de pagos que les otorgaba un mínimo de libertad de acción en sus políticas económicas.²⁷

Consideraciones similares rigen *a fortiori* para la situación actual del FMI. Mientras en 1948 las cuotas del FMI representaban en promedio un 16% de las importaciones totales, en 1980 la proporción había disminuido a menos de 3%. Para los países en desarrollo no exportadores de petróleo el porcentaje es algo superior —entre 4 y 5%— y además la proporción de la cuota disponible con algunas condiciones o sin ellas, incluye ahora no sólo el tramo de reserva y el primer tramo de crédito, sino los giros con cargo al servicio de financiamiento compensatorio (SFC) de hasta 100% de la cuota, que pueden girarse en su totalidad en un solo año en caso de necesidad. Sin embargo, el SFC sólo se ocupa de los casos de déficit de exportación, pese a haber muchos otros factores ajenos al control de esos países —como incrementos de los precios de importación— que podrían ser y son una fuente de presión sobre el balance de pagos.

Por tanto, en el plano de la incondicionalidad o de la condicionalidad escasa, ha disminuido bastante la capacidad del Fondo para paliar los problemas de balance de pagos de los países en desarrollo. A la vez, ha aumentado la rigurosidad de las condiciones impuestas a los giros en los tramos superiores de crédito, y la expansión de los recursos del Fondo ocurrida últimamente, en especial a través del servicio de financiamiento suplementario, ha aumentado la capacidad de préstamo del Fondo sólo con una condicionalidad elevada; en tanto que han llegado a su fin los recursos de condicionalidad escasa antes disponibles mediante el servicio del petróleo y las ventas de oro.

Por cierto que los bancos comerciales también proporcionan financiamiento del balance de pagos. Pero éste sólo se halla a disposición

²³ *Proposals for an International Clearing Union*, H.M. Stationery Office, 1943, Cmd. 6437, Sección II.8.(b).

²⁴ *Ibidem*, Sección II.8.(c).

²⁵ Las cuotas iban a equivaler "a un 75%" de la suma promedio anual de las exportaciones e importaciones de cada país durante los tres años previos a la guerra. El *Anuario Estadístico* de la Liga de las Naciones correspondiente a 1939/40 mostraba que la suma de las exportaciones e importaciones mundiales en 1937 equivalía a 31 600 millones de dólares y en 1938 a 27 600 millones de dólares.

²⁶ Las importaciones mundiales representaban unos 60 000 millones de dólares en 1948, y fueron indudablemente menores en los años anteriores.

²⁷ En octubre de 1943, Keynes escribía al profesor Jacob Viner que bien mirado tal vez las disposiciones 'contraloras' de la Unión de Compensación fueran demasiados estrictas, "aunque en realidad éstas se compensaban con el monto muy superior de las cuotas". Véase *Collected Writings*, Vol. XXV, p. 333.

de un número limitado de países en desarrollo, y no generalmente de los más pobres o, según las normas de los bancos comerciales, los menos solventes. Estos bancos desempeñaron una función útil para satisfacer la necesidad de equilibrar el balance de pagos en la década de 1970 cuando no había fuentes alternativas disponibles de tanta envergadura. Ahora que ese financiamiento goza de gran aceptación, tal vez prosiga, aunque no necesariamente con el vo-

lumen o en las condiciones que los países deudores estimarían convenientes. Pero el financiamiento prestado por los bancos comerciales no debería considerarse como un sustituto de la existencia de recursos adecuados en el Fondo, sobre todo porque muchos de sus miembros no pueden obtener acceso a los mercados privados de capital para solucionar sus problemas de balance de pagos.

II

Condicionalidad y carga del ajuste

Como se sabe, la distribución de la carga del ajuste tiende a ser muy dispar entre los países. Durante la Gran Depresión la expresión “empobrecer al vecino” se utilizaba para describir los medios por los que los países procuraban traspasarse entre sí la carga del ajuste, y en dicho proceso eran generalmente los países más poderosos los triunfantes. Keynes ha resumido así la experiencia histórica del funcionamiento del proceso de ajuste:

“Lo característico de un patrón internacional libremente convertible es que la carga principal del ajuste recaiga sobre el país que está en la posición de *deudor* en el balance de pagos internacional... Así, ha sido una característica inherente de la moneda metálica internacional (salvo circunstancias especiales) forzar los ajustes en el sentido más perturbador del orden social, y hacer recaer la carga sobre los países menos capaces de tolerarla, empobreciendo más a los pobres”.²⁸

Señala que el proceso de ajuste es obligatorio para el deudor y voluntario para el acreedor. Además, la mayoría de los medios de ajuste accesibles al país deudor pueden tener efectos adversos sobre sus relaciones de intercambio, y en el caso de los países más pobres —que exportan sobre todo productos básicos— los efectos adversos de los precios pueden ser tan grandes como para contrarrestar, o incluso superar,

todo movimiento favorable de los volúmenes comerciales.²⁹

Desde la época de Keynes la experiencia ha confirmado ampliamente esta apreciación. La fuerte presión internacional ha recaído generalmente sobre los países deficitarios; en tanto que los países excedentarios han sido poco presionados, o no lo han sido, para que se ajusten. En particular, a los países en desarrollo deficitarios se les suele acusar de ‘mal manejo’ de sus asuntos, pero la misma expresión jamás se emplea al exponer las políticas de los países excedentarios.

En realidad, sería difícil en estos días mencionar un país, desarrollado o en desarrollo, que *no* sea vulnerable a la acusación de mala administración económica desde un punto de vista u otro, de modo que el uso habitual de la expresión para describir principalmente la conducta de los países en desarrollo es, cuando menos, muy poco objetivo. Pero hay un abuso más sutil en el empleo indiscriminado de la expresión ‘mala administración’ para describir

²⁹Keynes sostiene, asimismo, que la presión depresiva sobre la economía de un país deudor, producto de una determinada pérdida de reservas, es proporcionalmente mucho mayor que el efecto expansivo correspondiente sobre el resto del mundo, sencillamente porque el país deudor es pequeño comparado con el mundo en general. Pero este razonamiento parece suponer que los déficit están necesariamente más concentrados en determinados países que los excedentes recíprocos. No está claro por qué debería ser así.

²⁸*Collected Writings*, Vol. XXV, pp. 27, 29.

los supuestos pecados de los países en desarrollo. Pues una vez que se puede demostrar que un país ha cometido un error de mala administración económica, se da por descontado que sólo a este hecho puede achacársele la totalidad del déficit de balance de pagos que encara. No obstante, esto puede distar mucho de la verdad. Un país puede haber cometido errores de esta índole y, sin embargo, los factores más importantes que contribuyen a su desequilibrio externo pueden ser el deterioro de las relaciones de intercambio o la imposición por parte de otros países de restricciones a las importaciones que inciden en sus exportaciones. Tal como

están las cosas no hay manera de incluir en los programas de estabilización los factores ajenos al control de los países deficitarios interesados, salvo los surgidos en los casos acogidos al SFC. Una vez demostrada *prima facie* la mala administración —y hemos observado que hay pocos países, si los hay, que estén completamente libres de ella— se concluye que la eliminación de todo el déficit compete exclusivamente al país deficitario. En efecto, luego se verá que el FMI adopta la posición de que desde el punto de vista de la necesidad de ajuste no interesa si el déficit ha sido generado en forma interna o externa.³⁰

III

Condicionalidad y desequilibrio autogenerado

Hay razones para cuestionar los métodos que emplea el Fondo para aplicar el principio de condicionalidad, incluso en casos convencionales en que los propios países son los responsables principales de sus dificultades de balance de pagos —por ejemplo, cuando hay una presión excesiva de la demanda interna.³¹ En cuanto al diagnóstico de los problemas de desequilibrio se han señalado las interrogantes que surgen respecto a la validez y aplicabilidad del enfoque monetarista que utiliza el Fondo frente al balance de pagos.³² Además, están los peligros inherentes al esfuerzo, característico de los programas de estabilización, de sintetizar el desempeño económico de un país en

función de unos pocos agregados monetarios. Además, la selección de objetivos monetarios cuantitativos como criterio de desempeño que servirá para justificar los giros con cargo a los recursos del Fondo tiende a determinar el carácter del ajuste que se emprenderá, aunque otras formas de ajuste sean más adecuadas en el caso considerado.

Como señala John Williamson, la primera de las hipótesis esenciales que sustentan la estrategia de estabilización del FMI es que el método menos costoso para subsanar una limitación presupuestaria es dejar que el mercado decida cómo hacerlo, salvo que haya razones concretas para estimar que existen divergencias entre los costos o beneficios privados y los sociales. Esto es lo que se piensa cuando se apoya la liberalización del comercio y de los pagos, y la preferencia por modificar los tipos de cambio y no intensificar los controles cuando hay que modificar los gastos.³³

Pero la magnitud de los costos y beneficios sociales es rara vez cuantificable; sobre todo cuando están implicados aspectos de distribución del ingreso y la equidad de la distribución interna de la deuda. En una época en que se

³⁰Cabe señalar que en el caso de los países excedentarios puede y debe hacerse una distinción similar. Un país cuyo excedente obedece a un tipo de cambio subvaluado o a la aplicación de restricciones comerciales está en una posición muy diferente a la de otro cuyos excedentes de exportación reflejan el hecho de que las relaciones mundiales demanda/oferta son tales que le exigen exportar más de algún producto básico clave, como petróleo, de lo que necesita para satisfacer sus propias necesidades de divisas. Esta distinción es pertinente para evaluar el tipo de acción que se pide de diversos países excedentarios.

³¹Para un examen más acabado de este tema, véase Sidney Dell y Roger Lawrence, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries*, Pergamon Press, 1980, pp. 104-116.

³²*Fund History 1966-1971*, Vol. I, p. 368.

³³John Williamson, *The Economic of IMF Conditionality*, versión preliminar, p. 8 (cita autorizada).

supone que la máxima sabiduría la generan los computadores, se tiende a desestimar los factores no cuantificables, sobre todo si pueden suscitar interrogantes acerca de la benevolencia omnisciente de las fuerzas del mercado. Desde el punto de vista de un país consagrado, por razones políticas y sociales, al desarrollo planificado, toda propuesta de un programa de estabilización que de hecho sustrajera de manos de los planificadores la toma de las decisiones principales y se apoyara en cambio en las determinaciones del mercado, parecería implicar inevitablemente un juicio político al margen de la competencia o facultades del FMI.³⁴ De las propias directrices del FMI sobre condicionalidad se deduciría que el Fondo debería estar capacitado para adaptar sus prescripciones de política a los objetivos sociales y políticos de los países miembros.³⁵

Incluso sobre bases exclusivamente económicas, hay muchos casos en que la pertinencia de modificar el tipo de cambio o liberalizar el comercio y los pagos despierta serias dudas. Los propios funcionarios del Fondo manifiestan que:

“Cuando las corrientes comerciales responden a los precios (como ocurre en los países en desarrollo que poseen un sector manufacturero importante) lo más probable es que la flexibilidad del tipo de cambio deje un saldo positivo... Sin embargo, en otros casos, cuando las corrientes comerciales no responden demasiado a las variaciones del tipo de cambio (porque los precios de exportación se determinan en los mercados mundiales y no hay sustitutos

internos parecidos a las importaciones), las variaciones del tipo de cambio necesarias para garantizar el equilibrio del balance de pago serán considerables. Para esos países, las repercusiones de la variabilidad del tipo de cambio sobre los objetivos internos, como promoción de la inversión y distribución del ingreso, pueden ser más bien un importante factor negativo”³⁶

Consideraciones similares rigen para las propuestas de liberalizar las restricciones comerciales. El fundamento de mantener e incluso fortalecer los controles comerciales adquiere todo su peso si de otro modo un país se viera obligado a someterse a una deflación importante y al desempleo como medio de reducir las importaciones, y si esa reducción pudiera lograrse con una disminución menor del ingreso real y del empleo mediante dichos controles.

Incluso en las numerosas situaciones en que los propios países miembros prefieren dejar la toma de decisiones en manos de las fuerzas del mercado, el uso de objetivos monetarios precisos plantea serias dificultades. La fijación de tales objetivos dista de ser un proceso tan científico como suele plantearse en la literatura sobre el tema, sobre todo en vista de la evidencia histórica citada por los propios funcionarios del FMI, que no avala el presupuesto de que la velocidad de circulación del dinero permanece constante cuando el crédito interno es manipulado con finalidades de política.³⁷ También está la dificultad práctica de que los hechos demuestran que es un lugar común la existencia de grandes errores en los pronósticos a corto plazo, incluso con respecto a los agregados monetarios que se suponen bajo el control del gobierno, y para qué decir con relación al sector privado.

Hay casos en que el tratamiento de choque, en forma de modificaciones radicales del

³⁴Una reacción enérgica frente a dichas propuestas se advierte en el Mensaje de Año Nuevo de 1980 del Presidente Nyerere, reproducido en *Development Dialogue* 1980:2.

³⁵Sin embargo, las directivas estipulan que el Fondo sólo ‘tome en cuenta’ los objetivos sociales y políticos internos, así como las prioridades económicas y las circunstancias de los miembros, incluidas las causas de sus problemas de balance de pagos. Sir Joseph Gold señala que la frase “el Fondo tendrá en cuenta” no tiene fuerza obligatoria. De conformidad con el artículo I del Convenio Constitutivo se pide al Fondo que adopte las salvaguardias adecuadas al poner a disposición sus recursos generales, y se estima que este requisito es anterior a cualquier otra cosa establecida en las directivas. Naturalmente, surge la dificultad de que la frase “salvaguardias adecuadas” dista de ser precisa, y queda librado a su criterio la decisión acerca de cuándo las salvaguardias son ‘adecuadas’ y cuándo no lo son. Véase Joseph Gold, *Conditionality*, op. cit., pp. 22-25.

³⁶Andrew D. Crockett y Saleh M. Nsouli, “Exchange Rates Policies for Developing Countries”, en *Journal of Development Studies*, Vol. 13, N.º 12, enero de 1977.

³⁷Véase J. Marcus Fleming y Lorette Boissonneault, “Money Supply and Imports”, en *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1977, p. 145; y Yung Chul Park, “The Variability of Velocity: An International Comparison”, en *IMF Staff Papers*, noviembre de 1977.

tipo de cambio o de disminuciones importantes del ingreso real, puede dar resultados, y en otros la inminencia del caos económico hace que tal tratamiento sea casi inevitable. Si las relaciones políticas y sociales internas fueran coherentes, tales medidas se aceptarían sin agitación política. Pero hay por lo menos un igual número de casos en que dicha cohesión no

existe, y donde, por lo tanto, el tratamiento de choque sólo puede ser compatible con un gobierno autoritario. En tal caso la presión internacional en pro de la imposición de medidas drásticas puede acarrear consecuencias que son inaceptables desde todo punto de vista, incluido el económico.

IV

Condicionalidad y desequilibrio exógeno

Si bien es imprescindible reconsiderar ciertas características de los programas de estabilización tradicionales, incluso en casos de desequilibrio autogenerado, la validez de dichos programas es todavía más cuestionable cuando los problemas de balance de pagos son de origen externo o cuando los factores causales son de naturaleza estructural.

El *Informe Anual* del Fondo correspondiente a 1979 señalaba que el aumento total del déficit de balance de pagos de los países en desarrollo no exportadores de petróleo entre 1977 y 1979, estimado en unos 22 000 millones de dólares, obedecía a dos factores: el deterioro de las relaciones de intercambio y el costo de los servicios de la deuda externa.³⁸ Ambos hechos fueron el resultado de fuerzas ajenas al control de los países en desarrollo interesados.

La situación en 1979-1981 recuerda la existente en 1974-1975. También entonces los países en desarrollo, y muchos desarrollados, experimentaron déficit cuantiosos en su balance de pagos, debido sobre todo al deterioro de las relaciones de intercambio. En una nota presentada al Comité de los Veinte, en su reunión celebrada en Roma en enero de 1974, el Director Gerente indicaba que los países importadores de petróleo pronto tendrían que aceptar el deterioro de la cuenta corriente del balance de pagos, "puesto que las tentativas de eliminar el déficit corriente adicional provocado por el alza del petróleo mediante políticas deflacio-

nistas de la demanda, restricciones a las importaciones y devaluación del tipo de cambio, sólo servirían para trasladar los problemas de pago de un país importador de petróleo a otro y perjudicar el comercio mundial y la actividad económica".³⁹ Posteriormente, en su comunicado de 13 de junio de 1974, el Comité de los Veinte señalaba que, "como consecuencia de la inflación, la situación energética y otras condiciones inestables, muchos países experimentaban grandes déficit en cuenta corriente que debían financiarse. El Comité reconocía la necesidad de una cooperación mantenida para garantizar un financiamiento apropiado sin amagar el funcionamiento expedito de los mercados financieros privados y *para evitar el peligro de acciones de ajuste que sólo trasladaran el problema a otros países*".⁴⁰

Estas fueron las consideraciones que en 1974-1975 avalaron la decisión de establecer un servicio financiero del petróleo para prestar asistencia al balance de pagos con condicionalidad escasa. A todo miembro del Fondo que girara con cargo al servicio del petróleo se le pedía que cooperara con el Fondo en la búsqueda de soluciones apropiadas para su problema de balance de pagos. Este era el mismo nivel de condicionalidad que regía para el SFC.

Consideraciones muy similares rigen para

³⁸FMI, *Annual Report 1974*, pp. 25-26.

⁴⁰FMI, *International Monetary Reform: Documents of the Committee of Twenty*, Washington, D.C., 1974, p. 221. El subrayado es del autor.

³⁸*Op. cit.*, p. 23.

la situación vigente en 1980. Otra vez el alza reciente del petróleo, junto con la inflación general, ha repercutido bastante en el balance de pagos de numerosos países. Y nuevamente, como en 1974-1975, interesa que los países deficitarios no adopten políticas que sólo agraven los problemas de otros países. Pero mientras en 1974-1975 se reconocía que a los países que incurrían en déficit de balance de pagos por el alza del petróleo no debía obligárseles a efectuar un ajuste inmediato, en 1980 los giros con cargo al servicio de financiamiento suplementario conllevan todas las exigencias de la condicionalidad del crédito en los tramos superiores. No obstante, tan cierto es en 1980 como lo era en 1974-1975 que el resultado inevitable de imponer una reducción excesiva de gastos a los países deficitarios, mientras se mantienen los excedentes de los países exportadores de petróleo, es que los déficit simplemente se traspasan de país a país. Y por tanto, la deflación acumulativa así generada por el proceso de ajuste se superpone y refuerza la deflación primaria derivada de la recesión comercial en los países industriales.

El ajuste a las nuevas alzas del petróleo en cualquier sentido real y perdurable no puede lograrse en poco tiempo. La clase de tratamiento de choque que suele considerarse aconsejable para disminuir la demanda excesiva es prácticamente inútil en las actuales circunstancias, que exigen adaptar la economía a un nuevo nivel en los términos de intercambio de la energía.

En cierto sentido la situación en 1980 es más difícil aun que la de 1974-1975. Los países que obtenían acceso fácil a los mercados de capital privado en 1974-1975 ya no podrán aspirar a tanto⁴¹ debido a la inquietud creciente entre los bancos comerciales acerca de los riesgos que ello implica y la restricción del crédito en los grandes países industriales. Por otra parte, los países de menores ingresos tienen que depender de fuentes oficiales de financiamiento, cuyo componente bilateral ha sido mermado como parte de un proceso de reduc-

ción presupuestaria en los países oferentes. Estas consideraciones señalan la necesidad de un aumento sustancial de la corriente de recursos a los países en desarrollo por parte de las instituciones multilaterales —el Fondo, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales— en condiciones que permitan mantener las tasas de crecimiento y acelerar los programas de ajuste estructural.

Como se ha señalado, el Fondo persiste en negarse a aceptar la propuesta de que el origen de las perturbaciones del balance de pagos sea un factor decisivo para determinar el modo apropiado de abordarlas. Se aduce que si esa perturbación es de carácter duradero o permanente, poca importancia tiene que sea de origen interno o externo. Cuando ha ocurrido un cambio permanente, como en el caso del alza de los precios reales del petróleo, los ajustes de las políticas internas serán inevitables.

Nadie discute que los cambios permanentes, como los sucedidos en los términos de intercambio de la energía, requieren ajustes en los países deficitarios. Pero lo importante es que el proceso de ajuste que se les pide no es el clásico destinado a frenar la demanda interna excesiva. Se ocupa mucho más de la necesidad de introducir cambios estructurales en la economía, cambios que conducirán, por ejemplo, al ahorro de combustibles importados, o que redistribuirán los recursos nacionales de modo que logren el equilibrio externo sin perturbar demasiado el crecimiento y el empleo internos. La experiencia de la década de 1970 pone de relieve los efectos adversos sobre el crecimiento y el desarrollo a largo plazo que pueden ocurrir al condensar el proceso de ajuste del balance de pagos en un lapso muy corto. Es evidente que el período de ajuste fue demasiado breve para muchos países y que mucho se hizo sentir la falta de recursos oficiales adecuados para apoyar el balance de pagos a mediano plazo.

A fin de poder dilatar el período de ajuste en casos apropiados, los ministros de hacienda de los países en desarrollo, reunidos en Belgrado el 29 de septiembre de 1979, aprobaron una propuesta para establecer un servicio a mediano plazo que apoyara el balance de pagos con una condicionalidad mínima en casos de déficit exógenos que exijan un ajuste estructural.

⁴¹Se cree que los préstamos bancarios netos a los países en desarrollo no exportadores de petróleo en 1974-1978 han sobrepasado los 100 mil millones de dólares.

ral. Este servicio debería tener como una de sus características esenciales una cuenta para la subvención de intereses destinada a los países en desarrollo de bajos ingresos.

Hay indicios en el FMI y el Banco Mundial de que se reconoce en cierto modo la necesidad de modificar algunas de las ideas tradicionales acerca del ajuste. Así, el Banco Mundial ha creado un nuevo servicio con cargo al cual se pueden otorgar préstamos para respaldar programas de ajuste estructural, aunque aún no queda claro si las condiciones que regirán esos préstamos serán adecuadas, y en todo caso el monto de los recursos disponibles por ahora para dicho fin es escaso.

Asimismo, se advierten nuevas orientaciones de importancia en el pensamiento del FMI. En particular, la dirección del Fondo reconoce ahora que en vista de la magnitud de los problemas de ajuste que encaran muchos miembros y la orientación estructural de las políticas necesarias, el ajuste tendrá que producirse durante un período más prolongado que el habitual. Según esa dirección tendría que haber una secuencia de programas consecutivos durante varios años, en que el Fondo proporcionaría asistencia para períodos relativamente largos en virtud de acuerdos sucesivos. El Fondo reconoce asimismo que en las condiciones actuales las medidas orientadas hacia la oferta podrían tener más relevancia que el manejo tradicional de la demanda para superar las dificultades de balance de pagos.

Las nuevas ideas de la dirección del FMI, si son ratificadas por los gobiernos, representarán un avance importante que revela el ánimo de reexaminar algunas de las hipótesis fundamentales que explican el trato previo dado por el Fondo a los problemas de estabilización. A su vez, se necesitará hacer más luz en el asunto antes de que las nuevas ideas puedan traducirse en directrices operativas. Cabe sospechar que se tropezará con dificultades especiales para establecer criterios de desempeño compatibles con los nuevos conceptos. Antes, por ejemplo, el criterio de desempeño más importante en la mayoría, por no decir todos, de los acuerdos de derechos de giro, era la existencia de un tope para los activos internos netos del Banco Central o del sistema bancario, que solía acompañarse de un subtope para el crédito

otorgado al gobierno por el Banco Central o el sistema bancario.

La vigilancia de cómo un país cumple un conjunto de objetivos cuantitativos constituye un elemento tradicional del FMI para supervisar los programas de estabilización, elemento que no puede adaptarse con facilidad a un enfoque diferente en que el ajuste estructural es el objetivo básico y no la reducción de la demanda efectiva. Tal vez, el Fondo tienda a seguir basándose en indicadores de manejo de la demanda incluso en situaciones en que el objetivo primordial de un programa de estabilización sea muy diferente.

Esto se debe a que el ajuste estructural no se presta al tipo de medición cuantitativa ni a los objetivos precisos propios de la oferta monetaria. Si el Fondo piensa seriamente empeñarse en un nuevo tipo de asistencia al balance de pagos tendría que emplear nuevos métodos de control.

En consecuencia, el carácter y el origen de los problemas de balance de pagos —sobre todo, la cuestión de si son endógenos o exógenos— deberían tenerse muy presentes para determinar la estrategia de ajuste que debe adoptarse. Además, la distribución de la carga del ajuste entre los países no puede separarse de la cuestión de la responsabilidad por los factores que lo hacen necesario. Esta idea esencial quedó inscrita en el Convenio Constitutivo del Fondo como la cláusula de la moneda escasa. Asimismo, fue éste el concepto fundamental que inspiró al Comité de los Veinte para tratar de encontrar un medio objetivo de determinar la distribución de las obligaciones de ajuste entre países excedentarios y deficitarios así como entre el centro de reservas y el resto del mundo.

De hecho, una actitud pasiva frente a la distribución de la carga del ajuste no equivale en modo alguno a una actitud imparcial u objetiva. Sugerir que, sea la perturbación de origen interno o externo, es el país deficitario el que debe aceptar toda la carga del ajuste, es zanjar el asunto de la responsabilidad en forma tan definitiva como si el asunto se hubiera tratado en forma directa en vez de indirecta. Tal actitud equivale a decir que los países que tienen el poder de traspasar la carga tienen derecho a hacerlo. Y es precisamente este tipo de enfoque

el que culminó, en la década de 1970, con la imposición de una carga de ajuste sobre los países más pobres y débiles fuera de toda proporción con la responsabilidad que les incumbía por el desequilibrio que había surgido.

El avance conceptual aparecido últimamente en la dirección del Fondo acerca del problema actual de reciclaje contiene el potencial para uno de los cambios más importantes y constructivos de la política del FMI desde la época de Bretton Woods. Pero cabe subrayar la palabra 'potencial', porque por ahora sólo se

han elaborado ideas que no se han traducido aún en acciones prácticas. Además, si bien el vuelco conceptual es importante no incluye aún la aceptación de la diferencia capital entre perturbaciones de balance de pagos generadas interna o externamente. Sólo cabe aguardar que no tardarán en aparecer nuevas políticas y prácticas del Fondo. Indudablemente la gravedad de la situación económica mundial actual y los enormes desequilibrios que han surgido justifican una acción tanto ágil como innovadora.

La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo*

*Raúl Prebisch***

En diversos ensayos, aparecidos sobre todo en esta misma *Revista*, el autor ha ido dando forma a su visión madura de la estructura y los cambios económicos, sociales y políticos de América Latina. En ese proceso de elaboración, que procura alcanzar una creciente profundidad y coherencia, este artículo representa un hito importante pues constituye una apretada síntesis de sus principales ideas, las que se despliegan en tres ámbitos íntimamente vinculados entre sí.

Por un lado, retoma su antigua preocupación por las relaciones entre centros y periferia, analizándola a la luz de algunos rasgos salientes de la situación contemporánea; el tema tiene a su juicio la mayor significación porque la naturaleza de esas relaciones condiciona, limita y orienta las modalidades y posibilidades de desarrollo de los países de América Latina. Por otro, penetra en el estudio de la dinámica interna del capitalismo periférico con el objeto de desentrañar sus principales componentes, contradicciones y tendencias. En este sentido, afirma que sus propias contradicciones internas impulsan al capitalismo periférico hacia crisis estructurales, de las cuales sólo consigue salir apelando a regímenes políticos autoritarios. De esta tesis deriva un corolario que constituye el punto de partida del tercer ámbito de su pensamiento: una solución estable y democrática de esas crisis estructurales requiere una transformación profunda de los fundamentos del capitalismo periférico, en especial, de sus formas predominantes de apropiación y uso del excedente. Como una contribución a las reflexiones sobre este controvertido tema esboza los lineamientos de su teoría de la transformación, los que se orientan por la esperanza de encontrar una síntesis entre los ideales liberales y socialistas.

*Este artículo fue preparado para los Seminarios sobre políticas para el desarrollo latinoamericano realizados entre septiembre de 1980 y mayo de 1981 por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno de México. Una versión preliminar se presentó al Sexto Congreso Mundial de Economistas, México, agosto de 1980.

** Director de la *Revista de la CEPAL*.

I

La dinámica de los centros

El desarrollo periférico es parte integrante del sistema mundial del capitalismo, pero se desenvuelve en condiciones muy diferentes a las de los centros, de donde surge la especificidad del capitalismo periférico.

La técnica tiene en ello un papel primordial. Conforme se desenvuelve en los centros sobrevienen continuas mutaciones en su estructura social, como así también en los países periféricos cuando penetra en ellos esa misma técnica con gran retardo; se modifican en forma correspondiente las relaciones entre unos y otros.

A través de esas continuas mutaciones nótanse ciertas constantes de gran significación. Mencionaremos las principales.

La dinámica de los centros, si bien tiene considerable influencia en el desarrollo periférico, es de alcance limitado, debido a la índole centrípeta del capitalismo. En efecto, esa dinámica sólo impulsa al desarrollo periférico en la medida que atañe al interés de los grupos dominantes de los centros.

La índole centrípeta del capitalismo se manifiesta persistentemente en las relaciones entre los centros y la periferia. En los primeros se origina el progreso técnico y tiende a concentrarse en ellos el fruto de la creciente productividad que trae consigo. A favor de la demanda creciente que acompaña al incremento de productividad se concentra también allí la industrialización, aguijada por incesantes innovaciones tecnológicas que diversifican más y más la producción de bienes y servicios.

Así pues, en el curso espontáneo del desarrollo la periferia tiende a quedar al margen de ese proceso de industrialización en la evolución histórica del capitalismo.

Más que a un designio de exclusión, este fenómeno es la consecuencia del juego de las leyes del mercado en el plano internacional.

Y más tarde, cuando se industrializa a consecuencia de crisis internacionales, la periferia tiende también a quedar excluida del caudaloso intercambio industrial de los centros. La

periferia ha tenido que aprender a exportar y lo está haciendo notablemente por su propio esfuerzo, puesto que las transnacionales han contribuido mucho más a la internacionalización de las formas de consumo que a la internacionalización de la producción mediante el intercambio con los centros.

Explícate así en gran parte la tendencia inmanente al desequilibrio exterior que se ha presentado y sigue presentándose en el desarrollo periférico: se ha tratado de contrarrestar esta tendencia con la sustitución de importaciones primero, y después con la exportación de manufacturas.

Los centros distan mucho de estimular este proceso mediante ciertos cambios en su estructura productiva. Y en la medida en que no abren sus puertas a las importaciones industriales de la periferia la obligan a continuar sustituyendo importaciones. La sustitución no responde a una preferencia doctrinaria: es una imposición de la índole centrípeta del capitalismo. Sólo que se ha venido cumpliendo dentro de estrechos compartimientos nacionales, en desmedro de su economicidad y del vigor del desarrollo.

Ese interés económico de los grupos dominantes de los centros se combina con intereses estratégicos, ideológicos y políticos que forman en los centros una constelación de donde dimanan obstinados fenómenos de dependencia en las relaciones centro-periferia.

En estas relaciones se articula el interés económico de aquellos grupos dominantes de los centros con los de los países periféricos, y en el juego de estas relaciones de poder gravita poderosamente la superioridad técnica y económica de los primeros. Las mutaciones estructurales que acompañan a la evolución y propagación de la técnica tienen gran importancia. En la periferia, además de la significación de

estas mutaciones en su propio desarrollo, ellas traen con el andar del tiempo ciertas presiones perturbadoras cuando las tendencias conflictivas internas que caracterizan al desarrollo desbordan hacia los centros y suscitan allí la reacción adversa de aquella constelación hegemónica. Patente manifestación de aquellos fenómenos de dependencia.

Sigue prevaleciendo en los centros, lo mismo que en la periferia, el interés económico de los grupos dominantes. No podría negarse su eficacia en el ámbito del mercado, tanto en el plano nacional como internacional. Pero el mercado, a pesar de su enorme importancia económica y política, no es, ni podría ser, el supremo regulador del desarrollo de la periferia y sus relaciones con los centros.

Ello es muy claro en la crisis presente de estos últimos. El mercado no ha podido responder a la ambivalencia de la técnica. Ha sido ésta un factor imponderable de bienestar material, pero ha traído también la explotación irresponsable de recursos naturales agotables y el deterioro impresionante de la biosfera, aparte de otras serias consecuencias.

Tampoco han resuelto las leyes del mercado las grandes fallas en las relaciones centro-periferia. Ni mucho menos las tendencias excluyentes y conflictivas del desarrollo periférico.

Hay que combinar las decisiones individuales en el mercado con decisiones colectivas fuera del mercado que se sobrepongan al interés de los grupos dominantes. Pero se necesita en todo ello una gran visión, una visión transformadora, tanto en el desarrollo periférico como en aquellas relaciones con los centros. Visión inspirada en designios de largo alcance en que se conjuguen previsoramente consideraciones económicas, sociales y políticas.

II

La dinámica interna del capitalismo periférico

La dinámica de los centros no tiende a penetrar profundamente en la estructura social de la periferia; es una dinámica limitada.

En contraste con todo ello, los centros propagan e irradian en la periferia sus técnicas, formas de consumo y existencia, sus institucio-

nes, ideas e ideologías. El capitalismo periférico se inspira cada vez más en los centros y tiende a desenvolverse a su imagen y semejanza.

Este desarrollo imitativo se desenvuelve tardíamente en una estructura social que presenta importantes disparidades con la estructura evolucionada de los centros.

La técnica penetra gracias a la acumulación de capital, así en medios físicos como en formación humana. A medida que se desenvuelve este proceso se operan continuas mutaciones en dicha estructura, la cual abarca una serie de estructuras parciales vinculadas entre sí por estrechas relaciones de interdependencia; las estructuras técnicas, productivas y ocupacionales, la estructura de poder y la estructura distributiva. El análisis de esas mutaciones es indispensable para desentrañar la compleja dinámica interna del capitalismo periférico.

1. *Mutaciones estructurales, excedente y acumulación*

La penetración de la técnica va creando capas sucesivas de creciente productividad y eficacia que se superponen a capas técnicas precedentes de menor productividad y eficacia, y en el fondo de esta estructura técnica suelen persistir todavía capas precapitalistas o semicapitalistas. Estos cambios en la estructura técnica van acompañados de cambios en la estructura de ocupación, pues se desplaza continuamente la fuerza de trabajo desde las capas de menor a las de mayor productividad. Pero la estructura de ingresos no evoluciona de manera coherente con los cambios técnicos y ocupacionales. Así, pues, la gran masa de la fuerza de trabajo no aumenta sus remuneraciones correlativamente al aumento de productividad en el juego de las fuerzas del mercado.

Esto se explica por la competencia regresiva de la nueva fuerza de trabajo que trata de incorporarse a la actividad productiva que se encuentra en aquellas capas técnicas de baja productividad, o está desocupada. Sólo se transfiere parte del fruto del progreso técnico a una proporción limitada de la fuerza de trabajo que, sobre todo por su poder social, ha podido

adquirir las calificaciones cada vez mayores exigidas por la técnica.

La parte del fruto de la creciente productividad que no se transfiere constituye el excedente, el que es apropiado principalmente por los estratos sociales superiores en donde se concentra la mayor parte del capital en bienes físicos, así como la propiedad de la tierra.

El excedente no tiende a desaparecer mediante el descenso de los precios por la competencia entre empresas —aunque fuera irrestricta— sino que se retiene y circula en ellas. Se trata de un fenómeno estructural y dinámico. El crecimiento de la producción de bienes finales, gracias a la continua acumulación de capital, exige acrecentar anticipadamente la producción en proceso, de la cual surgirán cierto tiempo después los bienes finales. Y para ello las empresas pagan crecientes ingresos, de donde surge la mayor demanda que absorbe, sin descensos de los precios, la oferta final aumentada por el incremento de la productividad.

En verdad, los ingresos que así se pagan en las sucesivas etapas del proceso (incluido el excedente), gracias a la creación de dinero, son muy superiores a los requeridos para que los precios no descendan. Esto se explica porque sólo una parte de tales ingresos se traduce inmediatamente en demanda de bienes finales. Otra parte se desvía hacia la demanda de servicios, así en el mercado como en la órbita del Estado; circula allí y retorna gradualmente hacia la demanda de bienes. Además de los ingresos que se pagan a los factores productivos las empresas adquieren bienes importados, y así los países de donde provienen recuperan los ingresos que pagaron en su producción más el excedente correspondiente. Con las exportaciones ocurre lo contrario.

No hay correspondencia estricta entre la demanda de bienes y la oferta, pero los desajustes se corrigen espontáneamente o por la intervención previsor y correctiva de la autoridad monetaria cuando no se ha desenvuelto aún el poder de compartimiento del excedente.

La desigual distribución del ingreso en favor de los estratos superiores promueve en ellos la imitación de las formas de consumo de los centros que tiende a propagarse a los estratos intermedios. La sociedad privilegiada de consumo que así se desenvuelve, significa un

considerable desperdicio del potencial de acumulación de capital.

Este desperdicio no sólo se manifiesta en la cuantía del capital sino también en su composición. En efecto, gracias a las técnicas que acrecientan la productividad y el ingreso, y en estrecha combinación con aquéllas, se emplean técnicas que diversifican incesantemente la producción de bienes y servicios. Al ocurrir este cambio en la estructura productiva, junto a otras formas de inversión, se eleva la proporción de capital no reproductivo sin que se acreciente la productividad ni se multiplique el empleo, en detrimento del capital reproductivo necesario para impulsar el desarrollo.

Estos fenómenos inherentes a la lógica interna del capitalismo de los centros acontecen prematuramente en la periferia debido a la gran desigualdad distributiva.

A todo esto, y también en desmedro de la acumulación, se agrega la succión exagerada de ingresos por parte de los centros, especialmente por obra de las transnacionales, en virtud de su superioridad técnica y económica y el poder hegemónico de aquéllos.

Esta insuficiente y frustrada acumulación de capital reproductivo, que se agrava por la tendencia hacia la hipertrofia del Estado y el crecimiento extraordinario de la población, explican primordialmente que el sistema no pueda absorber con intensidad los estratos inferiores de la estructura social y hacer frente a otras manifestaciones de redundancia de fuerza de trabajo. Tal es la tendencia excluyente del sistema.

En la agricultura prevalecen dichos estratos inferiores, y como la demanda de bienes agrícolas apenas se diversifica, la fuerza de trabajo tiende a desplazarse hacia otras actividades. Sin embargo, dada la insuficiencia absorbente del sistema, acontece un serio fenómeno de redundancia que explica el deterioro relativo de los ingresos de la fuerza de trabajo en la agricultura.

Mientras perdura esa insuficiencia absorbente, el progreso técnico de la agricultura no tiene la virtud de elevar esos ingresos y corregir su deterioro relativo. Antes bien, tiende a perjudicar la relación de precios cuando la producción sobrepasa la demanda. Tal es la tendencia que suele presentarse sobre todo en las expor-

taciones agrícolas y que lleva a frenar su expansión en desmedro del desarrollo.

2. *Cambios en la estructura del poder y crisis del sistema*

Conforme la técnica va penetrando en la estructura social sobrevienen mutaciones que se reflejan en la estructura del poder. Se amplían los estratos intermedios y, a medida que avanza el proceso de democratización, su poder sindical y político se despliega y contrapone cada vez más al poder económico de quienes, sobre todo en los estratos superiores, concentran la mayor parte de los medios productivos. Asimismo, en esos estratos se encuentra principalmente la fuerza de trabajo con poder social. Estas relaciones de poder entre estratos superiores e intermedios se manifiestan tanto en la órbita del mercado como en la del Estado. Se desenvuelve de esta manera una presión cada vez mayor para compartir los frutos del incremento de productividad.

Esta doble presión se manifiesta en gran parte a través de cierto aumento de las remuneraciones de la fuerza de trabajo, sea para mejorar su participación en el fruto de la productividad, o para resarcirse de la incidencia desfavorable de ciertos factores, sobre todo de las cargas fiscales que recaen, directa o indirectamente, sobre aquélla y con las cuales el Estado hace frente a la tendencia a su hipertrofia.

El poder burocrático y el militar tienen su propia dinámica en el aparato del Estado, apoyada en el poder político, principalmente de los estratos intermedios. Y a favor de ella se despliegan las actividades estatales más allá de consideraciones de economicidad, tanto en lo que concierne a la cuantía y diversificación de sus servicios como a la absorción espuria de fuerza de trabajo.

De esta manera el Estado, mediante el crecimiento del empleo y los servicios sociales, trata de corregir la insuficiencia absorbente del sistema y su inequidad distributiva; lo cual es un factor importante en su hipertrofia.

Expresado lo anterior en pocas palabras: la distribución del fruto de la creciente productividad del sistema es fundamentalmente el resultado del juego cambiante de las relaciones de poder, sin excluir, desde luego, las diferen-

cias individuales de capacidad y dinamismo.

A medida que se fortalece el poder de compartimiento de la fuerza de trabajo y ésta adquiere aptitud para resarcirse de las cargas fiscales y de la incidencia de otros factores, el aumento de remuneraciones tiende a sobrepasar la disminución de los costos de las empresas provenientes de sucesivos incrementos de productividad. El exceso tiende entonces a trasladarse a los precios, y a ello siguen nuevos aumentos de remuneraciones en la consabida espiral inflacionaria.

En tales condiciones, para que pueda absorberse la oferta, acrecentada por el mayor costo, es indispensable que la demanda y los ingresos de donde surge crezcan correlativamente.

Si la autoridad monetaria se resiste a la creación necesaria de dinero, a fin de evitar o contrarrestar la espiral, se vuelve insuficiente el crecimiento de la demanda para hacer frente al de la producción final. Sobreviene así el receso de la economía y este fenómeno se prolongará hasta que aquélla cambie de actitud y los precios puedan subir conforme a los mayores costos. El alza de precios permite que el excedente vuelva a subir por nuevos aumentos de productividad, pero sólo momentáneamente, pues la elevación posterior de las remuneraciones lo comprime otra vez. Disminuye, así, la acumulación con adversas consecuencias sobre el desarrollo, además de los trastornos que trae consigo la exacerbación de la pugna distributiva.

Adviértase, sin embargo, que estos fenómenos ocurren cuando gracias al proceso de democratización se desenvuelve cada vez más el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, tanto en la órbita del mercado como en la del Estado, y los gastos de éste se elevan cada vez más por su propia dinámica.

En tales condiciones la espiral se vuelve inherente al desarrollo periférico. Y las reglas convencionales del juego monetario resultan impotentes para evitarla o suprimirla.

Estas reglas tienen gran validez cuando no existe, o es muy incipiente, el poder redistributivo (de compartimiento y resarcimiento). Esto ocurre cuando el proceso de democratización es muy débil o se encuentra trabado o manipu-

lado por los grupos dominantes: democracia aparente y no sustantiva.

Tal es la índole de la crisis del sistema cuando el juego arbitrario de relaciones de poder cobra gran impulso. Acontece este fenómeno en el curso avanzado del desarrollo periférico. La crisis del sistema puede postergarse por un tiempo más o menos largo, sobre todo cuando se dispone de cuantiosos recursos provenientes de la explotación de una riqueza natural no renovable.

El poder político de los estratos superiores, que parecía ir declinando con el avance democrático, irrumpe nuevamente cuando los trastornos provocados por la crisis inflacionaria traen consigo el desquicio económico y la desintegración social. Sobreviene entonces el empleo de la fuerza, que permite quebrar el poder sindical y político de los estratos desfavorecidos.

Si quienes tienen el poder militar en sus manos no se encuentran necesariamente bajo el dominio del poder económico y político de los estratos superiores, cabe preguntarse por qué intervienen para servir a la sociedad privilegiada de consumo. Hay por cierto aquí un juego complejo de factores. Mas, la explicación fundamental radica en que, al tener los estratos superiores la clave dinámica de tal sistema, esto es la capacidad de acumular capital, se impone dejarles actuar en el afán de restablecer la regularidad del desarrollo, pero es ingente el costo social, además del costo político.

Acontece, en efecto, la quiebra del liberalismo democrático mientras suelen florecer las ideas del liberalismo económico, un liberalismo falseado que, lejos de traer la difusión de los frutos del desarrollo, consolida flagrantemente la inequidad social.

No se ha logrado aún en la periferia latinoamericana asentar sólidamente el liberalismo democrático. Bien conocemos sus vicisitudes, sus avances promisorios y penosos retrocesos. Pero el pasado no sabría explicarlo todo; aparecen nuevos y complejos elementos a medida que se operan las mutaciones de la estructura social. Y el empleo de la fuerza adquiere una significación distinta de la que poseía en otros tiempos: la de traer ese divorcio absoluto entre el liberalismo democrático y el liberalismo eco-

nómico, a pesar de haber surgido ambos de la misma vertiente filosófica.

3. *La gran paradoja del excedente*

De las consideraciones previas se desprenden conclusiones muy importantes, acaso las más importantes de nuestra interpretación del capitalismo periférico.

El excedente está sujeto a dos movimientos opuestos. Por un lado, crece por incrementos sucesivos de productividad. Por otro, decrece por la presión de compartimiento proveniente del mercado y del Estado. El sistema funciona regularmente mientras crece en forma continua el excedente como resultado de esos dos movimientos.

Gracias a ello, los estratos superiores, que concentran la mayor parte de los medios productivos, pueden acrecentar la acumulación de capital y a la vez su consumo privilegiado. Tienen en sus manos la clave dinámica del sistema.

Esta condición esencial se cumple mientras el compartimiento del excedente, tanto en la órbita del mercado como en la del Estado en el juego de relaciones de poder, se hace a expensas de sucesivos incrementos de productividad. El excedente seguirá aumentando si bien con un ritmo decreciente. Pero el compartimiento no puede pasar el límite más allá del cual el excedente comenzaría a decrecer.

Sin embargo, en ese límite el excedente habría llegado a su más elevada proporción en relación al producto global. ¿Por qué no podría seguir mejorando el compartimiento cuando habría gran margen para hacerlo comprimiendo el excedente?

Aquí está el punto vulnerable del régimen de distribución y acumulación, pues si la presión de compartimiento sobrepasa al incremento de productividad, el alza del costo de los bienes lleva a las empresas a elevar los precios.

Sin duda que el excedente global permitiría un compartimiento mucho mayor a expensas de su cuantía, pero nada hay en el sistema que lleve a hacerlo. Se concibe que las empresas tomen una parte del excedente y lo transfieran a la fuerza de trabajo sin elevar los costos; se

trataría de una participación directa en el excedente. Pero el sistema no funciona así. Toda elevación de las remuneraciones, más allá del incremento de productividad, eleva los costos con las consecuencias mencionadas.

Ahora bien, no toda la presión de compartimiento se manifiesta en alza de remuneraciones. Como se ha dicho, el Estado, a fin de compartir el excedente, acude a cargas que recaen sobre la fuerza de trabajo y llevan a ésta a resarcirse mediante mayores remuneraciones. Pero el Estado tiene también la posibilidad de recurrir a impuestos que graven directamente el excedente o los ingresos de grupos sociales de los estratos superiores que no tienen capacidad para resarcirse. Estos impuestos no se trasladan a los costos, pero si su cuantía comprime el excedente se debilita el ritmo de acumulación y de crecimiento, acentuando las tendencias excluyentes y conflictivas.

Por donde se mire este problema no tiene solución dentro del sistema, toda vez que se fortalece el poder de redistribución en el curso avanzado del proceso de democratización. O se cae en la espiral inflacionaria, si el compartimiento redundo en aumento de los costos de producción —lo cual, además del trastorno que la espiral trae consigo, vulnera la dinámica del excedente— o se toma directamente una parte del excedente, también con consecuencias dinámicas adversas, que tarde o temprano deberán resolverse con expedientes inflacionarios. Por más que se piense, las reglas del juego del capitalismo periférico no permiten atacar sus dos grandes fallas. Ni su sentido excluyente, que sólo podría corregirse con una más intensa acumulación de capital a expensas de los estratos privilegiados y de los ingresos que se transfieren a los centros, ni su sentido conflictivo que se acentúa cada vez más en el juego irrestricto de relaciones de poder.

Hay en todo esto una gran paradoja. Cuando se acrecienta el excedente hasta llegar a sus máximas dimensiones y continúa la presión de compartimiento, el sistema reacciona tratando de seguir acrecentando el excedente. Y para lograr este objetivo se recurre al empleo de la fuerza. Sin embargo, el empleo de la fuerza no es una solución; no hay otra solución que la transformación del sistema.

4. *Crisis del sistema y empleo de la fuerza*

Dada la índole del sistema, en el curso avanzado del desarrollo periférico y del proceso de democratización, no resulta posible conjurar la tendencia a la crisis. Pues en la lógica interna del sistema no hay forma perdurable de evitar que la presión de compartimiento perjudique el papel dinámico del excedente y lleve fatalmente a la espiral inflacionaria.

El restablecimiento de la dinámica del sistema, que se procura conseguir con el empleo de la fuerza, está expuesto a serias perturbaciones en las cuales suelen combinarse ciertas inconsistencias teóricas con incongruencias prácticas.

Sin embargo, si el sistema es manejado con

destreza, sobre todo en condiciones exteriores favorables, podrían lograrse altas tasas de acumulación y de desarrollo con notable prosperidad de los estratos sociales favorecidos, pero a costa de una fuerte compresión de los ingresos de una parte considerable de la fuerza de trabajo.

Pero se estaría muy lejos de corregir a fondo la índole excluyente y conflictiva del sistema. Y al reanudarse tarde o temprano el proceso de democratización, la presión de compartimiento tendería a llevar al sistema a un nuevo ciclo político, agravado por la deformación que habría sufrido la estructura productiva para responder a la exaltación de la sociedad privilegiada de consumo.

III

Hacia una teoría de la transformación

1. *Las dos opciones transformadoras*

El régimen de acumulación y distribución del fruto del progreso técnico no obedece a ningún principio regulador desde el punto de vista del interés colectivo. Si es arbitraria la apropiación cuando imperan las leyes del mercado, también lo es la redistribución cuando el poder político y sindical se contraponen a aquellas leyes.

Por ello es imprescindible que el Estado regule el uso social del excedente, para acrecentar el ritmo de acumulación y corregir progresivamente las disparidades distributivas de carácter estructural, distintas de las disparidades funcionales.

En el fondo, sólo hay dos formas en que el Estado puede ejercer su acción reguladora: que tome en sus manos la propiedad y gestión de los medios productivos, de donde surge el excedente; o que use el excedente con racionalidad colectiva sin concentrar la propiedad en sus manos.

Trátase de dos opciones fundamentalmente diferentes por su significación política y económica. Me inclino por la segunda debido a dos consideraciones primordiales. Por un lado,

porque las grandes fallas del sistema no radican en la propiedad privada en sí misma sino en la apropiación privada del excedente y en las consecuencias nocivas de la concentración de los medios productivos. Por otro, porque la primera opción es incompatible con el concepto primordial de democracia y de derechos humanos que le son inherentes, en tanto que la segunda hace posible la plena compatibilidad de este concepto, en la teoría y en la praxis, con el vigor del desarrollo y la equidad distributiva.

2. *La difusión del capital y la gestión autónoma*

La transformación del sistema exige, ineludiblemente, elevar el ritmo de acumulación de capital reproductivo sobre todo a expensas del consumo de los estratos superiores. El uso social del excedente permite hacerlo difundiendo la propiedad del capital a la fuerza de trabajo gracias al excedente de las grandes empresas que concentran la mayor parte de los medios productivos.

En el resto de las empresas, la mayor acumulación se haría por los mismos propietarios, pero a medida que se sube en la escala de capital una proporción creciente tendría que corresponder a la fuerza de trabajo, a fin de evitar la concentración.

El cambio en la composición social del capital que así iría aconteciendo en las grandes empresas tendría que ir acompañado por la participación progresiva del capital hasta llegar a la gestión autónoma. Ciertos principios de este tipo de gestión podrían seguirse también en las empresas del Estado, en condiciones especiales que las justifiquen.

Estos lineamientos atañen a países que han llegado a fases avanzadas de su desarrollo; en fases menos avanzadas, el uso social del excedente podría asumir formas diferentes. De todos modos, en uno y otro caso, habría que establecer adecuados incentivos para que estas transformaciones puedan cumplirse sin grandes trastornos.

Esta última preocupación podría llevar a soluciones intermedias, una de las cuales podría consistir en promover la mayor acumulación, aun en las grandes empresas, en las mismas manos en que se realiza actualmente, acompañada de medidas de redistribución de una parte del excedente.

3. *El mercado y la planificación*

En el nuevo sistema todas las empresas, cualquiera que fuera su índole, podrían desenvolverse libremente en el mercado, de acuerdo con ciertas condiciones básicas de carácter impersonal establecidas por la acción reguladora del Estado, tanto en lo que concierne al uso social del excedente como a otras responsabilidades de aquél.

Esta acción reguladora tiene que cumplir objetivos que el mercado no puede conseguir por sí mismo, pero que le permitirán lograr una gran eficacia económica, social y ecológica.

Los criterios que orienten la acción reguladora del Estado deben establecerse por medio de la planificación democrática. Planificación significa racionalidad colectiva, y esta racionalidad exige que el excedente se destine a acumular y redistribuir, así como a gastos e inversiones del Estado. La acumulación y la redistri-

bución están unidas estrechamente, pues al absorberse con creciente productividad la fuerza de trabajo de los estratos inferiores, así como la que el sistema emplea espuriamente, irían mejorando en forma progresiva la productividad y los ingresos. Se trata de una redistribución dinámica, acompañada de otras formas directas de mejoramiento social en respuesta a perentorias necesidades.

La planificación exige una tarea técnica de la mayor importancia, que no podría realizarse sin un alto grado de autonomía funcional; pero se trata de una tarea técnica, no tecnocrática, pues tiene que subordinarse a decisiones políticas tomadas democráticamente.

Todo ello exige transformaciones constitucionales en los mecanismos del Estado y nuevas reglas de juego que aseguren tanto estabilidad en el uso social del excedente como flexibilidad para responder a cambios importantes en la realidad.

4. *Síntesis de socialismo y liberalismo y estructura del poder*

La opción transformadora que se esboza en estas páginas representa una síntesis entre socialismo y liberalismo. Socialismo en cuanto el Estado regula democráticamente la acumulación y la distribución; liberalismo en cuanto consagra esencialmente la libertad económica, unida estrechamente a la libertad política en su versión filosófica primigenia.

Esta opción, como la que concentra la propiedad y la regulación en el Estado, requieren cambios muy importantes en la estructura del poder político. En el curso de las mutaciones de la estructura social al poder de los estratos superiores se contraponen el poder redistributivo de los estratos intermedios y, eventualmente, el de los inferiores. Pero este poder termina por estrellarse con aquel otro en la dinámica del sistema. Sin embargo, la crisis del sistema abre paso a su transformación, pues vuelve posible abatir el poder de los estratos superiores.

Estos cambios en la estructura del poder no podrían trasponer los límites de la periferia pues las relaciones de poder entre ella y los centros, bajo la hegemonía de estos últimos, sobre todo del centro dinámico principal del

capitalismo, no podrían transformarse a fondo por la sola acción periférica. El poder de los centros es considerable, y carece además de sentido de previsión, como lo están demostrando los graves trastornos de la biosfera. Acaso ella tenga la virtud —como ha solido acontecer en las grandes crisis de la historia— de persuadir a los centros acerca de la necesidad de un gran sentido de previsión en sus relaciones con la periferia, y también de un gran sentido de contención de su propio poder. Me inclino a pensar que de haberlo tenido el centro dinámico principal del capitalismo se habría evitado acaso el desquicio monetario internacional.

Se ha desvanecido el mito de la expansión planetaria del capitalismo, lo mismo que el del desarrollo de la periferia a imagen y semejanza de los centros. También se está desvaneciendo el mito de la virtud reguladora de las leyes del mercado.

Se necesitan grandes transformaciones, pero hay que saber para qué, cómo y para quién se transforma. Se necesita también una teoría de la transformación; estas páginas, inspiradas por una gran necesidad de controversia y esclarecimiento, se proponen contribuir a la formulación de esa teoría.

Sobre el capitalismo periférico y su transformación*

Comentario de Octavio Rodríguez

Introducción

Ya en dos oportunidades anteriores comenté, si bien parcialmente, algunos de los últimos trabajos de Raúl Prebisch. Ahora, en cambio, mis críticas pretenden ser más globales. La tarea no es fácil por cierto, puesto que sólo abordé los aspectos interpretativos de su argumentación contenidos en sus artículos publicados en la *Revista de la CEPAL*, números 1 y 6, y no su “teoría de la transformación”; aunque muy sugestiva, ésta puede considerarse en más de un sentido inconclusa, pues refleja un pensamiento en plena elaboración.

Para encarar una crítica global es necesario formarse una idea más o menos precisa de cómo se articulan los distintos argumentos de Prebisch respecto al modo de operar de las economías periféricas. Será ese el primer objetivo de mis comentarios: indicar cómo se organizan dichos argumentos.

Parecería que existen seis momentos, o seis análisis si se quiere, en la nueva interpreta-

ción, análisis que, por supuesto, están estrechamente relacionados entre sí. Los siguientes conceptos servirán más adelante para diferenciarlos: empleo, excedente, distribución, sociedad de consumo, crisis económica y política del sistema, y relaciones internacionales.

Un segundo objetivo será señalar algunos problemas técnicos que presenta la argumentación en cada uno de esos ámbitos. Se trata de nuevo de críticas parciales —‘tecniquerías’, dice Borges—, relativas por lo general a imprecisiones o inconsistencias que, con mayor o menor dificultad, pueden ser superadas, y cuya superación estimo contribuiría a hacer más claro y sólido el conjunto de la argumentación.

El tercer objetivo consistiría en presentar una crítica más global. Se trataría de señalar ciertas discrepancias sobre el modo de abordar los problemas del subdesarrollo, que en los nuevos trabajos de Prebisch se enfocan a partir de la esfera de la distribución.

I

Argumentos básicos

Intentaremos describir aquí, con suma brevedad, el núcleo central de la argumentación de los distintos ámbitos de análisis ya señalados.

Por razones de espacio sólo haré referencia a los cinco primeros.

a) *Empleo*

* Los comentarios a los trabajos de R. Prebisch aparecidos en este número de la *Revista* y en los dos anteriores forman parte de los formulados durante un seminario especial organizado por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México.

Para examinar los problemas del empleo existe un patrón de referencia implícito, el que se podría designar sintéticamente empleando la expresión ‘suficiencia dinámica’. La misma puede asociarse a los ritmos sectoriales y global

de acumulación requeridos para que, a medida que el progreso técnico penetra en la producción, la fuerza de trabajo se vaya desplazando, y vaya siendo reemplazada en sucesivas 'capas técnicas' de productividad más elevada, en cada una de las cuales se requiere mayor nivel de capacitación y se perciben mayores salarios. Esta base conceptual es más compleja que la contenida en los análisis tradicionales de la CEPAL, pues aquí se suprime el supuesto de homogeneidad de la fuerza de trabajo, y se elimina la diferenciación dicotómica, demasiado simple, entre sectores de productividad normal o modernos, y sectores de baja productividad, arcaicos y rezagados.

La explicación de la tendencia al desempleo se realiza por contraste con ese patrón de referencia implícito: en la periferia no se cumplen las condiciones de 'suficiencia dinámica', sino que se producen condiciones de 'insuficiencia dinámica'. En definitiva, esta última expresión alude a la exigüidad del ritmo de expansión de la demanda de fuerza de trabajo, comparado con el ritmo al que se expande la oferta.

¿Qué factores *básicos* juegan en la explicación de la tendencia al desempleo estructural? Por el lado de la demanda: la lenta acumulación de capital, asociada a la alta propensión a consumir de los estratos con capacidad de ahorro y la inadecuada tecnología generada en los centros, de elevada densidad de capital. Por el lado de la oferta: el rápido crecimiento de la población y de la población activa y la existencia de sectores llamados 'heterogéneos', donde la productividad de la fuerza de trabajo es muy baja.

Otros factores *adicionales* se vinculan con los problemas del empleo: los patrones de consumo asociados a la concentración del ingreso, que llevarían a producir bienes en cuya producción se utilizan técnicas de elevada densidad de capital; las formas que asume la inversión, así, por ejemplo, su distribución entre los activos directamente productivos y la construcción; y los desajustes e ineficiencias con que se realiza la capacitación de la fuerza de trabajo.

b) *Excedente*

Un corolario del análisis del empleo está en la base del concepto de excedente y de la

argumentación relacionada con dicho concepto. Como hay fuerza de trabajo empleada en condiciones de muy baja productividad, o bien fuerza de trabajo subempleada o desempleada, los salarios correspondientes a las calificaciones más bajas tienden a mantenerse a niveles muy reducidos. Esto, a su vez, tiende a deprimir los salarios del conjunto de la escala de calificaciones. Así pues, a medida que la mano de obra llega a capas técnicas de mayor productividad, los salarios respectivos no se elevan proporcionalmente al aumento de la productividad, sino a una menor tasa.

Un segundo corolario, a su vez derivado del precedente, sostiene que los mayores ingresos reales que los aumentos de productividad permiten y generan, no van a los asalariados sino en pequeña proporción, y por lo tanto se concentran en manos de los propietarios de los medios de producción, bajo la forma de excedente.

Los nuevos textos de Prebisch insisten sobre la naturaleza estructural del excedente. Creo que en el razonamiento que se acaba de sintetizar está la clave de esas afirmaciones: el excedente es *estructural* porque se genera a medida que el progreso técnico origina nuevas capas técnicas, penetrando y transformando la *estructura productiva*.

El concepto de excedente al que se acaba de hacer referencia, y se refiere fundamentalmente a fenómenos a largo plazo, debe diferenciarse del análisis del mecanismo económico que permite aumentar el excedente o, dicho con más precisión, que permite transformar los aumentos de la productividad en ingresos de la propiedad. Dicho análisis corresponde al ámbito monetario-crediticio, y no será aquí abordado.

c) *Distribución*

Los documentos examinados insisten en que el concepto de excedente es clave: tiene un carácter central para el conjunto de los análisis del fenómeno del subdesarrollo. Una de las razones por las cuales podría afirmarse que ello efectivamente es así, consiste en que el concepto mencionado constituye un puente que relaciona los análisis del empleo y de la distribución.

Los textos sostienen que no existe una ley reguladora de la distribución del ingreso, al estilo de las que aparecen enunciadas en la economía clásica o neoclásica. Sin embargo, tácitamente se reconoce que existe una tendencia a la concentración al nivel del funcionamiento del sistema económico, tendencia que puede ser corregida o modificada en otros niveles de la estructura social (por ejemplo, recurriendo al poder sindical o político).

Tal tendencia tendría un doble aspecto. La concentración funcional: el excedente crecería más que la masa de salarios, en virtud de la restricción impuesta al aumento de estos últimos por la existencia de desempleo, subempleo urbano y sectores de muy baja productividad, sobre todo en la agricultura. Concentración personal: aparentemente se cree que como los ingresos de la propiedad crecen más que los del trabajo, se produciría una tendencia a la gradual concentración de la renta en los deciles de mayores ingresos.

d) *Sociedad de consumo*

Cuando se desea poner de manifiesto la relación existente entre los distintos análisis que componen la nueva interpretación de Prebisch, es útil considerar por separado dos grupos de ideas relativas a la llamada 'sociedad de consumo' (designación ésta que abrevia la original: 'sociedad privilegiada de consumo').

Un primer grupo se vincula con los problemas del empleo. Se dice que el consumo es imitativo del de los grandes centros industriales, y que tiende a ampliarse y a diferenciarse de manera continua por incorporación de nuevos bienes. Ello a su vez tiene dos implicaciones en cuanto al empleo, las que se relacionan precisamente con factores antes mencionados que actúan sobre la demanda de fuerza de trabajo: se tiende a acumular muy por debajo de lo posible y utilizando técnicas de alta densidad de capital, ahorradoras de mano de obra.

Un segundo grupo de ideas se enlaza con el análisis de la crisis del sistema, y ellas pueden describirse sucintamente de la siguiente manera: en los centros, en un momento dado, el ingreso medio alcanza ya magnitudes muy elevadas. Los aumentos de la productividad consecuentes del progreso técnico permi-

ten elevarlo aún más. Este incremento gradual del ingreso, que se extiende a vastos sectores de la población, implica que la demanda de ciertos bienes se satura, pero que al mismo tiempo se genera demanda por otros bienes nuevos. Por el lado de la oferta, la innovación permite lanzar al mercado bienes de mayor calidad que los antes existentes, y de demanda muy elástica, bienes éstos que son adquiridos con los ingresos en continua expansión.

En la periferia se produciría una expansión del sistema económico similar a la que acaba de esbozarse, pero no de forma extendida a todos los miembros de la sociedad o a su gran mayoría, sino de manera limitada, circunscrita a un ámbito pequeño de la sociedad. Parecería que es necesario que el ingreso se concentre, para que algunos sectores de la población obtengan altos niveles de ingreso. Tales sectores son así capaces de generar demanda para los bienes nuevos, creados en los centros. Por otro lado, esa demanda permite que el excedente sea parcialmente empleado en acumular para la producción de esos bienes de consumo conspicuo, los que a su vez son adquiridos por los estratos privilegiados, con la parte del excedente destinada a ese fin.

En suma, en los países de la periferia la expansión del capitalismo se daría en el ámbito de aquello que Prebisch denomina 'sociedad privilegiada de consumo'. Existirían al mismo tiempo vastos sectores de la población que no tenderían a integrarse a ese ámbito, por lo menos en el sentido de que no consumen los mismos bienes y permanecen en gran parte en condiciones de infraconsumo.

e) *Crisis económica y política del sistema*

Como se acaba de indicar, se concibe que la dinámica del capitalismo se produzca, en lo fundamental, en el ámbito de la sociedad de consumo. Las ideas que tienen que ver con la crisis económica de dicho sistema podrían resumirse del siguiente modo. Aparentemente tendrían que darse ciertas proporciones entre los ritmos de crecimiento de la productividad de trabajo, el excedente, la acumulación de capital, el consumo pagado con el excedente y los salarios reales para que la dinámica del sistema —la continuidad de un crecimiento relati-

vadamente equilibrado— no se viese comprometida.

Los textos señalan algunas de las posibles incompatibilidades. Entre ellas merece destacarse en especial la que pudiera producirse entre las tasas de aumento de la productividad, el excedente y los salarios. Si los salarios se elevan más que la productividad, el excedente tiende a crecer menos. Este fenómeno puede verse agravado por los efectos de los aumentos del gasto público sobre la magnitud del excedente o de su ritmo de expansión. Según se estima, es esta reducción la que en última instancia compromete la dinámica del sistema.

El resto de la argumentación posee una naturaleza política y se halla íntimamente ligada a un análisis de tipo político.

Existen grupos sociales en pugna por el excedente, pugna en la cual participa el propio Estado. Cuando la incidencia de tal lucha sobre el excedente se torna significativa, al punto de comprometer el funcionamiento y la expansión del sistema, los estratos superiores (en particular los propietarios y empresarios) tratan de restaurarlo, aumentando los precios. Las ulteriores exigencias de los estratos medios e inferiores aumentan la presión inflacionaria; y la inflación es luego exacerbada por la continuidad de la pugna distributiva. Ambas llegan a un punto en que el normal funcionamiento del sistema se ve comprometido. Los estratos superiores recurren entonces al uso de la fuerza, restaurando por esa vía dicho funcionamiento, y con él la generación y apropiación del excedente.

II

Crítica sobre los argumentos básicos

a) Empleo

Los nuevos conceptos de 'suficiencia dinámica' y de 'insuficiencia dinámica', que constituyen una complejización de conceptos utilizados en documentos más antiguos, aparecen enunciados en forma poco rigurosa. La imprecisión consiste en que los vínculos entre la generación de nuevas capas técnicas de superior productividad y las variaciones en la capacitación de la fuerza de trabajo que se van *pari passu* requiriendo y produciendo, sólo se hallan planteados de un modo general y descriptivo.

En verdad, la imprecisión a la que se acaba de eludir deriva de que, para tratar los problemas del empleo, además de relacionarlos con los problemas de la acumulación y la tecnología, se requiere integrar al análisis la transformación de la estructura productiva, considerándola con cierto grado de detalle.

El centro de la crítica que aquí se plantea es justamente ese: los trabajos comentados no abordan de manera adecuada los cambios en la estructura productiva. Para mayor claridad,

conviene hacer referencia por separado a los siguientes aspectos de esta cuestión: la heterogeneidad estructural, el papel de la agricultura, las pautas de consumo, y el patrón de industrialización asociado a las mismas.

i) La heterogeneidad estructural.

En síntesis puede decirse que, en los documentos de Prebisch, los factores básicos explicativos de la tendencia al desempleo se combinan de esta manera: el pleno empleo de la fuerza de trabajo exige en la periferia una elevada tasa de acumulación, muy difícil de alcanzar; ello se debe, en primer término, a la alta propensión a consumir de los estratos de ingresos altos y medios que son los que tienen capacidad de ahorro; en segundo lugar, la dificultad proviene del intenso ritmo de crecimiento de la población y/o de la población activa; por último, influye en igual sentido el carácter capital intensivo de la tecnología generada en los centros, y el aumento de la productividad del trabajo que el progreso técnico trae aparejado, pues a mayor densidad de capital y productividad del trabajo, aumenta, *ceteris paribus*, la

tasa de acumulación requerida para lograr el pleno empleo.

No cabe aquí replantear el análisis que acaba de sintetizarse, sino enumerar qué elementos no son considerados en el mismo, o cuáles no lo son de manera satisfactoria.

El más importante de ellos es la heterogeneidad estructural. Los artículos examinados discurren sobre dicho concepto, mencionando la existencia de una capa técnica residual, de muy baja productividad, que constituye un excedente real o virtual de población activa, la que presiona de manera continua sobre el nivel de salarios. Pero la heterogeneidad no se halla integrada al análisis explicativo de la tendencia al desempleo, ni juega en él el papel crucial que parece tener en la realidad.

El análisis antedicho examina también de modo insatisfactorio la incidencia de la inadecuación de la densidad de capital. Allí se supone que la productividad del trabajo y la densidad de capital van aumentando, y que con ello se reducen los requerimientos de mano de obra por unidad de producto y de inversión. Se ignora de ese modo lo que puede suceder si como consecuencia del progreso técnico aumenta también la productividad del capital. Un razonamiento alternativo que adopte ese supuesto adicional, permite llegar a las siguientes conclusiones: el aumento de la densidad de capital favorece el ritmo de crecimiento de la demanda de empleo, siempre que la inversión no compita con la inversión preexistente en el sector heterogéneo. Sólo en el caso que la inversión sea competitiva, podrá suceder que el ritmo al que aumenta la oferta de empleo debida al desempleo tecnológico resulte mayor que el ritmo al que aumenta la demanda, produciéndose un resultado neto negativo; aunque ello no es necesario ni es inevitable, pues depende de la proporción de la inversión competitiva sobre el total.

El análisis comentado tampoco considera el problema de la inadecuación de la escala. Es decir, ignora que la productividad del capital disminuye en la misma proporción en que dicho recurso queda ocioso, y que ello reduce la tasa de acumulación, para cualquier valor de la tasa de ahorro.

En síntesis, parece necesario integrar adecuadamente al análisis estos elementos: la pre-

sencia y la importancia relativa (la dimensión) del sector heterogéneo; el grado de heterogeneidad, es decir, la diferencia de 'densidades tecnológicas' entre las inversiones realizadas en los sectores modernos y las inversiones preexistentes en los rezagados; la densidad de capital, cuyo aumento o elevada magnitud pueden favorecer la acumulación y el empleo, en particular si las técnicas modernas se concretan en inversiones no competitivas con inversiones preexistentes; la inadecuación de la escala, que desfavorece la acumulación, en tanto obliga a dejar capital ocioso.

ii) El papel de la agricultura.

En los trabajos comentados la atención prestada a la agricultura parece insuficiente, sobre todo si se recuerda que el agropecuario es, en las economías subdesarrolladas, el sector heterogéneo por excelencia.

Puede considerarse que dicho sector es en parte moderno y en parte arcaico, y que en él existen alternativas técnicas de distinta densidad de capital, las que en principio permiten ajustar la eliminación del atraso a un cierto horizonte de tiempo. El procedimiento consistiría en hacer que los sectores modernos —industrial, agrícola y otros— crezcan en proporciones tales que absorban el crecimiento vegetativo de la población del conjunto del sistema y, paulatinamente la mano de obra antes empleada en sectores agrícolas de muy baja productividad (y/o en sectores de servicios ya constituidos en las ciudades).

Con relación a este tema, la dificultad del análisis deriva de que, si bien el examen de los ritmos y las proporciones de la acumulación requerida en los distintos sectores puede constituir un paso adelante, el tema mismo está muy ligado a las relaciones de propiedad vigentes en el agro, y éstas pueden ser muy variables de un caso a otro. Puede ser necesario indagar, por ejemplo, en qué medida los problemas de empleo se originan en la destrucción de la economía campesina, y en qué medida la subsistencia o el resurgimiento de la misma los atenúa o posterga, sin resolverlos.

iii) Las pautas de consumo.

La argumentación al respecto es del siguiente tipo: el ingreso tiende a concentrarse

en estratos sociales cuya propensión a consumir es elevada; de suyo esa alta propensión menoscaba el esfuerzo de acumulación, incidiendo negativamente sobre el empleo; pero además se tiende a imitar las pautas de consumo de los centros, que incluyen cada vez más bienes superiores, en cuya producción se utilizan técnicas de alta densidad de capital.

En cuanto a la elevada propensión a consumir, no se trata de un fenómeno que aparezca con nitidez en los casos de algunas de las economías de mayor tamaño de la región —a las cuales, por lo menos en parte, se refiere el análisis de la crisis del sistema—, pues allí las tasas de inversión alcanzan magnitudes muy altas. Contrariamente a lo que se aduce, parecería que en aquellos casos la diversificación del consumo constituye una condición de la continuidad de la acumulación y el crecimiento.

Tampoco parece claro que la diversificación del consumo, y la paralela diversificación del aparato productivo, que en su conjunto definen lo que se denomina 'sociedad de consumo', tengan una influencia negativa sobre el empleo que pueda considerarse significativa. No es obvio que los bienes de lujo requieran técnicas de alta densidad de capital, comparativamente a otros tipos de bienes. Por otro lado, si bien puede pensarse en alterar la estructura productiva y hacerla más racional —evitando duplicaciones y desaprovechamientos de capital, por ejemplo—, parece poco probable que se pueda alterar la estructura de la demanda, de modo que ella excluya bienes nuevos; y lo que es más importante aún: parece improbable que la racionalización que se logre grave significativamente en la solución de los problemas del empleo, en cotejo con la influencia que en ellos tiene la heterogeneidad estructural.

b) *Excedente*

En los documentos comentados se pueden percibir tres conceptos de excedente diferenciables entre sí:

—El incremento de la cantidad de dinero creada durante un período de producción para financiar la del período siguiente —como hipótesis, la producción aumenta período tras período—, incremento que permite aumentar los precios de los bienes y, por esa vía, transfor-

mar los frutos de la mayor productividad del trabajo en ingresos de la propiedad.

—Aquella parte de los incrementos del producto social que se van logrando por el aumento de la productividad del trabajo y que es apropiada por quienes disponen de los medios de producción.

—La parte del producto social que se destina a los propietarios de los medios de producción, o dicho con más exactitud, la magnitud *ex post* de los ingresos de la propiedad.

Si bien aparece en el primer artículo publicado en la *Revista de la CEPAL* la definición inicial ha desaparecido en trabajos posteriores, en los que se formulan consideraciones sobre la naturaleza estructural del excedente. En mi opinión, de las dos definiciones que aún subsisten, sólo es precisa la anotada en último término, y sólo ella es coherente y compatible con el conjunto de la argumentación que se está comentando.

c) *Distribución*

Los textos considerados afirman que la distribución del ingreso no obedece a ninguna ley económica, sino que depende de las relaciones de fuerza existentes entre los distintos estratos sociales, inclusive de las que se establecen en el ámbito político.

Como ya se insinuó, aparentemente ganaría el grado de coherencia del análisis si se diferenciase dos niveles en el mismo. El primero, económico; aquí los textos plantean la existencia si bien no una ley que conduce a resultados enteramente precisos, por lo menos una tendencia general a la concentración del ingreso, derivada en última instancia de la presión depresiva que el excedente de mano de obra ejerce sobre los salarios. Nada obsta para que en un segundo nivel de análisis, en el cual se consideran las relaciones de tipo social y político, se indique cómo el ejercicio del poder en sus diversas formas incide sobre aquella tendencia básica, agravándola, atenuándola, o llegando aun a contrarrestarla, durante determinados períodos.

d) *Sociedad de consumo*

Por lo que todo parece indicar, el concepto de 'capital consuntivo', que se halla en parte

relacionado con el de sociedad de consumo, resulta muy difícil de precisar, tanto del punto de vista teórico como práctico. Incluirlo quita precisión al análisis sin agregarle como contrapartida ningún elemento que pueda considerarse de importancia fundamental para el conjunto de la argumentación.

e) *Crisis económica y política del sistema*

La argumentación no es aquí convincente en varios aspectos, entre los cuales cabe destacar los siguientes: el propio marco conceptual; las razones teóricas según las cuales el sistema no podría seguir funcionando; la aplicabilidad del análisis a la periferia, o su compatibilidad con los supuestos relativos a la misma; y el análisis de la crisis en el ámbito político.

i) El análisis abstracto (económico) de la crisis.

Los trabajos considerados establecen una especie de frontera o de punto de referencia sobre la base del aumento de la productividad del trabajo. Se aduce que si los salarios aumentan más que ésta tiende a manifestarse la crisis, porque el excedente aumenta menos. Los capitalistas se verían llevados a intentar restaurar el excedente, comportamiento que, por lo que se indica, está ligado a la disminución de la tasa de ganancia; parecería obvio que si los salarios aumentan más que la productividad y el excedente menos, dicha tasa estaría reduciéndose.

La primera debilidad de este aspecto crucial de la argumentación es que no se examina ni se aclara qué sucede con la tasa de ganancia. La segunda debilidad señalable es que la argumentación no es tan obvia como parece.

Aun sin examinarlas de manera exhaustiva pueden mencionarse varias alternativas de relacionamiento entre salarios, excedente y ganancia, que llevan a conclusiones diferentes de las aquí comentadas. Los salarios pueden crecer más que la productividad del trabajo y el excedente menos; sin embargo, con el excedente en crecimiento, la tasa de ganancia podría reducirse a un ritmo leve, y de una manera compatible con la continuidad de la acumulación y de la expansión del sistema. Si además se supone que la productividad del capital también crece, es posible admitir, en rigor, que la tasa de ganancia no se reduzca.

Existe un segundo aspecto de la argumentación que no parece vincular la crisis del sistema a la caída de la tasa de ganancia, sino a problemas de realización de la producción. Según se aduce, si los salarios crecen más que el consumo de la clase capitalista, ello no sólo compromete la tasa a que crece ese consumo privilegiado, sino también la tasa de acumulación de capital, lo que a su vez pone en jaque la dinámica del sistema.

Tales argumentos son vulnerables sobre todo si se tiene en cuenta que se admite la existencia de progreso técnico y de aumento de la productividad del trabajo. Siendo así, no se entiende por qué no será posible combinar cierta tasa de acumulación con cierta tasa de aumento del consumo pagado con salarios, de tal modo que el sistema no entre en crisis, y esto en el doble sentido de que la acumulación prosiga y que toda la producción se venda, período tras período.

ii) ¿Es el análisis de la crisis aplicable a la periferia?

Aun admitiendo que en una economía central, o bien en una economía capitalista considerada en abstracto, tenga sentido el límite establecido en los trabajos de Prebisch, ¿puede afirmarse que también lo tenga en una economía con exceso de mano de obra?

Dicho de otro modo, por un lado se admite que existe una tendencia a la concentración personal y funcional del ingreso, ligada en última instancia a la sobreabundancia de población activa; y por otro se reconoce que los márgenes para aumentar la productividad del trabajo son muy amplios; a partir de tales supuestos ¿resulta lógico admitir que en ese tipo de economía los salarios vayan a crecer persistentemente más que la productividad? ¿No sería más razonable la hipótesis de que los salarios medios crecerán, pero a un ritmo reducido?

Así pues, en la argumentación relativa a la crisis no se aprecia con claridad en qué medida ella es compatible con las condiciones propias de la periferia, y aplicable a ese tipo de economía. Tampoco se examina la conexión que pueda existir entre centro y periferia, en esta cuestión del nivel de salarios y de su evolución. No se indaga, por ejemplo, en qué medida la diferenciación de salarios —además del pro-

greso técnico— sustenta la ganancia en la economía capitalista mundial, y evita la crisis del sistema en su conjunto, a pesar de las ingentes alzas de salarios que se logran en los centros.

Desde un punto de vista empírico, no se ve claro en qué casos la crisis del sistema puede haberse dado en países de la periferia como consecuencia de un ritmo excesivo de aumento en los salarios. El lector se ve llevado a preguntarse si la argumentación en realidad no traduce sino la experiencia limitada de las economías del cono sur de América Latina.

iii) El análisis de la crisis política.

El concepto de crisis económica, hasta ahora tomado en cuenta, es complementado con el de crisis política del sistema. Se piensa que la pugna distributiva distorsiona a tal punto

el funcionamiento de la economía, que las clases propietarias, para restaurarlo (y hacer posible la generación y apropiación del excedente), cuestionan las formas democráticas de gobierno sustituyéndolas por formas autoritarias.

Llegados a este punto sólo cabría reiterar brevemente una crítica apuntada por Alberto Couriel en su comentario. Las categorías utilizadas —poder económico, poder sindical, poder político— no parecen suficientes para abordar el amplio ámbito de la dinámica social que se pretende examinar. Particularmente, el análisis no integra al Estado de manera satisfactoria, ni tiene en cuenta que el juego de las fuerzas políticas en gran medida se da a través de las organizaciones e instituciones que lo componen.

III

Esbozo de crítica global

Conviene insistir, en primer término, que no se pretende elaborar aquí una crítica acabada, en el doble sentido de que ella articule con precisión todas las consideraciones hechas previamente, y al mismo tiempo penetre en los aspectos más relevantes de la argumentación comentada. Se trata de una crítica que se plantea a título preliminar.

Con referencia a los puntos fundamentales de la argumentación de Prebisch, globalmente considerada, parecería que existen tres aspectos de la misma, estrechamente ligados entre sí, que son los que la distinguen del enfoque habitual de la llamada 'corriente estructuralista', y los que por otra parte, la sitúan en franca oposición a las corrientes ultraliberales que hoy están en boga en América Latina.

En este sentido el primer aspecto clave es el de la crisis del sistema. La idea de que la evolución de las sociedades subdesarrolladas no lleva a superar la 'condición periférica', sino a entorpecer a largo plazo el funcionamiento de la economía, y a la pérdida de las instituciones y valores democráticos, posee sin duda 'poder de convocatoria' —para emplear la expresión

de Fernando Fajnzylber¹— y sintetiza con fuerza la situación de *impasse* en que parece hallarse gran parte del tercer mundo. El análisis de la crisis del sistema —íntimamente ligado al de la pugna distributiva— se arraiga a su vez en el de la distribución del ingreso, cuya idea clave consiste en reconocer y enfatizar la existencia de una tendencia general a la concentración. Como contracara de esta última idea, se admite que la sociedad privilegiada de consumo es una característica específica de las sociedades de menor desarrollo relativo que se desenvuelven bajo relaciones capitalistas.

Una crítica que debe tenerse en cuenta ya ha sido insinuada; desde un punto de vista empírico, ninguno de estos tres aspectos clave de la argumentación parece ser generalizable al mundo subdesarrollado. Referencias a cada uno: la crisis política y su base, la pugna distributiva, resumirían la experiencia de algunos países semiindustrializados, que constituyen

¹Véase su comentario en *Revista de la CEPAL*, N.º 11, Agosto de 1980.

casos especiales, si se los compara con el conjunto de la periferia; ejemplos de economías subdesarrolladas y capitalistas donde no hubo tendencia a la concentración; estudios que revelan que el consumo de bienes durables y de otros bienes 'nuevos' se ha venido difundiendo a sectores de la población considerablemente amplios.

Pero juzgamos que aquí interesa más bien encarar la crítica a la argumentación de Prebisch desde una perspectiva conceptual. Fernando Fajnzylber ya señaló que el enfoque de R. Prebisch privilegia la esfera de la distribución, en detrimento del análisis de la esfera de la producción. Puede afirmarse que son dos los grandes componentes de esta última: la caracterización de las fuerzas productivas y de su grado de desarrollo, y las de las relaciones de producción (o de la estructura y relaciones de propiedad que las expresan).

Un aspecto crucial de las fuerzas productivas (o si se quiere, del modo cómo se han desarrollado en las economías periféricas) es el de la estructura productiva propiamente dicha, o sea, el de la conformación sectorial del aparato productivo y de los niveles de productividad alcanzados en sus distintos sectores y ramas. En apariencia, al partir de la esfera de la distribución, privilegiándola, el análisis de este aspecto resulta insuficiente, y además deja de lado avances ya logrados por el pensamiento cepalino tradicional.

Implícitamente, la estructura productiva se considera como un reflejo de la estructura de consumo, la cual refleja la estructura de la demanda, condicionada a su vez por la distribución del ingreso y la tendencia a su concentración. Los análisis se realizan así a base de una estructura productiva ideal refleja, que no tiene en cuenta características muy importantes del aparato productivo real. En este sentido, pueden destacarse dos importantes omisiones: el hecho fundamental de la heterogeneidad no se halla adecuadamente integrado a la argumentación (aunque se lo menciona y admite); tampoco se tienen en cuenta las características de la estructura industrial que han ido montando las empresas transnacionales, ni las implicaciones del 'carácter disparaje' de la industrialización para el funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

Sobre el segundo aspecto de la esfera de la

producción, a nuestro juicio, insuficientemente abordado —el de las relaciones de producción— los principales puntos a considerar son los que exponemos a continuación de forma esquemática:

—Los trabajos comentados pretenden aproximarse a un análisis 'más que económico' de la realidad social; pero en ellos, los grupos sociales no se definen a base de las relaciones de producción (o de las relaciones de propiedad en que ellas se reflejan), sino a partir de estratos de ingreso. Esto restringe las posibilidades y el realismo del análisis político, dado que el mismo sólo reconoce la acción de ciertos 'grupos' imprecisamente caracterizados, y desconoce la estructura de clases de las sociedades periféricas, y por ende los modos como éstas actúan y se interrelacionan.

—Para lograr un análisis 'más que económico' se requiere probablemente disponer primero de un análisis adecuado de la 'base económica' del ámbito de 'lo económico', para decirlo de una manera acorde con la nomenclatura de la economía convencional. Ello a su vez requiere tener en cuenta e integrar aquellas relaciones sociales que se dan a nivel económico, definiéndolo como tal, y excluir las relaciones sociales no económicas.

—El análisis de las relaciones sociales no económicas en general, y de las relaciones políticas en particular, pertenece al ámbito de la superestructura. Por eso mismo, es imposible que dicho análisis alcance el grado de generalidad que puede alcanzar el de la base económica. Se trata de un análisis cuya generalidad es similar a los rasgos que la ciencia económica atribuye a la coyuntura: requiere tener en cuenta las especificidades del país o del caso examinado.

—Lo anterior refuerza la sospecha, insinuada por Lucio Geller,² en el sentido de que quizás las crisis no puedan explicarse tan linealmente, a partir de factores económicos, como surge de los trabajos de Prebisch. Las mismas tienen una estrecha conexión con la incidencia de factores políticos, que presentan particularidades que es necesario considerar en cada caso específico.

²Véase su comentario en *Revista de la CEPAL*, N.º 12, Diciembre de 1980.

Comentario de Alberto Couriel

1. Raúl Prebisch plantea con gran énfasis en su análisis la insuficiencia dinámica de la acumulación para absorber, en capas técnicas de mayores niveles de productividad, a la población desocupada y a la situada en capas técnicas de menores niveles de productividad.

Dada la complejidad de los factores que influyen sobre la oferta y demanda de mano de obra, la consideración aislada del nivel de acumulación parece insuficiente para explicar las limitaciones en la absorción de mano de obra, que es el cuadro más característico que presentan los países de la región, salvo excepciones como Argentina.

El elevado número de población ocupada en sectores atrasados de bajo nivel de productividad, en especial en las áreas rurales, e inclusive el fuerte ritmo de crecimiento de la población, indican con nitidez cuáles son los problemas de la región y la insuficiencia de todo análisis basado aisladamente en el nivel de acumulación.

Sin duda alguna un alto nivel de acumulación que genere un intenso ritmo de crecimiento económico puede considerarse condición necesaria e indispensable para atacar los problemas del empleo, pero que no es una condición suficiente lo revela la experiencia de las últimas décadas en la región, donde los casos de Brasil y México son suficientemente significativos.

Hay países en la región con alto ritmo de crecimiento económico, y en especial con muy elevado coeficiente de inversión, los que durante algunos períodos superaron el 25% del producto interno bruto y que, sin embargo, no lograron resolver los problemas del empleo; lo que revela la importancia de otros factores, en especial las características de la estructura productiva.

Un ejemplo muy particular de estos problemas puede advertirse en las particularidades del desarrollo reciente de la economía de Panamá. Como es sabido, se trata de un país con pautas de consumo imitativas de las de los países desarrollados, pero con muy elevados niveles de acumulación, inclusive con coeficientes

de inversión superiores al 25% del producto durante determinados períodos.

Dado el escaso nivel de desarrollo de las fuerzas productivas internas, tan alto coeficiente de inversión se pudo lograr gracias a la elevada participación del financiamiento externo. Sin embargo, tan alto nivel de acumulación no fue suficiente para resolver el problema del empleo. Entre 1960 y 1975 baja la participación en la ocupación total del sector rural tradicional, sobre todo por el fuerte flujo migratorio desde las áreas rurales hacia las urbanas, en particular hacia la ciudad de Panamá. Ello es consecuencia de algunos factores que favorecen la expulsión desde el ámbito rural, pero en especial por los estímulos provenientes de las áreas urbanas. La absorción de esta corriente migratoria se logra en los estratos modernos de la economía, particularmente en servicios y construcción. De esta manera, la población ocupada en los estratos informales urbanos y tradicionales desciende de 76% en 1960 a 56% en 1975.

Importa destacar aquí que si continuasen el ritmo de crecimiento y el estilo de desarrollo allí predominantes durante la década de los años sesenta, y suponiendo que se mantiene, como hasta ahora, la participación constante del sector informal urbano sobre el total de la ocupación, para que el sector moderno absorba el proceso migratorio y vuelva insignificante la participación del sector rural tradicional se requiere un período de 100 años.

Este ejemplo demuestra que el ritmo de crecimiento no es por sí solo un factor suficiente para resolver los problemas del empleo, pese a las notorias mejoras registradas en el pasado reciente.

En otros países, tal el caso del Perú, el intenso proceso de crecimiento derivado de la industrialización en la década de los años sesenta, sólo permitió mantener la baja participación del sector moderno sobre el total de la ocupación urbana, pese a la enérgica corriente migratoria y, en consecuencia, a la mengua del sector rural tradicional sobre el total de la ocupación.

Estos ejemplos sólo pretenden mostrar la insuficiencia del análisis del empleo basado en el nivel de acumulación, pero no quiere decir que los problemas planteados no fuesen relevantes, máxime cuando en muchos países de la región las condiciones de apropiación y utilización del excedente económico han limitado considerablemente los niveles de acumulación, presentando muy bajos coeficientes de inversión, los que han dificultado de manera apreciable las posibilidades de absorción de mano de obra dado un cierto nivel de productividad.

2. Uno de los temas centrales del análisis de Prebisch muestra precisamente las vinculaciones entre el nivel de acumulación, la estructura de consumo y las posibilidades de absorción de mano de obra.

Se aduce que con el incremento de la productividad, los excedentes, apropiados por los capitalistas, aumentan más que los salarios. El empleo de estos excedentes indica que una parte sale al exterior, incorporándose así al circuito de acumulación mundial, otra parte se destina al consumo de los capitalistas, imitativo éste de las pautas de consumo de los centros, y sólo el resto se asigna a la acumulación. Se enfatiza el consumo imitativo de los capitalistas que limita los niveles de acumulación y, en consecuencia, dificulta las posibilidades de absorción de mano de obra desde las capas técnicas de bajo nivel de productividad hacia capas técnicas de mayores niveles de productividad.

Esta escueta presentación plantea dos consideraciones significativas:

a) ¿si los capitalistas fueran austeros y redujeran su consumo se resolverían los problemas del empleo? El análisis anterior, basado en el nivel de acumulación, muestra la insuficiencia y parcialidad del enfoque;

b) el otro tema consiste en definir el carácter de este consumo imitativo de los capitalistas, de alguna manera considerado como conspicuo, suntuario o prescindible.

Probablemente determinar cuál sea este consumo no esencial derive de una definición de carácter político, pero en el fondo depende del desarrollo de las fuerzas productivas del

país considerado y de la magnitud y extensión de la población que consume lo que podríamos calificar como bienes nuevos.

Consideremos dos ejemplos de países límite dentro de la región latinoamericana: Argentina y Honduras.

En el primer caso, con reducido grado de heterogeneidad, baja proporción de población rural y escasa población ocupada en estratos de bajos niveles de productividad, es elevado el porcentaje de población consumidora de estos nuevos bienes manufacturados. Por consiguiente pueden considerarse bienes de consumo masivo como ocurre en los países desarrollados.

El problema argentino no es, por lo tanto, un problema de pautas de consumo imitativo, que limite los niveles de acumulación ya históricamente elevados.

El caso de Honduras es, en cambio, más congruente con la presentación de R. Prebisch. Se trata de un país con bajo nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas, intenso grado de heterogeneidad, elevada proporción de población rural y muy elevada cuantía ocupada en estratos informales urbanos y especialmente tradicionales rurales; tiene reducido coeficiente de inversión y alta proporción de excedentes enviados al exterior.

En este segundo caso la definición de bienes de consumo esencial y no esencial, será completamente distinta de la correspondiente al caso argentino, con independencia de las aspiraciones y expectativas del conjunto de la población por consumir estos nuevos bienes. En el caso hondureño, como condición necesaria para enfrentar la problemática del empleo es preciso elevar el nivel de acumulación, lo que significa modificar las actuales condiciones de apropiación y utilización de excedente.

Corregir condiciones de apropiación, en especial para que los excedentes no vayan a ser utilizados fuera de los circuitos económicos internos, y cambiar las condiciones de utilización para que no se destinen a consumos no esenciales, en especial por parte de la población incluida en el decil superior de mayores ingresos; ello significa definir la canasta de bienes finales que deben ser producidos y consumidos internamente, para permitir incrementar el

coeficiente de inversión y, por lo tanto, el ritmo de acumulación de capital.

Definir esta canasta de bienes significa también orientar la oferta de bienes, programar desde la esfera productiva lo que también implicaría la prohibición de las importaciones de bienes de consumo no esenciales. Programar la oferta de bienes es indispensable para asegurar el nivel de acumulación, dadas las aspiraciones y expectativas de la masa de la población por consumir estos nuevos bienes.

Claro está que para alcanzar las condiciones necesarias y suficientes que permitan resolver los problemas del empleo debe atenderse a la estructura productiva y demás factores de oferta y demanda de fuerza de trabajo antes analizados.

Es indudable que, por ejemplo, en el caso de Cuba, con transformaciones en el modo de producción derivadas del cambio sustantivo registrado en su estructura de poder, y dadas las especiales circunstancias de sus relaciones económicas internacionales, la atención de los problemas del empleo y de la satisfacción de las necesidades básicas pasó necesariamente por modificaciones en la estructura de consumo para elevar los niveles de acumulación.

En el caso de México, durante las últimas décadas, el consumo imitativo no ha limitado los altos niveles de acumulación ni el fuerte ritmo de crecimiento del producto. Importa destacar que la producción de estos nuevos bienes constituyó un factor importante para alcanzar los elevados niveles de crecimiento logrados en el pasado reciente.

México ha elaborado un plan de desarrollo con énfasis en la industria manufacturera y en la explotación de petróleo. Es decir, que sin modificar las pautas de consumo, se obtendrían muy elevados niveles de crecimiento, en especial en materia de petróleo, y los sectores secundario y terciario, alcanzando elevados coeficientes de inversión. Sin embargo, después de quince años de muy intenso crecimiento se mantendría aún alrededor del 40% de la fuerza de trabajo ocupada en los estratos informales y tradicionales urbanos y rurales con muy reducidos niveles de productividad.

Nuevamente se advierte que las consideraciones sobre estructura productiva y el resto de los factores de oferta y demanda de fuerza de

trabajo son relevantes para enfrentar los problemas del empleo.

Esto tampoco significa descuidar definitivamente las pautas de consumo. Es factible que la velocidad de introducción de nuevos bienes genere procesos de destrucción de recursos, o signifique inversiones competitivas con efectos netos negativos sobre la absorción de mano de obra. Nuevamente se trata de la programación de la estructura productiva y de la incorporación del progreso técnico, máxime cuando difícilmente tenga viabilidad una política de modificaciones sustantivas en las pautas de consumo, lo que tampoco implica que necesariamente se logren efectos relevantes sobre la absorción de mano de obra.

3. Los trabajos de R. Prebisch ofrecen notables contribuciones conceptuales para una mejor interpretación del capitalismo periférico. A título de ejemplo, señalemos en este sentido su preocupación por un análisis del conjunto del sistema económico dominante; la necesidad de una concepción totalizadora que abarque los niveles económicos, políticos e ideológicos; el análisis económico centrado en el proceso de acumulación de capital, para lo cual se consideran vitales las condiciones de apropiación y utilización del excedente económico; la distribución del ingreso determinado por las características de la relación de fuerzas entre distintos sectores de la sociedad: el proceso inflacionario como una derivación de la puja distributiva y, en consecuencia, como un problema de relación de fuerzas.

Todos estos elementos incorporados a la interpretación de los procesos que se desenvuelven en la región, si bien permiten avances significativos aún no han alcanzado el grado de precisión y de análisis suficientes que permitan la mejor comprensión de los fenómenos.

En este sentido, se desea poner énfasis en el análisis insuficiente de las relaciones y determinaciones entre lo económico, lo político y lo ideológico, la inadecuación de las categorías utilizadas y las formas de encarar la acción del Estado.

Las categorías de poder económico, poder social y poder sindical, son notoriamente insuficientes para comprender la naturaleza del Estado, su grado de representatividad, y las posi-

bilidades de una autonomía relativa en determinados períodos. Tampoco estas mismas categorías bastan para captar la esencia de la distribución del ingreso y las características básicas del proceso inflacionario.

Para el análisis de las relaciones de fuerza se torna imprescindible no partir desde la distribución sino desde las relaciones económicas básicas, que son las más generales. Ello significa analizar las distintas fracciones de la burguesía, sus intereses específicos —sean éstos económicos, políticos e ideológicos—, sus interrelaciones, vinculaciones, articulaciones y alianzas específicas. Esto significa diferenciar por tamaños de establecimientos, por origen de la propiedad y por ramas de actividad económica. Resaltarían fracciones agrícolas, mineras, exportadoras, industriales para el mercado interno, los intermediarios comerciales e intermediarios financieros.

Por otro lado, también importa diferenciar las capas medias, en especial la tecnoburocracia inserta en el aparato del Estado; distinguir al mismo tiempo el movimiento obrero organizado y sindicalizado, urbano y rural; y, por último, las distintas características que se advierten en el ámbito de la agricultura.

Si el proceso inflacionario deriva de la puja distributiva, ello significaría que en esencia es un problema de estructura de precios. Y esta estructura de precios es la que aparece muy influida por las relaciones de poder y por la propia participación del Estado, en cierta medida representativa o resultante de esta misma estructura de poder.

El grado de abstracción de las contribuciones de R. Prebisch, y las categorías por él utilizadas impiden percibir ciertas pujas distributivas entre fracciones de la burguesía e inclusive determinadas acciones de las capas medias que, en buena medida, explican procesos inflacionarios en algunos países de la región, cuando han ocurrido retrocesos en el movimiento sindical y han descendido considerablemente los niveles de salarios reales.

La acción del Estado sobre esa estructura de precios es muy significativa; por ello importa tanto el análisis de su naturaleza para captar las fuerzas sociales que están determinando dicho proceso inflacionario. El Estado influye sobre la estructura de precios a través

del uso de los instrumentos de política económica, sobre todo en países donde está a su cargo la fijación del tipo de cambio, de una serie de precios de bienes y servicios, de las tarifas de los servicios públicos, de subsidios, de salarios, de la tasa de interés, de aranceles e impuestos e intervención directa en procesos de comercialización.

En esencia, las modificaciones en la estructura de precios que están en el corazón mismo de los procesos inflacionarios se encuentran muy influidas por las características de las relaciones de poder, lo que requiere la incorporación de las categorías socio-económicas sugeridas, las que se consideran más adecuadas que las utilizadas en los trabajos de R. Prebisch.

Estas mismas categorías permitirían un mayor grado de comprensión de los problemas de la distribución del ingreso. Se percibiría con mayor nitidez quiénes son los beneficiarios y quiénes los sectores afectados por los procesos económicos de la región.

Importa subrayar la influencia de la acción del Estado sobre la distribución del ingreso no suficientemente enfatizada en los citados trabajos; y también interesa resaltar la importancia de los problemas que suscita la heterogeneidad productiva como factor relevante en la situación de distribución del ingreso.

El análisis por capas técnicas, definido por diferencias en los niveles de productividad, es extraordinariamente sugestivo y muy fecundo para una mejor comprensión de los problemas del empleo, pero no lo es para analizar la puja por la distribución. El poder económico no puede ser tratado como una unidad; los componentes del movimiento sindical se pueden situar en diferentes capas técnicas.

Otro ejemplo significativo de este tipo de análisis surge del estudio del caso peruano. Los componentes de la población económicamente activa ubicada en las capas de menores niveles de productividad son fundamentalmente los minifundistas agrícolas, los trabajadores agrícolas ocasionales sin tierra, los por cuenta propia urbanos y los ocupados en microestablecimientos urbanos de las distintas ramas de actividad económica, reciben ingresos por debajo del mínimo indispensable para la satisfacción de sus necesidades básicas y abarcan el 50% de las

familias del país. Analizadas sus demandas e intereses aparecen con nitidez diversos conflictos, en especial los que surgen entre los componentes del área urbana frente a los del área rural, lo que obstruye las posibilidades de alianzas y acciones comunes.

Del análisis de R. Prebisch deriva también un cierto grado de mecanicismo en las relaciones entre lo económico y lo político; la pérdida de los principios básicos del liberalismo democrático, derivada de la pugna distributiva, es un ejemplo de ello. Las categorías socio-económicas antes expuestas también facilitarían la comprensión de estos fenómenos.

El análisis de sus intereses específicos —económicos, políticos e ideológicos—, los distintos conflictos reales —algunos de cuyas formas de expresarse son la distribución del ingreso y la inflación—, y las posibilidades de alianzas son determinantes fundamentales para captar las posibilidades de cambio social y de los modelos económicos predominantes que permitan la transformación del sistema hacia estilos de desarrollo más igualitarios y sustentados en los principios básicos del liberalismo democrático.

Algunas Publicaciones de la CEPAL

Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú 1965-1976, por Robert Devlin, CEPAL, Santiago de Chile, 1980, 265 páginas.

Este libro procura analizar los préstamos otorgados por la banca comercial privada a un país en desarrollo, presentando datos antes inaccesibles acerca de la concesión de préstamos bancarios comerciales y evaluando en forma crítica el efecto de la actividad bancaria sobre el desarrollo económico.

Como su objetivo primordial es la banca comercial privada, examina de cerca su participación en el financiamiento externo; tema que, con frecuencia, ha sido objeto de generalizaciones sin contenido. Este enfoque posee, sin embargo, sus inconvenientes; para algunos, el hecho de ser tan específico podría magnificar en forma desproporcionada el papel que tuvieron los bancos en la economía del Perú y, por consiguiente, en los problemas de ese país, que son de dominio público. Por cierto, las dificultades económicas del Perú tienen su origen, en gran parte, dentro de sus propias fronteras; sin embargo, esta parte del problema ha sido bien explorada en otras publicaciones académicas. La atención prestada al papel de los agentes externos en las dificultades del Perú ha sido muchísimo menor y uno de los más importantes —la banca comercial privada— ha escapado prácticamente a todo examen debido a la escasez de información concreta acerca de los préstamos de dichas instituciones. Sin disminuir, entonces, la importancia de las deficiencias internas en la política económica peruana, el autor intenta equilibrar la orientación de las publicaciones vigentes destacando muy especialmente la participación de los bancos (y otros agentes externos) en las dificultades económicas del país.

Cabe señalar asimismo que aunque se trata de un estudio del caso específico del Perú, gran parte de los datos y del análisis se refieren a la cuestión global de la concesión de préstamos bancarios comerciales a los países en desarrollo y, por lo tanto, son susceptibles de aplicarse en forma más general.

Existen por lo menos dos razones para pensar que pueden sacarse lecciones generales del presente estudio. Ante todo, varios de los síntomas del caso peruano se manifiestan también en otros países en desarrollo que han obtenido préstamos de los bancos (por ejemplo, Jamaica, Bolivia, Zaire y quizá Nicaragua); además, a medida que el tercer mundo continúa acumulando deudas masivas y que los regímenes políticos nacionales evolucionen hacia procesos más democráticos, la lista de países 'problema' posiblemente puede ampliarse e incluso llegar a comprender algunos de los países prestatarios en desarrollo que suelen denominarse de gran solvencia. Segundo, pese a que indu-

dablemente los bancos han recogido experiencia de sus errores pasados, lo que se reflejará con seguridad en sus futuras estrategias de crédito, parte importante de su comportamiento parece obedecer a sus características de instituciones comerciales y privadas, así como a las estructuras del mercado financiero internacional, de manera que no hay mayor motivo para prever una modificación radical de la actitud de los bancos a mediano plazo.

En sus conclusiones el estudio plantea serias interrogantes acerca del predominio ejercido por los bancos comerciales en el financiamiento externo de los países en desarrollo. Es evidente que las nuevas actividades emprendidas por los bancos durante los años setenta proporcionaron a los países en desarrollo un útil instrumento financiero para su política económica. Sin embargo, el instrumento parece exigir cautela y puede tener claras limitaciones con respecto a las necesidades del desarrollo económico. Por un lado, los préstamos de los bancos se otorgaron a plazos muy breves con relación al largo período de gestación de muchas actividades relacionadas con un desarrollo socio-económico integral, y esto sucedió incluso en las mejores circunstancias de mercado. Por otro, el refinanciamiento no se planteaba como forma adecuada de solucionar dicho problema. Además, en el caso del Perú, las modalidades crediticias bancarias se han mostrado sumamente irregulares, tanto en lo que toca a la cantidad de crédito disponible como a su costo y requisitos. A comienzos de los años setenta, cuando atravesaron por un período de intensa expansión, las instituciones bancarias tomaron la iniciativa de otorgar al gobierno muchos créditos sin condición alguna. La existencia de un financiamiento externo aparentemente ilimitado llevó a un sector público, carente de experiencia en este tipo de situaciones, a suponer que podría lograr un rápido desarrollo del país sin recurrir a medidas económicas oportunas, pero ingratas en el plano político. En realidad, los préstamos otorgados por los bancos ocultaron en forma nociva las deficiencias económicas, tanto estructurales como de política, hasta tal punto que muchos de los mismos bancos aparentemente no previeron los problemas que habrían de surgir. Las instituciones bancarias sólo reaccionaron al producirse un desmesurado aumento de los desequilibrios financieros; al procurar entonces las autoridades hacer ajustes económicos, los bancos se limitaron a refinanciar deudas anteriores en condiciones sumamente duras, lo que apenas sirvió como recurso transitorio y seguramente no contribuyó al mejoramiento de la situación del servicio de la deuda. Asimismo, ha podido comprobarse que los bancos efectivamente intervinieron en los asuntos internos del Perú, y protegieron los intereses de las empresas transnacionales clientes suyas, precisamente en el momento de mayor vulnerabilidad del país prestatario. Apenas se hizo evidente que el proceso de ajuste económico no podía ser llevado a cabo con toda celeridad (dada la resistencia interna a los costos sociales y políticos en que debía incurrirse a fin de reunir las divisas para el servicio de la deuda), los bancos se dejaron llevar por el pánico y rehusaron otorgar ningún nuevo crédito a menos que el Perú procediese a una deflación de la economía de acuerdo con las exigencias del FMI. Los bancos comerciales dieron así prueba de no estar preparados para habérselas con los trastornos económicos y las incertidumbres que a menudo sur-

gen en los países en desarrollo, particularmente en períodos de crisis económica. En realidad los préstamos bancarios al Perú, en las palabras de una broma popular acerca de la crisis financiera de los años treinta—citada por Nurkse—fueron “un paraguas que puede pedirse prestado mientras haya buen tiempo, pero que se devuelve justo en el momento que comienza a llover”.

El problema radica en un hecho evidente: los bancos comerciales no son instituciones de desarrollo, y su carácter comercial y privado les hace preferir tipos de inversión y plazos difíciles o imposibles de adaptar a las metas socio-económicas generales de desarrollo, que se caracterizan por ser de largo plazo y orientarse por criterios sociales.

Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1980, 443 páginas.*

Este estudio consta de dos partes; en la primera se discute en general la relación entre uso del agua y medio ambiente en América Latina, junto a una síntesis de los estudios de casos y de las conclusiones generales, mientras que en el segundo se incluyen estudios que ilustran proyectos de desarrollo vinculados a los recursos hídricos. Ellos son el de San Lorenzo (Perú), los hidroeléctricos Guri y Caño Manamo (Venezuela), el proyecto La Chontalpa (México), los de la Bahía de Guanabara y San Pablo (Brasil), Río-Bogotá (Colombia) y de los ríos Maipo y Aconcagua (Chile).

La hipótesis básica sobre la cual se estructura este estudio es que la intensificación en América Latina del uso del agua y de otros recursos vinculados requerirá un control mucho mayor que en el pasado, dadas las consecuencias sociales y ecológicas de las decisiones que respecto a ello se tomen. El corolario de esa hipótesis es que las relaciones cambiantes entre uso del agua, desarrollo y medio ambiente requieren modificaciones en los conceptos y enfoques referidos a la planificación y manejo (*management*) de ese recurso.

Inevitablemente el manejo del agua debe tomar en consideración sus vinculaciones con diferentes sectores económicos—como energía, industria, agricultura, recursos forestales, etc.—tal como se manifiestan, tanto en términos físicos como sociales, a través de sus efectos sobre la productividad a largo plazo de los sistemas naturales y artificiales. Justamente el propósito de esta investigación es examinar la naturaleza de estas relaciones dentro del contexto de los cambios económicos y sociales de la región para contribuir a crear una base adecuada para la incorporación de la dimensión del medio ambiente en las decisiones sobre el uso del agua y otros recursos vinculados en la región.

El procedimiento desarrollado en este estudio consiste, en primer lugar, en establecer el contexto general—físico, económico y social—en el cual se inserta actualmente el manejo del agua en América Latina. Evidentemente, existen muchas características propias de la región que condicionan el proceso de decisiones referido al uso

del agua, y especifican la situación de América Latina. Dentro de este marco general se examinan en detalle, posteriormente, los casos particulares de utilización del agua.

A partir de esos estudios particulares, el libro formula algunas conclusiones generales acerca de la relación entre medio ambiente y desarrollo en América Latina, tal como ella aparece ilustrada por el uso del agua, al mismo tiempo que también se establecen ciertas conclusiones específicas con relación a las prácticas apropiadas relativas a ese uso en la región. En este sentido, sugiere que en cualquier esfuerzo orientado a incorporar consideraciones ambientales en el manejo del agua es necesario establecer una mayor integración entre planificación y manejo, a fin de tener una visión más amplia de la naturaleza y extensión del sistema sobre el cual se actuará, y para permitir una mayor participación de quienes se vean afectados por las decisiones que se tomen.

La conclusión fundamental del estudio es que los enfoques acerca del manejo del agua en América Latina deben ser repensados. Por un lado, se debe otorgar mayor atención a la especificación de los objetivos económicos y sociales de este manejo y a la necesidad de una sustentación a largo plazo de los ecosistemas naturales; por otro, debe profundizarse el conocimiento acerca de la naturaleza de los conflictos sociales y físicos que se producen a causa de la intensificación del uso del agua, y saber también algo más acerca de cómo reducirlos. Estas innovaciones no se alcanzarán con facilidad pues, aparte de los problemas institucionales, técnicos y de información, poco se sabe acerca de cómo generar una adecuada comprensión del problema en las instituciones encargadas del manejo del agua. Ellas deben ser convencidas de las ventajas prácticas de estos cambios y este informe espera contribuir a alcanzar esa finalidad.

Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 35, Santiago de Chile, 1980, 68 páginas.

Un elemento importante para determinar la configuración de las futuras estrategias de desarrollo lo constituye el juicio de los encargados de formular políticas en los países en desarrollo acerca de cuáles son las condiciones en que sus países podrían exportar productos industriales a los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, las posibilidades de exportación no sólo dependen de las políticas de industrialización y de comercio de los países en desarrollo; también, y en medida aún mayor, se vinculan a los acontecimientos registrados en los países industrializados y a las políticas aplicadas por los mismos.

En este Cuaderno se intenta esbozar algunos de los principales factores determinantes. Esto sirve de base para proponer algunas ideas acerca del futuro de la división internacional del trabajo entre países industrializados y países en desarrollo, especialmente en lo que atañe al esquema futuro de localización de las actividades industriales. Se destaca en particular la posición de Europa y específicamente de la CEE.

* La versión en inglés fue publicada por Pergamon Press bajo el título *Water Management and Environment in Latin America*.

En el capítulo I se presenta una rápida visión del desarrollo económico internacional de los tres últimos decenios. Una creciente internacionalización de la producción y del comercio, en especial entre los países industrializados, se combina con la rápida innovación y difusión tecnológica, y constituyen algunos de los factores cruciales para explicar el dinamismo de los países industrializados.

En el capítulo II se da un marco de referencia que puede servir como primer fundamento para analizar el proceso de transferencia de las actividades productivas hacia los países de menor nivel salarial, proceso en el cual participa la industria europea, y se formulan algunas hipótesis acerca de la estructura del futuro crecimiento de la CEE dentro del marco internacional.

El capítulo III presenta un análisis algo más detallado sobre la base de la naturaleza del proceso de producción y del tipo de relaciones competitivas internacionales; las actividades industriales se clasifican en cuatro categorías: industria elaboradora (tanto liviana como pesada), industrias de productos semielaborados, industrias pesadas de bienes de capital, e industrias envasadoras y de armaduría. Para cada una de estas categorías se dan indicaciones prospectivas acerca de su posible reubicación, y se llega a la conclusión de que especialmente la primera y la última de estas categorías son las que tienen más probabilidades de ser trasladadas a los países en desarrollo.

En el capítulo final, se analiza especialmente el problema de la posible reacción de la CEE en materia de políticas, frente a los cambios aguardados en la división internacional del trabajo.

Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo, por Alvaro Saieh, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 36, Santiago de Chile, 1980, 82 páginas.

Existe creciente preocupación entre economistas y banqueros sobre la capacidad de los países en desarrollo para cumplir con sus compromisos financieros externos; esta preocupación se ha traducido en amplios debates sobre la materia, los que se han apoyado cada vez más en 'indicadores de solvencia crediticia'. Así, en los últimos tiempos se ha construido una serie de criterios o indicadores con la idea de evaluar, lo más exacto y objetivamente posible, el riesgo envuelto en las operaciones crediticias con países en desarrollo.

El objetivo de este trabajo es analizar en detalle los distintos indicadores de solvencia crediticia más empleados, a fin de ver qué pretenden medir, qué miden efectivamente y cuáles son las principales virtudes o defectos de cada uno de ellos, y no aspira construir un sistema o método de evaluación de la solvencia crediticia de los países. El análisis ofrecido es crítico, pues no intenta justificar dichos indicadores, sino más bien mostrar su bondad relativa. El autor eligió esta orientación porque, en algunos casos, estos indicadores han sido usados para juzgar en forma 'definitiva' la solvencia financiera externa de los países, a pesar de que son evidentemente parciales, causando con ello graves daños a las naciones afectadas. Lo anterior no significa que los indicadores de referencia no

sean útiles para analizar la solvencia crediticia de los países, sino más bien que debe tenerse extremo cuidado al obtener conclusiones basadas sobre un indicador, o un conjunto de ellos, sobre todo por su evidente parcialidad.

Los indicadores de solvencia crediticia se analizan en dos niveles. En primer lugar, se hace un examen individual de cada uno de los indicadores más usados en los análisis de solvencia crediticia, así como extensiones de éstos. En segundo lugar, puesto que los indicadores son muchos y que algunos de ellos están muy interrelacionados, se disminuye su número por el método de análisis factorial de manera que permite seleccionar aquellos que parecen más pertinentes. Ese conjunto de indicadores seleccionados puede usarse con más propiedad para analizar la solvencia crediticia de los países; sin embargo, tampoco debe olvidarse que ellos, aunque útiles, no son definitivos en la evaluación de un país, por lo que debe manejarse con extremo cuidado. Así, cabe señalar que en este análisis explícitamente no se incluyeron indicadores de tipo no económico, los cuales también son de evidente importancia para juzgar la solvencia crediticia de un país.

The economic relations of Latin America with Europe, Serie Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 156 páginas (sólo en inglés).

Este cuaderno se propone presentar los principales aspectos de las relaciones económicas de América Latina con Europa durante las últimas décadas, y esbozar algunos de los lineamientos que podrían orientar estas relaciones en el futuro, especialmente en el campo industrial.

El primer capítulo está destinado a resumir las grandes etapas del desarrollo latinoamericano, los rasgos salientes de su desarrollo interno y de sus relaciones con el exterior. El segundo apunta a caracterizar las tendencias globales del comercio de América Latina con Europa, sus políticas comerciales y el problema de acceso a los mercados, culminando con un análisis de los principales productos básicos tales como los agrícolas de las zonas templadas y tropicales, las materias primas de origen agrícola, los minerales no ferrosos, el petróleo, y otros. Los capítulos tercero y cuarto se refieren a la inversión privada directa y al financiamiento de origen europeo en América Latina, mientras que el último delinea algunos de los principales aspectos que influirían sobre las relaciones entre ambas regiones en el futuro. Entre esos principales aspectos, el estudio se concentra en el sector industrial y en los problemas que pueden surgir vinculados a la división internacional del trabajo tanto a mediano como a largo plazo.

Manual de documentación naviera para los puertos de América Latina (segunda parte), Programa de Transporte OEA/CEPAL, E/CEPAL/1060/Add. 1, versión mimeografiada, Santiago de Chile, 1980.

El exceso de papeleo en el transporte marítimo y las formalidades consulares que se exigen a la documentación naviera constituyen un problema que viene preocupando, desde hace años, a diversos organismos internacionales intergubernamentales y privados, y a algunos gobiernos, agrupaciones de armadores y comités de facilitación del

transporte y del comercio en diferentes regiones del mundo.

El presente *Manual*, elaborado por el Programa de Transporte OEA/CEPAL, da a conocer las exigencias en materia de documentación y de formalidades consulares que deben cumplir las naves que atienden tráficos internacionales en puertos latinoamericanos, para facilitar sus operaciones y evitar demoras, dificultades e incluso sanciones, que inciden desfavorablemente en los costos del transporte. Asimismo procura promover la simplificación y uniformidad de la documentación básica para la recepción y despacho de naves, tal como quedó establecido en el Convenio de Mar del Plata y su Anexo, y en la Resolución 254 (IX) de ALALC. Finalmente, aspira a que la mera exposición de las exigencias en materia consular que aún imponen algunos países de la región al transporte marítimo sirva para impulsarlos a eliminar dichas tramitaciones que ya fueron abolidas en todas las naciones industrializadas y que no se exigen para el tráfico aéreo en esos mismos Estados latinoamericanos.

En su primera parte, publicada en 1975, el *Manual* contiene informaciones relativas a los puertos de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, recopiladas en el terreno mismo gracias a la cooperación prestada por las respectivas autoridades marítimas, portuarias y aduaneras, y por las principales empresas armadoras y agencias navieras de dichos países.

En la segunda parte, publicada en 1980, se agregan los datos referentes a los puertos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo, E/CEPAL/G.1132, Santiago de Chile, 1980, 23 páginas.

En este documento se presenta el proyecto de estrategia que aprobó la reunión de expertos de los países del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) realizada en mayo de 1980 en Bridgetown (Barbados). En él se destaca que la transformación estructural de la organización interna de estos países debe orientarse principalmente a lograr una sociedad más justa y no tan sólo una sociedad más rica. A menos que se logren niveles de equidad más aceptables serán escasas las posibilidades de alcanzar un crecimiento sostenido, aunque también debe reconocerse que si no se logra cierto crecimiento, será muy difícil alcanzar una redistribución aceptable.

La búsqueda del desarrollo a partir de este punto de vista, dentro de un marco que históricamente no ha mirado con buenos ojos la autosuficiencia y la autodeterminación, radica en la posibilidad de lograr progresos importantes respecto de:

- la reorientación de la educación y la difusión de las ideas en la sociedad;
- el desarrollo de destrezas tecnológicas que permitan mejorar la calidad de la tecnología utilizada;

- la óptima utilización de los recursos humanos y naturales para abordar cuestiones tales como la satisfacción en el empleo, la plena participación de la mujer en el proceso de desarrollo y consideraciones ambientales;

- el logro de transformaciones estructurales que permitan un alto grado de flexibilidad en la producción (es decir, la capacidad propia de introducir cambios en la producción para responder a las exigencias regionales e internacionales);

- el incremento del capital disponible desde el punto de vista social.

Los resultados esperados, que obviamente están íntimamente vinculados con estos factores, pueden clasificarse de la siguiente manera: niveles básicos satisfactorios en materia de alimentación, salud, vestuario y vivienda; mejoramiento de los elementos intangibles para mejorar gradualmente la calidad de la vida; y mecanismos que contribuyan mejor a facilitar al pueblo la determinación de su propio destino.

Así, pues, en lo que toca a esta subregión, una estrategia de desarrollo adecuada entraña administrar hábilmente estos distintos aspectos, cada uno de los cuales está dotado de una dinámica de cambio específico y cuyo logro exige una serie de innovaciones institucionales. Y, lo que es más importante en el marco del Caribe, tanto los fines como los medios de desarrollo exigen cierta forma de planificación, la que debe estar firmemente basada en aquellos aspectos de la actividad relacionados con la participación.

CEPALINDEX, Resúmenes de documentos CEPAL/ILPES 1305-1718, Vol. 3, N.º 1, CEPAL/CLADES, 1980.

El Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) continúa con la presente publicación la tarea de analizar y procesar técnicamente la documentación generada por CEPAL e ILPES, utilizando el Sistema ISIS (Integrated Set of Information Systems). Su objetivo es difundir el pensamiento de ambas instituciones mediante una publicación que permita contribuir a la transferencia e intercambio de información socioeconómica en la región y constituir una base de datos de fácil acceso y consulta.

Los materiales analizados corresponden a documentos de reuniones, borradores de trabajo (sólo en aquellos casos en que la publicación definitiva aún no se ha hecho), informes y estudios, informes anuales, libros, textos y artículos.

Además de este volumen hasta fines de 1980 se han publicado los siguientes:

CLADINDEX, Resúmenes de documentos CEPAL/ILPES, 1970-1976, Vol. 1, N.º 1, 1977, primera parte Resúmenes y segunda parte Índices.

CLADINDEX, Vol. 2, 1979.

Como puede advertirse, el título CLADINDEX ha sido reemplazado por el de CEPALINDEX, a fin de reflejar con mayor exactitud el objeto de la publicación, que en el futuro aparecerá dos veces por año.

CUADERNOS DE LA C E P A L

- | N.º | Título |
|-----|---|
| 1 | <i>América Latina: El nuevo escenario regional y mundial,*</i> 1975, 51 pp. |
| 2 | <i>Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,*</i> 1975, 72 pp. |
| 3 | <i>Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,</i> 1975, 96 pp. (Agotado.) |
| 4 | <i>Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina.</i> 1975, 85 pp. |
| 5 | <i>Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo,</i> 1975, 72 pp. |
| 6 | <i>Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,</i> por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado.) |
| 7 | <i>La coyuntura internacional y el sector externo,</i> 1975, 87 pp. (Agotado.) |
| 8 | <i>La industrialización latinoamericana en los años setenta,</i> 1975, 118 pp. (Agotado.) |
| 9 | <i>Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,</i> 1975, 57 pp. (Agotado.) |
| 10 | <i>Reactivación del mercado común centroamericano,</i> 1976, 145 pp. |
| 11 | <i>Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,</i> por Germánico Salgado. 1976, 52 pp. |
| 12 | <i>Temas del nuevo orden económico internacional,</i> 1976, 82 pp. |
| 13 | <i>En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior,</i> 1977, 54 pp. |
| 14 | <i>En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina,</i> 1977, 48 pp. |
| 15 | <i>Los recursos hidráulicos de América Latina,*</i> 1977, 55 pp. (Agotado.) |
| 16 | <i>Desarrollo y cambio social en América Latina,</i> 1977, 62 pp. (Agotado.) |
| 17 | <i>Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,*</i> 2.ª ed., 1979, 65 pp. |
| 18 | <i>Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,</i> por A. Di Filippo, 2.a ed., 1979, 67 pp. |
| 19 | <i>Dos estudios sobre endeudamiento externo,</i> por C. Massad y R. Zahler, 2.a ed., 1978, 63 pp. (Agotado.) |
| 20 | <i>Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,</i> 2.a ed., 1979, 117 pp. |
| 21 | <i>25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975,</i> 2.a ed., 1979, 95 pp. |
| 22 | <i>Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,</i> por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.) |
| 23 | <i>La organización de la información para la evaluación del desarrollo,</i> por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.) |
| 24 | <i>Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina,</i> por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp. |
| 25 | <i>Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera,</i> 1979, 158 pp. |

* Versiones en español e inglés.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 1.50, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídasalas o solicite información a:

Unidad de Ventas de Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

CUADERNOS DE LA C E P A L

- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 2.a ed., 1980, 165 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (Agotado.)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios*,* 1979, 67 pp.
- 30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (Agotado.)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp.
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp.
Canada and the foreign firm,** D. Pollock, 1976, 43 pp.
United States = Latin American Trade and Financial Relations Some Policy Recommendations,** S. Weintraub, 1977, 44 pp.
Energy in Latin America: The Historical Record,** J. Mullen, 1979, 66 pp.
The Economic Relations of Latin America with Europe,** 1980, 156 pp.

* Versiones en español e inglés.

**Versión en inglés únicamente.

CUADERNOS ESTADÍSTICOS DE LA C E P A L

- | N.º | Título |
|-----|--|
| 1 | <i>América Latina: Relación de precios del intercambio</i> , 1976, 66 pp. |
| 2 | <i>Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina</i> , 1976, 178 pp. (Agotado.) |
| 3 | <i>Series históricas del crecimiento en América Latina</i> , 1978, 206 pp. (Agotado.) |
| 4 | <i>Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso</i> , 1978, 110 pp. |
| 5 | <i>El balance de pagos de América Latina, 1950-1977</i> , 1980, 174 pp. |

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 1.50, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídasalas o solicite información a:

Unidad de Ventas de Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

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, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantine V. Vaitsos. Chile: Jacques Chonchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLVIII

(1)

México, enero-marzo de 1981

Núm. 189

SUMARIO

Artículos

René Villarreal, *El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional. México en los ochentas* • Miguel S. Wionczek, *El mundo subdesarrollado y las corporaciones transnacionales: El conflicto acerca de la transferencia de tecnología y sus principales puntos negociables* • Alain Ize, *Un modelo financiero de desequilibrio a corto plazo para la economía mexicana* • Manuel Antonio Garretón, *Las fuerzas político sociales y el problema de la democracia en Chile* • Víctor M. Gómez, *Expansión, crisis y prospectiva de la educación en la América Latina* • Vittorio Corbo y Patricio Meller, *Sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y empleo: El caso chileno* • Angel Fucaraccio, *Hacia una reconsideración de los esquemas de reproducción de Marx.*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975

Apartado Postal, 44975

México 12, D.F.

NUEVA SOCIEDAD 49

julio-agosto 1980

Notas del editor

Hernán Pardo P., *¿Clases medias o sectores medios?* • Antonio Cortés T., *El rol político de las clases medias en América Latina* • Alvaro Barros-Lémez, *Clase media: El falso 'modelo' uruguayo* • Francisco Guerra G., *Las estrategias de participación en América Latina* • Andrés Serbin, *Etnicidad y política: Los movimientos indígenas en América Latina* • Diego Luis Castellanos, *Venezuela en el contexto de la economía mundial* • Edgar Montiel, *Hacia un Desarrollo emancipador* • Nils Castro, *Tareas de la cultura nacional* • Vivian Trías, *Las F.F.A.A. en las sociedades iberoamericanas* • Leyla Bartet, *Islamismo y Revolución: El Caso de Irán*

NOTICIAS
DATOS

INFORMES
DOCUMENTOS

MOVIMIENTOS Y PARTIDOS POLITICOS
LIBROS Y AUTORES

Suscripción anual US\$ 10 para 1979

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio Plaza Artillería. Piso 6 — Teléfono: 226269 — Dirección Postal: Apartado 874 — San José — Costa Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución: Edificio IASA, Piso 6, Of. 602 — Plaza La Castellana — Caracas — Venezuela — Teléfono: 320593 — Telex: 25163 ILDIS — Dirección Postal: Apartado 61712 — Chacao — Caracas 106 —

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité editorial: Adolfo Canitrot, Jorge Balán, José Luis Machinea, Manuel Mora y Araujo, Alberto Petrecolla, Carlos Strasser, Gregorio Weinberg. Secretario de Redacción: Getulio E. Steinbach.

Volumen 20

Julio-setiembre 1980

N.º 78

Artículos

Luis A. Beccaria, *Los movimientos de corto plazo en el mercado de trabajo urbano y la coyuntura 1975-78 en la Argentina* • Brooke Larson, *Ritmos rurales y conflictos de clases durante el siglo XVIII en Cochabamba* • Roberto Frenkel, *El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina*.

Notas y Comentarios

Tulio Halperin Donghi, *José Luis Romero y su lugar en la historiografía argentina* • Leopoldo J. Bartolomé, *Sobre el concepto de articulación social*.

Crítica de libros - Informaciones

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). **Suscripción anual:** R. Argentina, \$ 130.000; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, África y Oceanía, US\$ 44. **Ejemplar simple:** US\$ 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, Güemes 3950 (1425), Buenos Aires, República Argentina.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

N.º 48
julio/1980

Editorial: ALADI y las acciones parciales de integración.

Estudios económicos: Luis De María, *El proceso de integración subregional andino durante 1979*.

Derecho de la integración.

Estudios: Joe Verhoeven, *El Parlamento Europeo y la elección por sufragio universal directo*.

Información legal: Nueva etapa en la reestructuración de la ALALC.

• noticias • resúmenes • información latinoamericana •

• información legal • noticias • resúmenes • notas y comentarios • información latinoamericana •
información internacional • documentación y estadísticas • actividades del intal • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US\$ 30.- Individuos US\$ 20.- Estudiantes US\$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a. 18.000.- Individuos \$a. 12.000.- Estudiantes \$a. 7.200.-

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

CUADERNOS LATINOAMERICANOS DE ECONOMIA HUMANA

Julio-setiembre 1980

N.º 15

Presentación

Anuar Francés, *La seguridad social en América Latina. Doctrina y realidad* • Enrique I. Groisman, *Problemas de la descentralización* • Juan Gini Curbelo, *La financiación del consumo en el Uruguay* • José A. Cagnoni, *Sentido y valor actuales de la división de poderes* • Antonio R. Viña, *Metodología para el análisis macrosocial de las necesidades* • Crónica: La mujer y las necesidades humanas. Guía bibliográfica.

Suscripción anual: Uruguay N\$ 150
Resto del Mundo US\$ 25

Para los suscriptores de otros países remitir giro bancario a nombre del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Cerrito 475, 1.º piso. Casilla de Correo 998, Montevideo, Uruguay o remesa a nombre del CLAEH a: Caja de Ahorros en moneda extranjera N.º 73.821 - CITY BANK, Cerrito 455, Montevideo, Uruguay.

FORO DEL DESARROLLO

Publicado por la División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas

Vol VIII - N.º 10

Diciembre 1980

Sumario

Rosemary Righter, *¿Crisis alimentaria?* • Patrick Segal, *Acortar las diferencias* • John Fenton, *China cultiva tierras húmedas* • Abdel-Rahim Omran, *Datos del mundo árabe* • Ervin Lászlo, *Pulsando el mundo* • Gamini Navarrete, *Sri Lanka salva su cultura* • Denis Murphy, *¿Niños sin futuro?* • Chris Cunningham y Marlee Norton, *Año Internacional de las Personas Impedidas* • José Goldemberg, *La caña y el alcohol* • Gamine Seneviratne, *Criminales al acecho* • Foro de las ONG • *Una nueva cruzada*, entrevista de Anil Agarwal.

Suscripción anual US\$ 10,- o su equivalente

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II

AÑO XLII/VOL. XLII/Núm. 2

2.^a época

ABRIL-JUNIO DE 1980

I N D I C E

I El momento de centroamérica

Donald Castillo, *Situación económica y alianzas políticas en Nicaragua* • Gabriel Aguilera, *El Estado, la lucha de clases y la violencia en Guatemala* • Edelberto Torres Rivas, *La formación del Estado y el sector público en Centroamérica y Panamá* • Guillermo Castro Herrera, *Panamá: nacionalismo y política nacional* • Mario Pozas y Rafael del Cid, *Honduras: los límites del reformismo castrense (1972-1979)* • Carlos Samaniego, *¿Movimiento campesino o lucha del proletariado rural en El Salvador?* • Fernando Flores Pinel, *El golpe de Estado en El Salvador, ¿un camino hacia la democratización?* • Sara Gordon, *Crisis política y organización popular en El Salvador* •

Discusión: *La integración económica y política.*

Eduardo Lizano, *Integración económica e ideologías sobre el desarrollo* • Guillermo Molina Chocano, *La crisis política Centroamericana y el nuevo cuadro internacional en la cuenca del Caribe* • Héctor Dada Hirezi, *La crisis de la integración Centroamericana* •

II. Poder y dominación en América Latina

Cristóbal Kay, *Transformación de las relaciones de dominación y dependencia entre terratenientes y campesinos en Chile* • Fernando Cortés y Ana Jaramillo, *Relaciones de poder en los conflictos laborales* • Cecilia Imaz, *El desarrollo económico mexicano en la postguerra. La estrategia estabilizadora y sus consecuencias sociales* •

III. Teoría.

IV. Sección bibliográfica.

TORRE DE HUMANIDADES, N.º 2-7.º PISO CIUDAD UNIVERSITARIA COYOACAN 20, D.F. MEXICO

CRITICA&UTOPIA

latinoamericana de Ciencias Sociales

Director: Francisco Delich

Advertencia

Artículos:

Alejandro Foxley, *Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: una perspectiva latinoamericana* • Alberto Curiel y Octavio Rodríguez, *El modelo de apertura económica: presentación y críticas* • Celso Furtado, *Modernización versus desarrollo: un reportaje a Celso Furtado*

Mesa redonda:

Pedro Sampaio Malán, *Desarrollo Económico. La problemática mediación del Estado.* Intervenciones de Francisco Weffort, Jorge Graciarena, Muñiz Bandeira y José Ibrahim.

Dossier:

Daniel García Delgado, *Modernización dependiente y democracia. Un comentario a la obra de Barrington Moore* • Alberto Leonardo Bialakowsky, *Reflexiones sobre historia y utopía.*

Notas críticas y Correo de Lectores

CRITICA & UTOPIA Latinoamericana de Ciencias Sociales es una publicación trimestral, editada en la Argentina. Suscripciones, pedidos, correspondencia, etc. a: CRITICA & UTOPIA, Defensa 593, 3.º - 1065 Buenos Aires - Argentina.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
PUBLICACIONES PERIODICAS

Boletín
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 5.

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\$ 10.



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\$ 10.

CELADE

Edificio Naciones Unidas Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

I L P E S

Casilla 1567 - Santiago, Chile

BOLETIN DE PLANIFICACION

N.º 10-11

Santiago, septiembre de 1980

S U M A R I O

Presentación

Artículos

Trevor Farrell, *La planificación del sector energético* • Jack Harewood, *Políticas en materia de población en el Caribe* • W. J. Phillips, *Un marco para el desarrollo de una estrategia regional en materia de alimentación y nutrición* • Raymond Bromley, *El proceso de planificación: Lecciones del pasado y un modelo para el futuro* • Dudley Seers, *¿Qué estamos tratando de medir?*

Notas y comentarios:

Conclusiones del Seminario Sobre "Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional", realizado en Bogotá entre el 17 y el 21 de septiembre de 1979.

Informe de la Segunda Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, Jamaica, junio 1980.

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 تحاطب منها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在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.

CEPAL Review is published *three times* per year: in April, August and December. The price of individual copies and annual subscriptions (including airmail postage) depends on the geographical location, as shown below:

		Single copy	Annual subscription
South and Central America and Mexico	US\$:	3.00	9.00
United States and Canada	:	4.00	12.00
Europe and Asia	:	5.00	15.00
Oceania	:	8.00	24.00

In order to obtain CEPAL publications, please order them or ask for information from:

Publication Sales Unit
CEPAL
Casilla 179 - D
Santiago, CHILE